



Bundesnetzagentur

**Bedarfsermittlungsverfahren
für die Frequenzbereiche 900 MHz und 1800 MHz**

(BK1-11/003)

Zugleich Amtsblatt Nr. 23/2011 der Bundesnetzagentur

ERMITTLUNG DES FREQUENZBEDARFS in den Bereichen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten ab dem 1. Januar 2017**- BK1-11/003 -**

In den Frequenzbändern 900 MHz und 1800 MHz sind die Frequenzen in den Bereichen von 880,1 – 914,9 MHz (Unterband) und von 925,1 – 959,9 MHz (Oberband) sowie von 1725 – 1730 MHz, 1735,1 – 1752,5 MHz, 1752,7 – 1758,1 MHz, 1763,1 – 1780,5 MHz (Unterband) und von 1820 – 1825 MHz, 1830,1 – 1847,5 MHz, 1847,7 – 1853,1 MHz, 1858,1 – 1875,5 MHz (Oberband) aufgrund der GSM-Lizenzen der Netzbetreiber E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E1-Lizenz), Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (E2-Lizenz), Telekom Deutschland GmbH (D1-Lizenz) und Vodafone D2 GmbH (D2-Lizenz) bis zum 31. Dezember 2016 befristet zugeteilt. Demzufolge stehen diese Frequenzbereiche im Umfang von insgesamt etwa 160 MHz ab dem 1. Januar 2017 wieder für Frequenzzuteilungen zur Verfügung.

In ihrer Entscheidung zur Flexibilisierung von Frequenznutzungsrechten für drahtlose Netzzugänge in den Bereichen 450 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 2 GHz und 3,5 GHz (ABl. Bundesnetzagentur Nr. 20/2009, Vfg. 58/2009, S. 3575 ff., (BK 1a-09/001)) hat die Beschlusskammer 1 (Präsidentenkammer) in Aussicht gestellt, von Amts wegen rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung über die künftige Erteilung dieser Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz zu entscheiden. Für diese Entscheidung sieht die Präsidentenkammer nach erster Einschätzung im Wesentlichen die Möglichkeiten der Verlängerung gemäß § 55 Absatz 8 (Telekommunikationsgesetz – TKG) oder der (Neu-)Vergabe der Frequenzen gemäß § 55 Absätze 3 und 9 sowie § 61 TKG vor.

Aus Sicht der Präsidentenkammer sind die hiermit verbundenen Fragen von besonderer Komplexität und die zu treffende Entscheidung von hervorgehobener Bedeutung für den Markt. Auch liegt es im öffentlichen Interesse, durch eine effiziente und wirksame Frequenzregulierung zu gewährleisten, dass solche Funkfrequenzen – insbesondere unter Berücksichtigung ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung für die elektronische Kommunikation und ihrer gesellschaftlichen Bedeutung zur Förderung leistungsfähiger Telekommunikationsinfrastrukturen – so effizient wie möglich genutzt werden. Um diese Entscheidung auf eine sichere und stabile Grundlage zu stellen, leitet die Präsidentenkammer das Verfahren zur Erarbeitung dieser Entscheidung rechtzeitig ein. Nach heutiger Einschätzung sollte das Verfahren möglichst drei Jahre vor Ablauf der gegenwärtigen Laufzeit abgeschlossen sein, um den beteiligten Unternehmen und den übrigen Betroffenen die erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu gewähren. Daher hat die Präsidentenkammer in einem ersten Schritt ein förmliches Bedarfsermittlungsverfahren eingeleitet, um von Amts wegen den Frequenzbedarf in den Bereichen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten ab dem 1. Januar 2017 zu ermitteln.

Hierzu hatte die Präsidentenkammer erste Eckpunkte entwickelt, die die Rahmenbedingungen für ein förmliches Bedarfsermittlungsverfahren darstellen, und zur Anhörung gestellt (ABl. Bundesnetzagentur Nr. 13/2011, Mit-Nr 365, S. 3446 ff.).

Auf der Grundlage der ermittelten Frequenzbedarfe soll der Entwurf einer Entscheidung der Präsidentenkammer zur Bereitstellung der oben genannten Frequenzen erarbeitet werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass im Fall einer ermittelten Frequenzknappheit nicht unmittelbar mit der Durchführung eines Vergabeverfahrens begonnen werden kann. Die Durchführung eines Vergabeverfahrens setzt voraus, dass weitere gesetzlich vorgesehene Entscheidungen der Präsidentenkammer (Entscheidungen über die Vergabebedingungen und die Vergaberegeln) getroffen werden, für die auch das Benehmen mit dem Beirat bei der Bundesnetzagentur herzustellen ist. Wie oben ausgeführt, ist in Erwägung zu ziehen, ein etwaiges Vergabeverfahren rechtzeitig, d. h. im Jahr 2013, durchzuführen.

Die Präsidentenkammer ruft die interessierten Unternehmen zur Anmeldung ihrer prognostizierten Bedarfe in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz ab dem 1. Januar 2017 auf.

Die Bedarfsanmeldungen sind in deutscher Sprache bis zum **16. Januar 2012**

in Schriftform bei der

**Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn**

einzureichen und

elektronisch im Word- (oder Word-kompatibel) oder PDF-Dateiformat (Kopieren und Drucken muss zugelassen sein) an

E-Mail: referat212@bnetza.de

zu senden.

A. Bedarfsermittlungsverfahren

ERMITTLUNG DES FREQUENZBEDARFS in den Bereichen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten ab dem 1. Januar 2017

- BK1-11/003 -

1. Einleitung des Verfahrens

Die Präsidentenkammer leitet hiermit ein förmliches Verfahren (Bedarfsermittlungsverfahren) ein, um zu ermitteln, ob in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz für Frequenz-zuteilungen ab dem 1. Januar 2017 in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden sind; § 55 Abs. 9 Satz 1, 1. Alt. TKG.

Mit der Einleitung dieses Verfahrens sind interessierte Unternehmen aufgefordert, ihre prognostizierten Bedarfe an Frequenznutzungsrechten in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz ab dem 1. Januar 2017 (vgl. hierzu Punkt 5) substantiiert darzulegen.

Die Bedarfsanmeldungen sind in deutscher Sprache bis zum 16. Januar 2012

in Schriftform bei der

**Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn**

einzureichen und

elektronisch im Word- (oder Word-kompatibel) oder PDF-Dateiformat (Kopieren und Drucken muss zugelassen sein) an

E-Mail: referat212@bnetza.de

zu senden.

2. Verfügbare Frequenzen

Die künftig verfügbaren Frequenzen in den Bereichen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz sollen für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten zur Nutzung ab dem 1. Januar 2017 bereitgestellt werden (**Anlage**).

Im Einzelnen:

In den Bereichen von 880,1 bis 915 MHz (Unterband) und von 925,1 bis 960 MHz (Oberband) sowie von 1725 bis 1780,5 MHz (Unterband) und von 1820 bis 1875,5 MHz (Oberband) sind aufgrund der bestandsgeschützten GSM-Lizenzen Frequenzen bis zum 31. Dezember 2016 zugeteilt.

In den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz sollen folgende ab dem 1. Januar 2017 verfügbare Frequenzspektren bereitgestellt werden:

Frequenzbereich	Frequenzspektrum	Umfang
900 MHz	880 – 915 MHz und 925 – 960 MHz	2 x 35 MHz
1800 MHz	1725 – 1730,1 MHz und 1820 – 1825,1 MHz	2 x 5,1 MHz
	1735,1 – 1758,1 MHz und 1830,1 – 1853,1 MHz	2 x 23 MHz
	1763,1 – 1785 MHz und 1858,1 – 1880 MHz	2 x 21,9 MHz

Tabelle 1

Die Präsidentenkammer beabsichtigt, diese verfügbaren Frequenzspektren im Umfang von 170 MHz gemeinsam bereitzustellen.

3. Bundesweite Nutzungsmöglichkeit

Die Frequenzen in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz stehen bundesweit zur Verfügung.

4. Nutzungszweck

In den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz sind die Frequenzen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz nach Maßgabe der Frequenznutzungsteilpläne (Einträge Nr. 227 011, 228 001, 228 005, 267 001 und 267 006) für die Nutzung „drahtloser Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten“ gewidmet. Diese technologieneutrale Widmung ermöglicht nach Maßgabe des Frequenznutzungsplans den Einsatz von unterschiedlichen Techniken und Systemen ohne Beschränkung auf bestimmte Standards.

5. Darlegung des Frequenzbedarfs

5.1 Interessierte Unternehmen sind aufgefordert, ihre Frequenzbedarfe in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz für Frequenzzuteilungen ab dem 1. Januar 2017 zu bekunden und darzulegen.

5.2. Die Teilnahme am Bedarfsermittlungsverfahren ist nicht beschränkt.

5.3. Jedes interessierte Unternehmen ist aufgerufen, nur einmal einen Frequenzbedarf geltend zu machen. Dies gilt auch für Bedarfsanmeldungen im Rahmen von Konsortien. Unternehmen, die nach § 37 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) miteinander zusammengeschlossen sind, gelten als ein Unternehmen.

5.4. Jedes interessierte Unternehmen ist aufgerufen, in seiner Bedarfsanmeldung darzulegen, dass es die gesetzlichen Voraussetzungen im Hinblick auf eine mögliche künftige Frequenzzuteilung erfüllt.

Gesetzliche Voraussetzung für eine Frequenzzuteilung ist, dass die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen gegeben sowie eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung durch den Antragsteller sichergestellt ist (siehe § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 und 4 TKG).

Hierfür ist die Darlegung seiner Zuverlässigkeit, Fachkunde und insbesondere seiner finanziellen Leistungsfähigkeit einschließlich der Darlegung seines Frequenznutzungskonzepts von be-

sonderer Bedeutung; dies gilt auch für die Fälle, in denen Unternehmen bereits über geeignetes Spektrum verfügen.

5.5. Die Bedarfsanmeldung sollte nachfolgende Angaben enthalten:

A. Angaben zum Unternehmen

- Name und Adresse des Unternehmens
- Rechtsform des Unternehmens
- Sitz des Unternehmens und
- Beteiligungsstruktur des Unternehmens

B. Angaben zur Zuverlässigkeit

Darlegungen, ob

- in der Vergangenheit eine Frequenzzuteilung entzogen wurde,
- Auflagen wegen der Nichterfüllung von Verpflichtungen aus einer Frequenzzuteilung gemacht wurden,
- ein Verstoß gegen Telekommunikations- oder Datenschutzrecht geahndet wurde oder
- derzeit ein Verfahren in vorgenannten Fällen anhängig ist und ggf. bei welcher Behörde.

C. Angaben zur Leistungsfähigkeit

Darlegungen, dass ausreichend finanzielle Mittel

- für die Zuteilung der Frequenzen sowie
- für die entsprechend dem Frequenznutzungskonzept vorgesehenen Investitionen in den Auf- und Ausbau sowie den Betrieb des Funknetzes dauerhaft zur Verfügung stehen werden
- und wie die Finanzierung erfolgen soll.

D. Angaben zur Fachkunde

Darlegungen, dass die bei dem Aufbau und Betrieb des Funknetzes tätigen Personen über die erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten verfügen werden.

E. Frequenznutzungskonzept

Darlegung eines Frequenznutzungskonzepts, insbesondere zur Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung. Ein Unternehmen sollte beschreiben, welchen Versorgungsgrad der Bevölkerung es zu erreichen gedenkt. Insbesondere Darlegung

- des Frequenzbedarfs unter Berücksichtigung des Geschäftsmodells sowie des Mindestzeitraums der Frequenznutzung,

(Darlegung eines Frequenznutzungskonzepts für die Zeit ab dem 1. Januar 2017; Ausführungen zum geplanten Geschäftsmodell und dessen Umsetzung)
- des geplanten Dienstekonzepts,

(Angaben zur Art von Diensten auf der Grundlage der gewählten Funktechnik)

- und der geschäftlichen Planung und ihre Umsetzung ab 2017.

(Darlegung der geschäftlichen Planung und ihrer technischen Umsetzung; Einzelausführung der Netzausbauplanung und zeitliche Darstellung des Netzaufbaus, wie z.B. zur beabsichtigten Dimensionierung des Funkzugangsnetzes, zum Versorgungsgrad der Bevölkerung bzw. der Fläche, zur Netzstruktur, zu eingesetzten technischen Systemen; gegebenenfalls Ausführungen zum Einsatz der GSM-Technologie bzw. zum Technologiewechsel von GSM zum Nachfolgesystem).

6. Weitere Verfahrensschritte

Die Präsidentenkammer weist auf Folgendes hin:

Zweck der Bedarfsabfrage ist die Ermittlung eines möglichen Bedarfsüberhangs als Grundlage für eine Prognose im Sinne des § 55 Abs. 9 Satz 1, 1. Alt. TKG.

6.1 Die Präsidentenkammer wird das Ergebnis der Bedarfsermittlung veröffentlichen.

6.2 Daran anschließend sind die weiteren gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte für die Frequenzuteilungen festzulegen. Die Frequenzen werden erst auf schriftlichen Antrag als Einzelzuteilungen und gegebenenfalls erst nach erfolgreicher Teilnahme an einem Vergabeverfahren zugeteilt. Hierfür wird die Bundesnetzagentur zeitnah vor der Durchführung eines bestimmten Verfahrens für die Zuteilung der Frequenzen zur Beantragung von Nutzungsrechten auffordern.

6.3 Die Präsidentenkammer beabsichtigt rechtzeitig vor dem Ende der Laufzeit der Frequenzuteilungen über die Folgenutzung zu entscheiden.

B. Gründe

I. Ausgangslage

Die künftig verfügbaren Frequenzen in den Bereichen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz sollen für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten zur Nutzung ab dem 1. Januar 2017 bereitgestellt werden.

Die Frequenzen in den Bereichen von 880,1 – 914,9 MHz (Unterband) und von 925,1 – 959,9 MHz (Oberband) sowie von 1725 – 1730 MHz, 1735,1 – 1752,5 MHz, 1752,7 – 1758,1 MHz, 1763,1 – 1780,5 MHz (Unterband) und von 1820 – 1825 MHz, 1830,1 – 1847,5 MHz, 1847,7 – 1853,1 MHz, 1858,1 – 1875,5 MHz (Oberband) sind aufgrund der GSM-Lizenzen der Netzbetreiber E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus), Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (Telefónica), Telekom Deutschland GmbH (Telekom) und Vodafone D2 GmbH (Vodafone) noch bis zum 31. Dezember 2016 befristet zugeteilt (siehe zur Historie der einzelnen Frequenzuteilungen und zu den bestandsgeschützten Lizenzen den Überblick im Impulspapier der Bundesnetzagentur, Seite 6 ff. und das GSM-Konzept). Demzufolge stehen die betroffenen Frequenzbereiche ab dem 1. Januar 2017 wieder für Frequenznutzungen zur Verfügung.

Mit oberster Priorität hat die Präsidentenkammer bereits im Jahr 2009 die bestehenden Frequenznutzungsrechte im Bereich 900 MHz und 1800 MHz für Anwendungen des drahtlosen Netzzugangs zum Angebot von Telekommunikationsdiensten verfügbar gemacht (siehe hierzu im Einzelnen die Flexibilisierungsentscheidung der Präsidentenkammer vom 12. Oktober 2009, BK 1a-09/001). Ziel war es, einzelne in der Vergangenheit gesetzte regulatorische Vorgaben abzubauen, die heute nicht mehr zur Verwirklichung der damalig verfolgten Ziele erforderlich und angemessen sind und daher als entbehrliche Beschränkung wirkten. Damit können weitere Funkfrequenzen für drahtlose Dienste genutzt werden, die auch für das flächendeckende Angebot innovativer breitbandiger Netzzugänge eingesetzt werden können.

Bereits in ihrer Flexibilisierungsentscheidung vom 12. Oktober 2009 hat die Präsidentenkammer als Maßnahme für die Flexibilisierung von Frequenznutzungsrechten für drahtlose Netzzugänge in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz in Aussicht gestellt, rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung (31. Dezember 2016), über die Zuteilung dieser Frequenzen zu entscheiden (a. a. O., S. 3576):

„Maßnahme 3: Die Bundesnetzagentur wird von Amts wegen rechtzeitig vor dem Ende der derzeitigen Befristung der Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Entscheidung über die Zuteilung dieser Frequenzen ab dem 01.01.2017 treffen.

Entsprechendes gilt für den Fall, dass ein Frequenzzuteilungsinhaber einen Antrag auf Verlängerung der Befristung über den 31.12.2016 hinaus stellt.“

Hierzu hat die Präsidentenkammer in ihrer Begründung Folgendes ausgeführt (a. a. O., S. 3610 f.):

„Die Bundesnetzagentur wird von Amts wegen rechtzeitig vor dem Ende der derzeitigen Befristung der Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Entscheidung über die Zuteilung dieser Frequenzen ab dem 1. Januar 2017 treffen.

(...) wird die Bundesnetzagentur rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung (31.12.2016), über die weitere Erteilung von Frequenznutzungsrechten entscheiden. Die Kammer hat hierbei insbesondere das Ergebnis der jüngsten Anhörungen berücksichtigt.

(...) Aus Sicht der Kammer sind die hiermit verbundenen Fragen von besonderer Komplexität und die zu treffende Entscheidung von hervorgehobener Bedeutung mit erheblichen Auswirkungen für den Markt. Um diese Entscheidung auf eine dementsprechend sichere und stabile Grundlage zu stellen, wird die Bundesnetzagentur das Verfahren zur Erarbeitung dieser Entscheidung rechtzeitig einleiten.“

Aufgrund der bestandsgeschützten GSM-Lizenzen erreichen die Nutzungen der Frequenzen für GSM-Systeme zurzeit einen Versorgungsgrad der Bevölkerung von mehr als 98% für Angebote mobiler Sprachkommunikation. Demgegenüber erreicht die Nutzung der Frequenzen im Bereich 2 GHz für UMTS-Systeme, die ebenfalls mobile Sprachkommunikation erbringen können, einen derart hohen Versorgungsgrad der Bevölkerung nicht.

Im Rahmen der öffentlichen Anhörungen zur Flexibilisierung der Frequenznutzungsrechte sowie zur Frequenzverteilungsuntersuchung (abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de) haben GSM-Netzbetreiber vorgetragen, dass die jeweiligen GSM-Netze praktisch ausgelastet seien. Die Nachfrage nach GSM-Nutzungen sei über den Zeitraum der jetzigen Befristungen der Frequenznutzungsrechte hinaus gegeben. Vor diesem Hintergrund wurde unter anderem angeregt, die Befristung der GSM-Frequenzzuteilungen beispielsweise bis Ende 2030 zu verlängern.

Das im Auftrag der Bundesnetzagentur erstellte wissenschaftliche Gutachten mit ökonomisch-frequenztechnischem Schwerpunkt von Prof. Dr. Christoph Mecklenbräuer (Technische Universität Wien) vom 25. März 2011 zur Frequenzverteilungsuntersuchung untersuchte unter anderem die Frage, wie lange GSM-Systeme und in welchem Umfang bei 900 MHz voraussichtlich eingesetzt werden (abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/ Frequenzverteilungsuntersuchung). Die Gutachter kommen zu folgendem Fazit (Seite 103):

„GSM-Technologie ist für Sprache optimiert und wird im nächsten Jahrzehnt in zumindest gleichem Umfang wie heute für Sprache und Roaming benötigt werden. Zwischen 2020 und 2025 wird es zu einem Phase-out von GSM kommen. Denkbar ist auch ein Szenario, GSM über das eigentliche End-of-Life so am Leben zu erhalten, dass damit eine gewisse GSM-Grundversorgung gewährleistet werden kann.

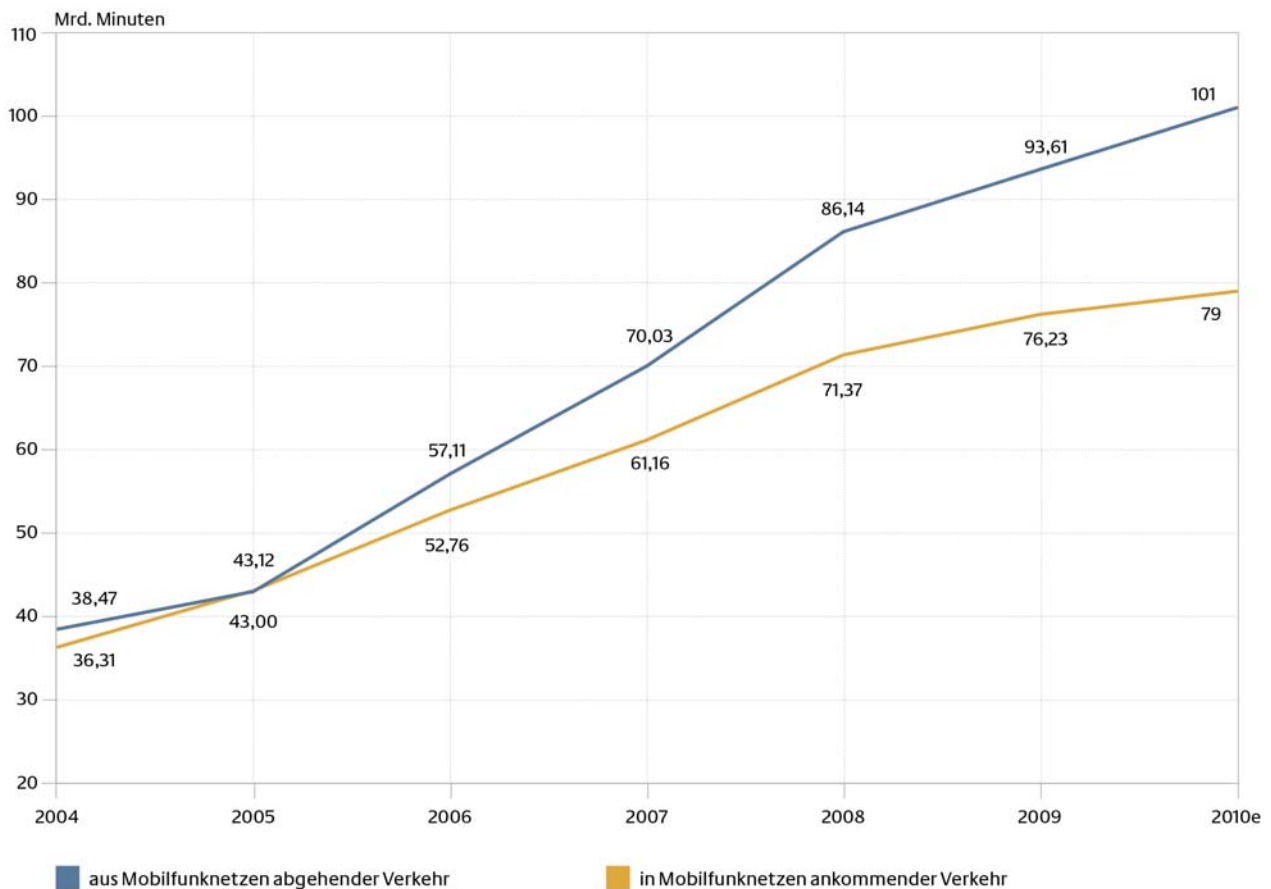
Der stark steigende Bedarf an mobilen Datendiensten einerseits, und der Erfolg der neuen mobilen Endgerätegeneration (Smartphones) erfordert den raschen Roll-out der neuen Mobilfunkgenerationen UMTS/HSPA+ und LTE. Als Nachfolgetechnologie von GSM wird bevorzugt LTE zum Einsatz kommen, vor allem dort, wo bisher UMTS/HSPA+ nicht ausgerollt war. Im Zuge dessen werden auch die 800 und 900 MHz Bänder durch die neuen Technologien genutzt werden.

Der Parallelbetrieb von UMTS 900/LTE 900/GSM 900 ist möglich und kann Netzbetreibern Kostenvorteile bringen. Kooperationsabkommen unter den Betreibern – Stichwort Ressource-Sharing – können den Technologiewechsel zum Nutzen der Endkunden weiter fördern sowie bei den Betreibern eine deutliche Reduktion von CAPEX und OPEX bewirken.“

Auch die Bundesnetzagentur geht weiterhin von einer hohen Nachfrage von Sprachverkehr im Mobilfunk aus. Im Jahresbericht 2010 der Bundesnetzagentur wurde hierzu Folgendes ausgeführt:

„Im Jahr 2009 verzeichnete das Sprachverkehrsvolumen im Mobilfunk ein immer noch deutliches Wachstum. (...) Der Großteil der Gespräche erfolgte im eigenen Netz und in das deutsche Festnetz.“

Sprachverkehrsvolumen im Mobilfunk 2004–2010¹⁵



¹⁵ ohne Verkehr durch ausländische SIM-Karten (International Roaming)

[Quelle: Jahresbericht 2010 der Bundesnetzagentur, S.87]

Bereits im Jahr 2006 haben die beiden Mobilfunknetzbetreiber E-Plus und Telefónica Anträge auf Zuteilung weiterer Frequenzen in den Bereichen von 880 bis 915 MHz und von 925 bis 960 MHz gestellt. Diese Anträge zielten darauf, historisch bedingte asymmetrische Verteilungen des Frequenzspektrums zwischen den vier bestehenden Mobilfunknetzbetreibern in den Frequenzbereichen 900 MHz „weitestgehend zu bereinigen“, um befürchtete wettbewerbsverzerrende regulatorische Rahmenbedingungen zwischen den Netzbetreibern zu vermeiden. Dabei ging es den beiden Antragstellern konkret um eine Umverteilung von gegenwärtig durch die D-Netze genutzten Frequenzen im Bereich 900 MHz hin zu den E-Netzbetreibern, die im Gegenzug auf Frequenznutzungsrechte in dem Bereich 1800 MHz verzichten würden.

Auch im Rahmen des Verfahrens zur Versteigerung der Frequenzen aus den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz (BK 1a-09/002) hat sich gezeigt, dass eine große Nachfrage nach Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang besteht. Dies gilt insbesondere für Frequenzen unterhalb 1 GHz. Die Antragsteller in diesem Verfahren haben in ihren jeweiligen Anträgen auf Zulassung zur Versteigerung insgesamt einen Bedarf dargelegt und nachgewiesen, der den Umfang des in diesem Verfahren zur Verfügung stehenden Spektrums weit überstieg.

Die Präsidentenkammer hat im Rahmen der öffentlichen mündlichen Verhandlung zur Frequenzverteilungsuntersuchung am 4. April 2011 mitgeteilt, dass ein „paralleler Ansatz“ verfolgt wird, mit dem die Bedarfsanmeldung mit der Frequenzverteilungsuntersuchung zeitlich verbunden wird. Hiermit kann erreicht werden, den Beteiligten im Verfahren Frequenzverteilungsuntersuchung (BK1-11/001) einen vollumfänglichen Überblick auch über die künftigen Entscheidungen zur Frequenzzuteilung in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz zu gewähren.

Die Bundesnetzagentur hat am 6. Juli 2011 in einem ersten Schritt Eckpunkte für ein Bedarfsermittlungsverfahren für die Frequenzbereiche 900 MHz und 1800 MHz ab dem 1. Januar 2017 im Amtsblatt (ABl. Bundesnetzagentur Nr. 13/2011, Mit-Nr 365, S. 3446 ff.) und auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur veröffentlicht und zur Kommentierung gestellt. Mit der Veröffentlichung der Eckpunkte für ein Bedarfsermittlungsverfahren vor seiner förmlichen Einleitung hat die Bundesnetzagentur einen Überblick über die geplanten Verfahrensschritte und die Rahmenbedingungen der möglichen Ausgestaltung der weiteren gesetzlich vorgesehenen Entscheidungen gewährt. Gleichzeitig wurde den Interessenten ermöglicht, sich frühzeitig auf eine Teilnahme am Bedarfsermittlungsverfahren vorzubereiten.

Von der Gelegenheit, Stellung zu nehmen, haben insgesamt neun Kommentatoren Gebrauch gemacht. Im Wesentlichen wurde zu den Eckpunkten Folgendes vorgetragen:

Zu Eckpunkt 1 (Verfügbares Frequenzspektrum)

Es wird im Wesentlichen vorgetragen, dass das 900- und 1800-MHz-Spektrum bis 2020/2025 für GSM benötigt werde. Daher sei nicht davon auszugehen, dass auf absehbare Zeit ausreichendes Spektrum für einen Neueinsteiger frei würde. Ein Großteil des Spektrums stünde damit ab 2017 nicht für eine Neuvergabe an andere als die jetzigen Netzbetreiber zur Verfügung. Daher würde sich eine Öffnung des Verfahrens über den Kreis der GSM-Netzbetreiber hinaus erübrigen.

Zu Eckpunkt 2 (Bedarfsermittlungsverfahren)

Die Stellungnahmen zum Eckpunkt 2 behandelten im Wesentlichen zwei Schwerpunkte: Zum einen den Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung und zum anderen die Anforderungen an ein Bedarfsermittlungsverfahren.

Das Vorhaben, die künftigen Bedarfe in den Bereichen 900 und 1800 MHz durch ein offenes, transparentes Verfahren unter Beteiligung der betroffenen Kreise frühzeitig zu ermitteln, wird von der Mehrzahl der Kommentatoren begrüßt. Dies diene der Herstellung von Planungs- und Investitionssicherheit. Der Ansatz, die Bedarfsabfrage im vierten Quartal 2011 durchzuführen, wird unterstützt. Es wird jedoch gefordert, die Frist für die Bedarfsanmeldungen auf mindestens acht Wochen auszudehnen, um allen Unternehmen ausreichende Zeit für die notwendigen Analysen zu geben.

Zu den Anforderungen an ein Bedarfsermittlungsverfahren wird vorgetragen, dass eine qualifizierte Bedarfsanmeldung Voraussetzung für die Berücksichtigung im Bedarfsermittlungsverfahren sein müsse, da ausgeschlossen werden müsse, dass Unternehmen nur vorgeblich Bedarf anmelden, tatsächlich aber andere Interessen außerhalb der Frequenzregulierung verfolgen würden. Des Weiteren wird vorgetragen, dass darüber hinaus erhöhte Anforderungen an das Frequenznutzungskonzept in den Fällen zu stellen seien, in denen ein Interessent über die aktuelle Zuteilung hinaus zusätzliches Spektrum begehre.

Von anderer Seite wird vorgetragen, dass es keines Bedarfsermittlungsverfahrens bedürfe. Vielmehr solle ohne Durchführung eines Bedarfsermittlungsverfahrens kurzfristig und (spätestens) mit Wirkung zum 1. Januar 2017 von Amts wegen durch Einzelzuteilungen eine

kleine Frequenzumverteilung durchgeführt werden. Sofern das Bedarfsermittlungsverfahren dennoch durchgeführt werde, sollte vor Beginn des Verfahrens klargestellt werden, dass die bei der Frequenzauktion 2010 angewandte anbieterbezogene Spektrumskappe von 2 x 20 MHz im 800-/900-MHz-Bereich für die Frequenzuteilung mit Wirkung ab dem 1. Januar 2017 für alle Marktteilnehmer gelten müsse. Auch sollte bei der Bedarfsanmeldung berücksichtigt werden, ob ein Bedarfsanmelder die Erfüllung der regulatorischen Kriterien bereits in der Vergangenheit nachgewiesen habe.

Sollte vor Beginn des Bedarfsermittlungsverfahrens nicht klargestellt werden, dass die in der Präsidentenkammerentscheidung vom 12.10.2009 (BK1a-09/002) festgelegte Spektrumskappe von 2 x 20 MHz auch für den hier in Frage stehenden Frequenzbereich 900 MHz gelte, könne dies dazu führen, dass eine zunächst festgestellte Knappheit aufgrund von später bekanntgegebenen Spektrumskappen in einem etwaigen Vergabeverfahren aufgehoben würde.

Sollten keine Ausführungen zur Spektrumskappe gemacht werden, sollte jedenfalls klargestellt werden, dass eine separate Knappheitsbetrachtung des 900- und des 1800-MHz-Bands durchgeführt werde.

Zu Eckpunkt 3 (Veröffentlichung der Bedarfsfeststellung)

Die Mehrheit der Kommentatoren stimmt einer Veröffentlichung der festgestellten Bedarfe zu. Hierdurch werde insbesondere Transparenz geschaffen.

Klärungsbedarf wird hinsichtlich der Rechtsnatur bzw. Rechtsqualität der Feststellung der Bedarfe geäußert.

Zum Teil wird gefordert, mit der Veröffentlichung nicht nur das Ergebnis der festgestellten Bedarfe, sondern auch die einzelnen Bedarfsanmeldungen sowie die bedarfsanmeldenden Unternehmen bekannt zu geben.

Zu Eckpunkt 4 (Nutzungszweck)

Die dienste- und technikneutrale Widmung der Frequenzen wird unterstützt. Hierin wird eine Möglichkeit gesehen, in den betroffenen Bändern eine Kanalstruktur einzuführen, welche die Nutzung von neueren Mobilfunktechnologien wie (Multi-Carrier-) HSPA und LTE sowie größere Kanalbandbreiten in einem Raster von 5 MHz begünstigen und dabei aber durch Parallelbetrieb mit GSM auch die notwendige Kontinuität für nur GSM unterstützende Mobiltelefone und für internationales Roaming gewährleisten würde.

Hinsichtlich einsetzbarer Techniken wird angeregt, klarzustellen, dass diese Bänder auch in Zukunft ausschließlich für FDD-basierte Techniken im gepaarten Spektrum vorgesehen sein sollten. Dies stelle keine Einschränkung des Gedankens der Technologieneutralität dar, weil alle modernen Mobilfunktechniken sowohl den FDD- als auch TDD-Modus unterstützen würden.

Des Weiteren wird vorgetragen, dass die unkonditionierte Freigabe von Technologien im 900-MHz-Band nur erfolgen dürfe, wenn (spätestens) zum 1. Januar 2017 auch eine Umverteilung von 2x 2,4 MHz 900-MHz- gegen 1800-MHz-Frequenzen stattfinden würde, welche allen Mobilfunknetzbetreibern die Möglichkeit einräume, bei 900-MHz Parallelbetrieb durchzuführen.

Zu Eckpunkt 5 (Bundesweite Nutzung)

Es wird im Wesentlichen vorgetragen, dass die Frequenzen in den beiden Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine wichtige Basis für die bundesweite Sicherung der GSM-Funkversorgung und eine wichtige Ressource für den weiteren Ausbau der funkgestützten

Breitbandversorgung seien. Daher seien beide Frequenzbereiche auch weiterhin für eine bundesweite Nutzung vorzusehen.

Insoweit sei zu berücksichtigen, dass auch die Nutzer ein Interesse an einer umfassenden flächendeckenden Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen hätten, die aktuell ausschließlich mit GSM gegeben sei und mit den noch längerfristig weit verbreiteten GSM-Endgeräten bewerkstelligt werden würde.

Zu Eckpunkt 6 (Frequenznutzungsbedingungen)

Die Stellungnahmen zum Eckpunkt 6 behandeln im Wesentlichen drei Schwerpunkte: Erstens frequenztechnische Nutzungsbestimmungen, zweitens eine Frequenzgrundausrüstung sowie drittens den Aspekt einer Versorgungsverpflichtung.

Zu den frequenztechnischen Nutzungsbestimmungen wird gefordert, dass konkrete Nutzungsbestimmungen vorgegeben werden sollten, die den Schutz von Funkanwendungen in benachbarten Frequenzbereichen gewährleisten. Eine privatrechtliche Frequenzkoordinierung der betroffenen Frequenznutzer wird für unzureichend erachtet. Des Weiteren wird vorgeschlagen, ein Kanalaraster bzw. Frequenzblöcke von 5 MHz vorzusehen. Dies ermögliche und fördere den technologieneutralen Einsatz neuer Breitbandtechnologien.

Im Hinblick auf eine Frequenzausrüstung wird vorgetragen, möglichst keine Frequenzgrundausrüstung abstrakt festzulegen. Vielmehr solle es jedem Unternehmen überlassen bleiben, seinen individuellen Frequenzbedarf selbst zu bestimmen.

Im Zusammenhang mit einer Grundausrüstung wird von anderer Seite eine „harte“ Spektrumskappe von 2 x 20 MHz des Gesamtspektrums im 800-/ 900-MHz-Band gefordert.

Es wird angeregt, die Versorgungsverpflichtung auf den Gesamtbestand an Frequenzen eines Netzbetreibers zu beziehen und nicht auf jedes einzelne Frequenzband und damit keine unnötigen Mehrfachabdeckungen einzufordern. Es wird vorgeschlagen, dass der Versorgungsgrad für alle Netzbetreiber einheitlich und nicht geringer als der bereits erreichte Versorgungsgrad festgelegt werde.

Des Weiteren wird ausgeführt, dass vor einem Bedarfsermittlungsverfahren die Versorgungsverpflichtungen in den jeweiligen Frequenzbereichen festgelegt werden sollten. Auch sollte klargestellt werden, inwiefern bereits erfüllte Versorgungsverpflichtungen hierauf angerechnet würden. Die frühzeitige Kenntnis über die zukünftig geltenden Versorgungsverpflichtungen habe maßgeblichen Einfluss auf die Bewertung eines Frequenzbedarfs und somit auf die tatsächliche Nachfrage nach Spektrum.

Zu Eckpunkt 7 (Weitere Verfahrensschritte)

Die Mehrzahl der Kommentatoren ist der Ansicht, dass abschließende Entscheidungen erst nach Anhörung der betroffenen Kreise getroffen werden sollten.

Zum weiteren Verfahren wird einerseits vorgeschlagen, die bestehenden Frequenzzuteilungen auch im Fall einer festgestellten Knappheit zu verlängern. Mit Blick auf den hohen Bedarf an GSM-Mobilfunkdienstleistungen entspreche eine Verlängerung der bestehenden Frequenznutzungsrechte in den Bereichen von 900 MHz und 1800 MHz sowohl den Verbraucherinteressen, dem Infrastrukturauftrag des Bundes als auch dem Gebot der effizienten Frequenznutzung.

Andererseits wird vorgetragen, dass eine etwaige Auktion zur Bestimmung der künftigen Zuteilungsnehmer und deren Zuteilungsumfang erst dann durchgeführt werden solle, wenn die Nachfrage nach GSM-Diensten signifikant zurückgegangen sei. Im Umkehrschluss sollten die

bestehenden Zuteilungsrechte solange und in dem Umfang verlängert werden, wie Bedarf für GSM bestünde.

Zur Dauer einer Verlängerung werden verschiedene Ansichten vertreten. So wird vorgetragen, die Nutzungsrechte um 5, 10, 15 oder um 20 Jahre zu verlängern bzw. bis zum Jahre 2020 / 2025 zu befristen.

Wiederum von anderer Seite wird vorgetragen, dass für die Zuteilung mit Wirkung zum 1. Januar 2017 ein Zuteilungsverfahren gewählt werden sollte, das sicherstelle, dass die durch behördliche Einzelzuteilungen hervorgerufenen Kostenvorteile der D-Netzbetreiber durch behördliche Einzelzuteilungen (zumindest annäherungsweise) wieder behoben werden könnten. Hierfür käme die Möglichkeit in Betracht, eine kleine Umverteilung des 900-/ 1800-MHz-Spektrums vorzunehmen. Sofern entgegen der Ansicht des Kommentators dennoch ein Bedarfsermittlungsverfahren durchgeführt und keine Klarstellung zur harten Spektrumskappe abgegeben und auch keine kleine Umverteilung vorgenommen werde, sollte jedenfalls die Verlängerung der zugeteilten 2 x 5 MHz im 900-MHz-Band erwogen werden. Die primär geforderte Umverteilung solle jedoch (spätestens) mit Wirkung zum 1. Januar 2017 durch eine Beschlusskammer aufgrund mündlicher Verhandlung vorgenommen werden. Es wird darauf hingewiesen, dass der Antrag auf Umverteilung lediglich den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2016 betreffe. Vor diesem Hintergrund könne der Antrag keine Anhaltspunkte für eine Knappheit des 900-MHz-Spektrums liefern.

Von anderer Seite wird zu dem Aspekt Knappheit vorgetragen, dass die Frequenzversteigerungen aus den Jahren 2000 und 2010 die Vermutung nahelegten, dass es bezüglich der Ende 2016 auslaufenden Frequenznutzungsrechte keinen qualifizierten neuen Bedarfsanmelder geben werde. Bei der Frage der Zuteilung der Ende 2016 auslaufenden 900-/ 1800-MHz-Frequenznutzungsrechte seien daher nur die vier bestehenden Mobilfunknetzbetreiber zu berücksichtigen. Daher sei eine Öffnung des Verfahrens über den Kreis der heutigen Mobilfunknetzbetreiber hinaus nicht sinnvoll und könne auf die Vorgabe einer Grundausstattung verzichtet werden.

Zu Eckpunkt 8 (Rechtzeitige Entscheidung über die Zuteilungen)

Einerseits wird vorgetragen, dass ein zügiges Vorgehen geeignet sei, die Dienstekontinuität zu gewährleisten, Innovationen zuzulassen und für Investitionen in das Band zu sorgen. Dies gelte vor allem unter dem Aspekt der eventuellen Notwendigkeit von Verkehrsmigrationen und der Kontinuität der Nutzungen dieser Frequenzbänder. Die Marktteilnehmer benötigten ausreichend Zeit, damit strategische Entscheidungen und ggf. Anpassungsmaßnahmen durchgeführt werden könnten. Bei kürzeren Umsetzungsfristen könne es zu zeitlichen Engpässen und sogar zu Unterbrechungen in der Dienstversorgung kommen. Eine Entscheidung drei Jahre vor dem Ende der Laufzeit der Frequenznutzungen sei mit Blick auf Erfahrungen zu den notwendigen, zeitaufwändigen Konsultations- und Vorbereitungsprozessen zudem angemessen und sachdienlich. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass die frühzeitige Einleitung eines Verfahrens - möglichst noch vor 2013 - mit Blick auf Europa unabdingbar sei, da Deutschland im Gegensatz zu Frankreich, UK, Spanien, Italien und Österreich in Bezug auf die 900-MHz-Frequenzen noch keinen langfristigen Rahmen für deren Nutzung habe.

Andererseits wird eine abschließende Entscheidung bereits 2013 - zumindest für den Fall der Durchführung eines Vergabeverfahrens - für zu früh erachtet. Eine Entscheidung über die Zukunft des GSM-Spektrums zwei Jahre vor Ende der Befristung im Jahr 2014 sei ausreichend und zielführend.

II. Begründung im Einzelnen

Zu 1 Einleitung des Bedarfsermittlungsverfahrens

Die Präsidentenkammer leitet dieses Bedarfsermittlungsverfahren ein, um zu ermitteln, ob in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz für Frequenzzuteilungen ab dem 1. Januar 2017 in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden sind; § 55 Abs. 9 Satz 1, 1. Alt. TKG.

Da der Umfang an nutzbaren Funkfrequenzen aus technischen Gründen begrenzt ist, sind diese als knappe öffentliche Ressource anzusehen, der ein bedeutender Wert für die Gesellschaft und den Markt beizumessen ist. Daher bedarf es einer staatlichen Koordinierung und Steuerung der Nutzung dieser knappen Ressource (vgl. amtliche Begründung zu § 53 Abs. 1 des Regierungsentwurfs zum TKG, BR-Drs. 755 aus 03, S. 105). Es liegt im öffentlichen Interesse, durch eine effiziente und wirksame Frequenzregulierung zu gewährleisten, dass solche Funkfrequenzen aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht – insbesondere unter Berücksichtigung der großen Bedeutung der Funkfrequenzen für die elektronische Kommunikation – so effizient wie möglich genutzt werden.

Die Bereitstellung der Funkfrequenzen erfolgt nach den Grundsätzen der effizienten Frequenzverwaltung, der Frequenzeffizienz und Flexibilität, der Technologie- und Diensteneutralität und des Wettbewerbs. Ziel ist es, einen wirksamen Wettbewerb zwischen Marktteilnehmern zu wahren und zu fördern und insbesondere das Horten von Frequenzen zu verhindern. Hierfür dient die Bedarfsermittlung nicht nur der Analyse der bestehenden Frequenznutzungen einschließlich der vorhandenen Technologien und Dienstangebote, um für Transparenz zu sorgen und auch mögliche Ineffizienzen aufzuspüren, sondern sie ist ein wichtiger Schritt, um auf künftige marktliche Anforderungen und Nachfragen nach Frequenzen vorbereitet zu sein und effiziente Frequenznutzungen zu fördern.

Aus Sicht der Präsidentenkammer sind die hiermit verbundenen Fragen von besonderer Komplexität und die zu treffende Entscheidung über die Nutzung der Frequenzen ab 1. Januar 2017 von hervorgehobener Bedeutung für den Markt (vgl. oben Ausgangslage). Um diese komplexe Entscheidung auf eine sichere und stabile Grundlage zu stellen, hat die Präsidentenkammer das Verfahren zur Erarbeitung dieser Entscheidung frühzeitig eingeleitet. Nach heutiger Einschätzung sollte das Verfahren möglichst drei Jahre vor Ablauf der gegenwärtigen Laufzeit der Frequenznutzungsrechte abgeschlossen sein, um den Netzbetreibern und den übrigen interessierten Unternehmen die erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu gewähren.

Nach § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG kann unbeschadet des § 55 Abs. 5 TKG angeordnet werden, dass der Zuteilung der Frequenzen ein Vergabeverfahren aufgrund der von der Präsidentenkammer festzulegenden Bedingungen nach § 61 TKG voranzugehen hat, wenn Frequenzen knapp sind. Die in beiden Alternativen des § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG vorausgesetzte Frequenzknappheit kann sich entweder aus der bereits feststehenden Tatsache eines Antragsüberhangs (§ 55 Abs. 9 Satz 1, 2. Alt. TKG) oder aus der Prognose einer nicht ausreichenden mengenmäßigen Verfügbarkeit von Frequenzen ergeben (§ 55 Abs. 9 Satz 1, 1. Alt. TKG). Die Anordnung eines Vergabeverfahrens nach § 55 Abs. 9 TKG liegt im Ermessen der Präsidentenkammer.

Unter Berücksichtigung des Gesetzeswortlautes wie auch des systematischen Zusammenhangs der beiden Fallvarianten des § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG bezieht sich die in der 1. Alternative genannte Prognose darauf, dass im Zuteilungszeitpunkt eine das verfügbare Frequenzspektrum übersteigende Anzahl von Zuteilungsanträgen gestellt sein wird. Grundlage dieser Prognose ist die Feststellung eines überschießenden Frequenzbedarfs.

Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint eine Frequenzknappheit nicht als unwahrscheinlich. Dies gilt nicht zuletzt mit Blick auf den hohen Nachfrageüberhang im Rahmen der Frequenzauktion im Jahr 2010. Mit den Frequenzen im Bereich 900 MHz und 1800 MHz wird ein bereits für den Mobilfunkdienst zugewiesenes und intensiv genutztes Spektrum zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus spricht für die Durchführung eines Bedarfsermittlungsverfahrens beispielsweise auch nach verständiger Würdigung das Begehren der E-Plus nach weiterem Spektrum im 900-MHz-Bereich. Die Kammer kann sich ferner der Meinung von Kommentatoren, dass es für die hier in

Frage stehenden Frequenzen keinen qualifizierten neuen Bedarfsanmelder geben werde, nicht anschließen. Jedenfalls muss das Verfahren insofern offen ausgestaltet sein und darf nicht von vornherein die Möglichkeit eines Neueinsteigers ausschließen.

Zur Feststellung eines überschießenden Frequenzbedarfs steht in Gestalt des Bedarfsermittlungsverfahrens, bei dem die Präsidentenkammer zur Vorbereitung ihrer Entscheidung über den Erlass einer Vergabeanordnung öffentlich dazu auffordert, innerhalb einer angemessenen Frist Bedarfsanmeldungen in Bezug auf bestimmte Frequenzen einzureichen, ein in der Praxis erprobtes und aussagekräftiges mehrstufiges Verfahren zur Verfügung, das den Kriterien der Objektivität, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit hinreichend Rechnung trägt und allen Bewerbern eine gleichmäßige Chance auf Zugang zu Frequenzen einräumt. Auch wenn danach die Frequenzbedarfe potenziell die verfügbaren Frequenzen übersteigen, eröffnet die Präsidentenkammer im weiteren Verfahren (siehe hierzu unter Punkt 6.2) ein Zeitfenster, in dem jedermann einen Antrag auf Frequenzzuteilung bzw. Zulassung zum Vergabeverfahren innerhalb einer bestimmten Frist stellen kann.

Zwar ist ein förmliches Bedarfsermittlungsverfahren in § 55 Abs. 9 TKG nicht ausdrücklich vorgeschrieben, wird es aber nicht vor dem Erlass der Vergabeanordnung durchgeführt, ist die Präsidentenkammer jedenfalls gehalten, auf Erkenntnisse zurückzugreifen, die eine vergleichbare Gewähr für die zutreffende Erfassung des aktuellen Frequenzbedarfs bieten und somit als Grundlage für die Prognose einer – unter Umständen nicht – ausreichenden Verfügbarkeit von Frequenzen nicht weniger geeignet sind. Vor diesem Hintergrund erachtet es die Präsidentenkammer für zweckmäßig und effizient, zunächst ein Bedarfsermittlungsverfahren als Verfahrensschritt proaktiv einzuleiten, um bei der Zuteilung der Frequenzen ein objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren einzuhalten.

Zweck einer Bedarfsabfrage ist die Feststellung eines möglichen Bedarfsüberhangs als Grundlage für die Prognose, ob mit einer die verfügbaren Frequenzen übersteigenden Anzahl von Anträgen zu rechnen ist (§ 55 Abs. 9 Satz 1 Alt. 1 TKG). Dies ist ausweislich der Gesetzesbegründung dann möglich, wenn die Präsidentenkammer zur Auffassung gelangt, dass für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang Frequenzen vorhanden sind (vgl. Regierungsentwurf zu § 53 Abs. 9 TKG, BR-Drs. 755/03, S. 109). Dabei hat die Präsidentenkammer von Annahmen auszugehen, die sowohl dem aktuellen Erkenntnis- und Erfahrungsstand entsprechen als auch nachvollziehbar sind und die Regulierungsziele berücksichtigen.

Auch wenn die Frequenzen in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz erst ab dem 1. Januar 2017 für Frequenzzuteilungen wieder zur Verfügung stehen, erachtet es die Präsidentenkammer als erforderlich und angemessen, das Verfahren für eine Zuteilung zum jetzigen Zeitpunkt zu beginnen. Bereits in ihrer Flexibilisierungsentscheidung hat die Präsidentenkammer als Maßnahme für die Flexibilisierung von Frequenznutzungsrechten für drahtlose Netzzugänge in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz in Aussicht gestellt, rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung (31.12.2016), über die Zuteilung dieser Frequenzen zu entscheiden (a. a. O., S. 3576):

„Maßnahme 3: Die Bundesnetzagentur wird von Amts wegen rechtzeitig vor dem Ende der derzeitigen Befristung der Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Entscheidung über die Zuteilung dieser Frequenzen ab dem 01.01.2017 treffen.

Entsprechendes gilt für den Fall, dass ein Frequenzzuteilungsinhaber einen Antrag auf Verlängerung der Befristung über den 31.12.2016 hinaus stellt.“

Hierzu hat die Präsidentenkammer in ihrer Begründung Folgendes ausgeführt (a. a. O., S. 3610 f.):

„Die Bundesnetzagentur wird von Amts wegen rechtzeitig vor dem Ende der derzeitigen Befristung der Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Entscheidung über die Zuteilung dieser Frequenzen ab dem 01.01.2017 treffen.

(...) wird die Bundesnetzagentur rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung (31.12.2016), über die weitere Erteilung von Frequenznutzungsrechten entscheiden. Die Kammer hat hierbei insbesondere das Ergebnis der jüngsten Anhörungen berücksichtigt.“

Die Einleitung des Bedarfsermittlungsverfahrens im vierten Quartal 2011 erachtet die Präsidentenkammer als rechtzeitig, um möglichst drei Jahre vor Ablauf der gegenwärtigen Laufzeit am 31. Dezember 2016 eine abschließende Entscheidung über die Nutzung dieser Frequenzen ab dem 1. Januar 2017 treffen zu können. Zur Einleitung eines Verfahrens für die Zuteilung der Frequenzen hat die Präsidentenkammer in ihrer Begründung zur Flexibilisierungsentscheidung bereits Folgendes ausgeführt (a. a. O., S. 3610 f.):

„(...) Aus Sicht der Kammer sind die hiermit verbundenen Fragen von besonderer Komplexität und die zu treffende Entscheidung von hervorgehobener Bedeutung mit erheblichen Auswirkungen für den Markt. Um diese Entscheidung auf eine dementsprechend sichere und stabile Grundlage zu stellen, wird die Bundesnetzagentur das Verfahren zur Erarbeitung dieser Entscheidung rechtzeitig einleiten.“

Die rechtzeitige Einleitung eines Bedarfsermittlungsverfahrens trägt – wie auch von der Mehrzahl der Kommentatoren gefordert – sowohl den Belangen der bisherigen Frequenzzuteilungsinhaber als auch weiteren interessierten Unternehmen Rechnung. Den bisherigen Frequenzzuteilungsinhabern gewährte insbesondere die frühzeitige Veröffentlichung der beiden Konsultationsentwürfe (Frequenzverteilungsuntersuchung als auch die Eckpunkte für das Bedarfsermittlungsverfahren) einen Ausblick auf die Vorbereitung einer Entscheidung zur Zuteilung von Frequenzen in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz. Dadurch erhalten die Netzbetreiber einen vollumfänglichen Überblick über die bevorstehende Bereitstellung von Frequenzen unterhalb und oberhalb von 1 GHz, um eigene Bewertungen für den Frequenzbedarf und den Zugang zu Frequenzen vornehmen zu können. Gleichmaßen erhielten alle interessierten Unternehmen zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt die notwendigen Informationen über die Rahmenbedingungen eines Verfahrens zur Zuteilung der Frequenzen, um ihre geschäftlichen Planungen entsprechend ausrichten zu können. Alle Interessenten erhalten damit die Möglichkeit, ihr Recht auf einen chancengleichen Zugang zu den Frequenzspektren in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz zu wahren.

Soweit von einem Kommentator die Durchführen eines Verfahrens für zu früh erachtet wird, weist die Kammer darauf hin, dass nach den bisherigen Erfahrungen ein ausreichender Zeitraum für die Durchführung von komplexen Vergabeverfahren gegeben sein muss, damit eine Dienstkontinuität im Interesse der Verbraucher im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 1 TKG gewährleistet werden kann. Ebenso kann hiermit dem Regulierungsziel der Förderung von effizienten Infrastrukturinvestitionen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 3 TKG Rechnung getragen werden, da den Unternehmen ausreichend Zeit für Investitionsentscheidungen sowohl in bestehende Infrastrukturen als auch in den Netzauf- und –ausbau eingeräumt wird.

Zur Gewährleistung eines objektiven, diskriminierungsfreien und nachvollziehbaren Verfahrens leitet die Präsidentenkammer die Bedarfsermittlung ein. Mit diesem Verfahren sind interessierte Unternehmen aufgefordert, bis zum 16. Januar 2012 ihre prognostizierten Bedarfe an Frequenznutzungsrechten in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz ab dem 1. Januar 2017 (vgl. hierzu Punkt 5) substantiiert darzulegen. Soweit von einem Kommentator gefordert wird, die Frist für die Bedarfsanmeldung auf mindestens acht Wochen auszudehnen, weist die Kammer darauf hin, dass bereits mit der Veröffentlichung von Eckpunkten für das anstehende

Verfahren im Amtsblatt 13/2011 am 6. Juli 2011 der Zeitraum für Analysen und Planungen der interessierten Unternehmen eröffnet wurde.

Zu 2 Verfügbarkeit der Frequenzen

Die künftig verfügbaren Frequenzen in den Bereichen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz sollen für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten zur Nutzung ab dem 1. Januar 2017 bereitgestellt werden.

Die Harmonisierung der technischen Bedingungen für die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des 900-MHz-Bands sowie des 1800-MHz-Bands für terrestrische Systeme, die elektronische Kommunikationsdienste erbringen können, erfolgte durch die Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2009 zur Harmonisierung des 900-MHz-Bands und des 1800 - MHz - Bands für terrestrische Systeme, die europaweite elektronische Kommunikationsdienste in der Gemeinschaft erbringen können (2009/766/EG). Hinsichtlich der technischen Bedingungen für die Verfügbarkeit der oben genannten Frequenzbereiche haben die Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Art. 5 Absatz 2 der Entscheidung zu gewährleisten, dass die in Artikel 3, in Artikel 4 Absatz 2 und in Absatz 1 dieses Artikels genannten anderen Systeme einen ausreichenden Schutz der Systeme in benachbarten Frequenzbändern (GSM-R unterhalb 880 MHz und DECT oberhalb 1880 MHz) garantieren. Eine abschließende Festlegung gegebenenfalls erforderlicher Schutzbänder oder Koordinierungsmaßnahmen kann hierbei erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, da diese auch von den letztendlich eingesetzten Technologien abhängig sind.

Die Frequenzen in den Bereichen von 900 MHz und 1800 MHz sind aufgrund der GSM-Lizenzen bis zum 31. Dezember 2016 wie folgt zugeteilt:

Frequenzbereich	Zuteilungsinhaber	Zuteilungen	Umfang
900 MHz	E-Plus	880,1 – 885,1 MHz und 925,1 – 930,1 MHz	2 x 5 MHz
	Telefónica	885,1 – 890,1 MHz und 930,1 – 935,1 MHz	2 x 5 MHz
	Vodafone	890,1 – 892,5 MHz und 935,1 – 937,5 MHz	2 x 2,4 MHz
		899,9 – 906,1 MHz und 944,9 – 951,1 MHz	2 x 6,2 MHz
		910,5 – 914,3 MHz und 955,5 – 959,3 MHz	2 x 3,8 MHz
1800 MHz	Telekom	892,5 – 899,9 MHz und 937,5 – 944,9 MHz	2 x 7,4 MHz
		906,1 – 910,5 MHz und 951,1 – 955,5 MHz	2 x 4,4 MHz
		914,3 – 914,9 MHz und 959,3 – 959,9 MHz	2 x 0,6 MHz
	Telefónica	1735,1 – 1752,5 MHz und 1830,1 – 1847,5 MHz	2 x 17,4 MHz
	Vodafone	1752,7 – 1758,1 MHz und 1847,7 – 1853,1 MHz	2 x 5,4 MHz
1800 MHz	E-Plus	1763,1 – 1780,5 MHz und 1858,1 – 1875,5 MHz	2 x 17,4 MHz

Tabelle 2

Die Frequenzbereiche stehen ab dem 1. Januar 2017 für Frequenzzuteilungen für den drahtlosen Netzzugang zur Verfügung.

Die Frequenzen in den Bereichen von 1710 bis 1725 (Unterband) und von 1805 MHz bis 1820 MHz (Oberband) sowie von 1730,1 bis 1735,1 MHz (Unterband) und von 1825,1 bis 1830,1 MHz (Oberband) sowie von 1758,1 – 1763,1 MHz (Unterband) und von 1853,1 bis 1858,1 MHz (Oberband) sind noch bis zum 31. Dezember 2025 für den drahtlosen Netzzugang zugeteilt.

Soweit von Kommentatoren darauf hingewiesen wird, dass ein Großteil des Spektrums ab 2017 nicht für eine Vergabe an einen Neueinsteiger zur Verfügung stehe, ist darauf hinzuweisen, dass

mit der Bedarfsabfrage als objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren die Bedarfe von allen interessierten Unternehmen abgefragt werden. Interessierte Unternehmen können somit die derzeitigen Frequenzzuteilungsinhaber als auch sog. Neueinsteiger sein.

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, die verfügbaren Frequenzspektren aus den beiden Frequenzbereichen im Umfang von insgesamt 170 MHz gemeinsam für Zuteilungen bereitzustellen:

Frequenzbereich	Umfang des verfügbaren Frequenzspektrums
900 MHz	2 x 35 MHz
1800 MHz	2 x 50 MHz

Tabelle 3

Damit kann erreicht werden, dass Nachfrager in einem Zuteilungsverfahren hinreichend Planungssicherheit erlangen, um gleichermaßen Frequenzen zur Flächenversorgung als auch zur kapazitiven Versorgung erhalten zu können. Eine gemeinsame Vergabe des gesamten Spektrums steht im Einklang mit der bisherigen Vergabepraxis der Bundesnetzagentur, möglichst alle verfügbaren Frequenzen in einem Verfahren bereitzustellen, um künstliche Frequenzknappheiten zu vermeiden.

Zu 3 Bundesweite Nutzungsmöglichkeit

Die Frequenzen in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz stehen bundesweit zur Verfügung.

Die Kommentatoren haben hierzu im Wesentlichen vorgetragen, dass die Frequenzen in den beiden Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine wichtige Basis für die bundesweite Sicherung der GSM-Funkversorgung und eine wichtige Ressource für den weiteren Ausbau der funkgestützten Breitbandversorgung seien. Daher seien beide Frequenzbereiche auch weiterhin für eine bundesweite Nutzung vorzusehen. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass auch die Nutzer ein Interesse an einer umfassenden flächendeckenden Versorgung mit Mobilfunkdienstleistungen hätten. Vor diesem Hintergrund wäre es angezeigt, die Frequenzen für einen Anschlusszeitraum ab dem 1. Januar 2017 wiederum für bundesweite Nutzungen zuzuteilen. Bundesweite Zuteilungen ermöglichen sowohl potenziellen Neueinsteigern einen Eintritt in den Markt für den drahtlosen Netzzugang als auch bestehenden Netzbetreibern eine Anschlussnutzung der Frequenzen für ihre bundesweiten Mobilfunknetze.

Die Präsidentenkammer hat zuletzt im Jahr 2010 Frequenzen aus dem Bereich 1800 MHz bundesweit für den drahtlosen Netzzugang vergeben. Auch Frequenzen aus dem Bereich 800 MHz, die vergleichbare Ausbreitungsbedingungen wie die Frequenzen im Bereich 900 MHz aufweisen, hat die Präsidentenkammer im Jahr 2010 bundesweit vergeben (siehe hierzu im Einzelnen die Entscheidung der Präsidentenkammer BK 1a-09/002).

Es wurden keine Gründe vorgetragen, die dafür sprechen, für die 900- und 1800-MHz-Frequenzen von der Bestimmung der gesamten Bundesrepublik Deutschland als Zuteilungsgebiet abzuweichen. Ebenso wie die bereits im Jahr 2010 vergebenen Frequenzen aus den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz stehen die Frequenzen aus den oben genannten Bereichen bei 900 MHz und 1800 MHz künftig für den drahtlosen Netzzugang bundesweit zur Verfügung und sollten daher bundesweit zuteilungsfähig sein.

Eine bundesweite Zuteilung dieser Frequenzen für den drahtlosen Netzzugang würde es ermöglichen, dass Netze für innovative mobile Breitbandangebote auch in der Fläche aufgebaut werden können. Überdies kann dem Regulierungsziel einer effizienten und störungsfreien

Frequenznutzung im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG durch eine bundesweite Zuteilung der 900- und 1800-MHz-Frequenzen bestmöglich Rechnung getragen werden, da bei einer bundesweiten Zuteilung der Frequenzen ein geringerer Koordinierungsaufwand erforderlich ist als bei einer regionalen bzw. lokalen Zuteilung der Frequenzen.

Zu 4 Nutzungszweck

In den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz sind die Frequenzen von 880 – 915 MHz und von 925 – 960 MHz sowie von 1725 – 1785 MHz und von 1820 – 1880 MHz nach Maßgabe der Frequenznutzungsteilpläne (Einträge Nr. 227 011, 228 001, 228 005, 267 001 und 267 006) für die Nutzung „drahtloser Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten“ gewidmet. Diese technologieneutrale Widmung ermöglicht nach Maßgabe des Frequenznutzungsplans den Einsatz von unterschiedlichen Techniken und Systemen ohne Beschränkung auf bestimmte Standards.

Nach dem Frequenznutzungsplan (Beschreibung der Frequenznutzungen) dient die Frequenznutzung (drahtloser Netzzugang) der Anbindung von Endgeräten an Funknetze über ortsfeste Stationen. Hierbei werden in der Regel Telekommunikationsdienste angeboten.

Die gültigen frequenztechnischen Frequenznutzungsbestimmungen ergeben sich aus der Entscheidung der Europäischen Kommission (2009/766/EG) vom 16. Oktober 2009 zur Harmonisierung des 900-MHz-Bands und des 1800-MHz-Bands für terrestrische Systeme, die europaweite elektronische Kommunikationsdienste in der Gemeinschaft erbringen können; zuletzt geändert durch den Durchführungsbeschluss (2011/251/EU) der Kommission vom 18. April 2011 zur Änderung der Entscheidung 2009/766/EG der Kommission. Die Frequenznutzungsbestimmungen werden im Rahmen der europäischen Harmonisierung fortgeschrieben werden.

Soweit ein Kommentator bereits in diesem Bedarfsermittlungsverfahren die ausschließliche Festlegung von FDD als Duplexverfahren fordert, ist darauf hinzuweisen, dass die Festlegung der konkreten Frequenznutzungsbestimmungen – die gegebenenfalls auch eine Festlegung von zulässigen Duplexverfahren enthält – erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt. Mit dem hier eröffneten Verfahren sollen zunächst die Bedarfe der interessierten Unternehmen ermittelt werden.

Soweit Kommentatoren vorschlagen, ein Kanalaraster oder Frequenzblöcke von 5 MHz bereitzustellen, um den technologieneutralen Einsatz neuer Breitbandtechnologien zu fördern, weist die Kammer darauf hin, dass der Einsatz solcher innovativer Systeme grundsätzlich möglich ist. Die Bundesnetzagentur wird daher die künftigen Frequenznutzer bei dem Einsatz oder bei dem Umstieg auf Technologien mit einem 5-MHz-Kanalaraster unterstützen, vor allem bei der Koordinierung dieser neuen Frequenznutzungen auch in den Grenzgebieten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Frequenznutzungen in den Nachbarländern. Hierbei wird die Bundesnetzagentur auch die berechtigten Schutzansprüche von inländischen Frequenznutzungen in benachbarten Frequenzbändern berücksichtigen. Konkrete frequenztechnische Festlegungen und Maßnahmen zur Verträglichkeit der Funkanwendungen können allerdings erst an späterer Stelle im Rahmen der Frequenzzuteilung beziehungsweise standortbezogenen Parameterfestsetzung erfolgen.

Zu 5 Darlegung eines Frequenzbedarfs

Die Teilnahme am Bedarfsermittlungsverfahren ist nicht beschränkt. Alle interessierten Unternehmen sind aufgefordert, ihren Bedarf nach Frequenzzuteilungen in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz ab dem 1. Januar 2017 geltend zu machen. Eine Beschränkung des Verfahrens auf den Kreis der heutigen Mobilfunknetzbetreiber – wie von Kommentatoren gefordert – findet nicht statt. Ein sachlicher oder rechtlicher Grund für eine solche Beschränkung des Bedarfsermittlungsverfahrens ist nicht ersichtlich.

Um die Ernsthaftigkeit der angemeldeten Bedarfe glaubhaft zu machen, werden in diesem Verfahren bestimmte Anforderungen an die Bedarfsanmeldungen gestellt. Die Kammer folgt insoweit dem Großteil der Kommentatoren, die ein qualifiziertes Bedarfsanmeldungsverfahren gefordert haben. Entsprechend dem Zweck einer Bedarfsabfrage – Feststellung eines Bedarfsüberhangs als Grundlage für die Prognose, dass mit einer die verfügbaren Frequenzen übersteigenden Anzahl von Anträgen zu rechnen ist (§ 55 Abs. 9 Satz 1 Alt. 1 TKG) – sind solche Bedarfsanmeldungen besonders aussagekräftig, die bei ihrer Darlegung eines Interesses an der konkreten Nutzung der Frequenzen auch die sachlichen und subjektiven Kriterien für eine künftige Frequenzzuteilung berücksichtigen (§ 55 Abs. 3, 4 und 5 TKG).

Voraussetzung für eine Frequenzzuteilung ist, dass „eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung durch den Antragsteller sichergestellt ist“ und „die Verträglichkeit mit anderen Frequenznutzungen gegeben ist“ (siehe § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 und 4 TKG). Interessierte Unternehmen werden daher aufgefordert, schlüssig und nachvollziehbar darzulegen, dass eine effiziente und störungsfreie Frequenznutzung im Sinne des § 55 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 TKG durch sie zum Zeitpunkt der Zuteilung sichergestellt sein wird. Dabei hat sich die schlüssige und nachvollziehbare Darlegung sowohl auf die subjektiven Voraussetzungen der Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde als auch auf die Vorlage eines schlüssigen Konzepts für die beabsichtigte Nutzung der zuzuteilenden Frequenzen zu erstrecken.

Für eine den Zielen des TKG verpflichtete effiziente Nutzung dieser Frequenzen sind Darlegungen eines Interessenten auf der Grundlage seines Geschäftsmodells zweckdienlich. Dies gilt insbesondere in den Fällen – wie auch von Kommentatoren gefordert – in denen Unternehmen bereits über geeignetes Spektrum zur Umsetzung des jeweiligen Geschäftsmodells verfügen. Die Kammer folgt insoweit nicht dem Vorschlag eines Kommentators, der für dieses Verfahren die Berücksichtigung bereits in der Vergangenheit erfüllter Zuteilungsvoraussetzungen gefordert hat.

Im Einzelnen:

a) Wettbewerbliche Unabhängigkeit

Jedes interessierte Unternehmen ist aufgerufen, nur einmal einen Frequenzbedarf geltend zu machen. Dies gilt auch für Bedarfsanmeldungen im Rahmen von Konsortien. Unternehmen, die nach § 37 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) miteinander zusammengeschlossen sind, gelten als ein Unternehmen. Das Gebot der wettbewerblichen Unabhängigkeit entspricht der bisherigen Regulierungspraxis (vgl. ABl. RegTP 4/2000; Vfg. 13/2000, Vfg. 42/2006, ABl. BNetzA 20/2006; Vfg. 59/2009, ABl. BNetzA 20/2009). Das Regulierungsziel der Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG) erfordert die wettbewerbliche Unabhängigkeit der Netzbetreiber.

Die Bedarfsanmeldung sollte daher zur Darlegung der wettbewerblichen Unabhängigkeit folgende Angaben enthalten: Name und Adresse, Rechtsform und Sitz des Unternehmens sowie Ausführungen zur Beteiligungsstruktur.

b) Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde

Im Hinblick auf die Darlegung zur **Zuverlässigkeit** sollte das bedarfsanmeldende Unternehmen darlegen, ob in der Vergangenheit eine Frequenzzuteilung entzogen wurde, Auflagen wegen der Nichterfüllung von Verpflichtungen aus einer Frequenzzuteilung gemacht wurden, ein Verstoß gegen Telekommunikations- oder Datenschutzrecht geahndet wurde oder derzeit ein Verfahren in vorgenannten Fällen anhängig ist und ggf. bei welcher Behörde.

Im Hinblick auf die **Fachkunde** sollte dargelegt werden, dass die bei dem Aufbau und Betrieb des Funknetzes tätigen Personen über die erforderlichen Kenntnisse, Erfahrungen und Fertigkeiten verfügen.

Neben den Darlegungen zur Zuverlässigkeit und Fachkunde werden insbesondere die Darlegungen zur **Leistungsfähigkeit** von besonderer Bedeutung sein. Interessierte Unternehmen sollten daher über eine ausreichende finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen und dieses substantiiert darstellen. Im Hinblick darauf sollte das bedarfsanmeldende Unternehmen darlegen, dass die finanziellen Mittel und gegebenenfalls auch Sachmittel (dauerhaft) für die Zuteilung der Frequenzen sowie für die entsprechend dem **Frequenznutzungskonzept** vorgesehenen Investitionen in den Auf- und Ausbau sowie den Betrieb des Funknetzes zur Verfügung stehen werden und wie die Finanzierung erfolgen soll.

Hierbei wird zu berücksichtigen sein, dass es sich bei den Frequenzspektren 900 MHz und 1800 MHz um Frequenzen von außerordentlich hohem wirtschaftlichem Wert handelt. Den Funkfrequenzen in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz ist im Hinblick auf den Aufbau flächendeckender Funknetzinfrastrukturen auch für innovative mobile Breitbandangebote eine große gesellschaftliche Bedeutung beizumessen (vgl. die Regulierungsziele in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 TKG). Daher liegt es im öffentlichen Interesse, durch eine effiziente und wirksame Frequenzregulierung zu gewährleisten, dass diese Frequenzen so effizient wie möglich genutzt werden.

Die Ziele der Sicherstellung der optimalen Nutzung und effizienten Verwendung (vgl. Regulierungsziel § 2 Abs. 2 Nr. 7 TKG) der Frequenzen werden nicht zuletzt auch mit der Festsetzung der Gebühren für die Zuteilung verfolgt, § 142 Abs. 2 TKG. Dementsprechend sind die Gebühren für Entscheidungen über die Zuteilungen auf der Grundlage der Frequenzgebührenverordnung so festzusetzen, dass sie als Lenkungszweck eine optimale und den Zielen des Telekommunikationsgesetzes verpflichtete effiziente Nutzung dieser Frequenzen sicherstellen; nach § 142 Abs. 2 Satz 4 TKG ist demnach bei der Gebührenbemessung der Lenkungszweck entscheidend.

Bislang sind für Frequenzzuteilungen für den drahtlosen Netzzugang noch keine Frequenzzuteilungsgebühren verordnet. Die derzeitige Gebührenverordnung enthält insoweit keine Anhaltspunkte, da bislang für die hier in Frage stehenden Frequenzbereiche nur Gebührentatbestände für die Nutzung mit GSM festgelegt wurden. Die Gebührenverordnung wird derzeit überarbeitet. Es ist vorgesehen, dass die neuen Gebührentatbestände rechtzeitig vor der verbindlichen Antragsstellung auf Frequenzzuteilung in Kraft treten.

Gleichwohl weist die Kammer hierzu auf Folgendes hin:

Hinsichtlich der Gebührenbemessung gibt § 142 Abs. 2 Satz 4 TKG vor, dass Gebühren für Entscheidungen über die Zuteilung eines Nutzungsrechts so festzusetzen sind, dass sie als Lenkungszweck die optimale Nutzung und eine den Zielen des TKG verpflichtete Verwendung dieser Güter sicherstellt. Damit wird der Bundesnetzagentur auferlegt, ihr Gebührenmodell so auszugestalten, dass die Zuteilungsnehmer durch wirksame gebührenrechtliche Anreize unter anderem zur effizienten Nutzung der Frequenzen angehalten werden und eine Hortung der Frequenzen vermieden wird.

Den Funkfrequenzen in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz ist eine herausragende wirtschaftliche Bedeutung für die elektronische Kommunikation beizumessen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Aufbau flächendeckender Funknetzinfrastrukturen auch für innovative mobile Breitbandangebote (vgl. die Regulierungsziele in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 TKG). Daher liegt es im öffentlichen Interesse, durch eine effiziente und wirksame Frequenzregulierung zu gewährleisten, dass diese Frequenzen so effizient wie möglich genutzt werden.

Für die Zuteilung von Frequenzspektren mit denselben oder vergleichbaren frequenztechnischen Nutzungsbedingungen und dem Nutzungszweck drahtloser Netzzugang

hat die Auktion 2010 folgende Ergebnisse geliefert (abrufbar unter www.bundesnetzagentur.de/VergabeverfahrenDrahtloserNetzzugang): Das durchschnittliche Höchstgebot der Versteigerung 2010 für einen 2 x 5 MHz Block (gepaart) bei 800 MHz und einer Laufzeit von 15 Jahren betrug etwa 600 Mio. €. Für einen Block von 2 x 5 MHz (gepaart) bei 1800 MHz und einer Laufzeit von 15 Jahren betrug das durchschnittliche Höchstgebot etwa 20 Mio. € und bei 2 GHz mit gleicher Laufzeit etwa 88 Mio. €. Diese Auktionsergebnisse haben die Mindestgebote von 2.500.000 € für einen Frequenzblock von 2 x 5 MHz (gepaart; vgl. im Einzelnen die Frequenzvergabeentscheidung vom 12. Oktober 2009) um ein Vielfaches überschritten und belegen aus Sicht der Kammer die herausragende wirtschaftliche Bedeutung der Frequenzen in diesen Frequenzbereichen.

c) Frequenznutzungskonzept

Im Hinblick auf die Darlegung zum Frequenznutzungskonzept sollte das bedarfsanmeldende Unternehmen Ausführungen zum geplanten Dienstekonzept und dessen geschäftlicher und technischer Umsetzung machen. Maßgeblicher Zeitraum für das Frequenznutzungskonzept ist die Zeit ab dem 1. Januar 2017, da es in dem hiesigen Verfahren um Frequenznutzungsrechte geht, die erst ab diesem Tag wirksam sein werden.

Der Bedarfsanmelder sollte darlegen, welchen Frequenzbedarf er für die technische Umsetzung des geplanten Dienstekonzepts unter Zugrundelegung von verkehrstheoretischen Annahmen hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Bedarfsanmelder bereits über geeignetes Spektrum verfügt. Ebenso sollte dargelegt werden, dass die Frequenzen benötigt und dauerhaft effizient genutzt werden (§ 63 Abs. 1 TKG).

Der Bedarfsanmelder sollte darlegen, welche Art von Diensten er auf der Grundlage der von ihm gewählten Funktechnik im maßgeblichen Zeitraum anzubieten plant und in welchem Zeitrahmen dieses Dienstangebot realisiert werden soll. Ebenso sollte angegeben werden, welche Zielgruppe und welches Marktpotenzial er für die im Wettbewerb stehenden Funknetze erwartet.

Desgleichen sollten im Frequenznutzungskonzept Ausführungen zur technischen Umsetzung des geplanten Dienstekonzepts enthalten sein. Die Angaben zur technischen Umsetzung sollten erkennen lassen, dass der Bedarfsanmelder die geplante Vorgehensweise beherrscht und in der Lage ist, die ihm zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente einzusetzen. Dazu sollte der Bedarfsanmelder Angaben zum Planungsinstrumentarium (Einzelausführung der Netzausbauplanung, zeitliche Darstellung des Netzaufbaus), zur beabsichtigten Dimensionierung des Funkzugangsnetzes (z. B. Versorgungsgrad der Bevölkerung bzw. der Fläche, Anzahl der Funkzellen bzw. Sektoren) und zur konkreten Vorgehensweise (z. B. Netzstruktur, eingesetzte technische Systeme) machen. Gegebenenfalls sollten Ausführungen zur Fortsetzung des Einsatzes der GSM-Technologie bzw. zum Technologiewechsel von GSM zum Nachfolgesystem (z. B. Parallelbetrieb, zeitlicher Verlauf, Endgeräteverfügbarkeit) und zum Betriebs- und Unterhaltungskonzept (z. B. Leistungsfähigkeit des Netzes, Ausfallsicherheit (Funknetz und Kernnetz), Netz- und Fehlermanagement) erfolgen. Des Weiteren sollte dargelegt werden, dass die Vereinbarkeit mit frequenztechnischen Vorgaben aufgrund der Entscheidung der Kommission 2009/766/EG zur Harmonisierung des 900-MHz-Bands und des 1800-MHz-Bands für terrestrische Systeme, die europaweite elektronische Kommunikationsdienste in der Gemeinschaft erbringen können, (ABl. EU Nr. L 274 vom 10.10.2009, S. 32) in der Fassung des Durchführungsbeschlusses 2011/251/EU der Kommission vom 18. April 2011 zur Änderung der Entscheidung 2009/766/EG (ABl. EU Nr. L 106 vom 27. April 2011, S. 9) gegeben sein wird.

Die Prognosen der Teilnehmerentwicklung sowie des Verkehrsvolumens können in Form einer zeitlich differenzierten Darstellung über die ersten fünf Jahre des maßgeblichen Zeitraums vorgelegt werden. Schließlich sollte die geschäftliche Planung in einem Investitionsplan angegeben werden.

Sofern über die dargestellten Anforderungen an das Bedarfsermittlungsverfahren hinaus seitens eines Kommentators gefordert wurde, dass bereits mit dem Bedarfsermittlungsverfahren klarzustellen sei, dass für Frequenzzuteilungen im Bereich 800 MHz/900 MHz die bei der Frequenzauktion 2010 angewandte anbieterbezogene Spektrumskappe von 2 x 20 MHz gelte, kann sich die Kammer der Forderung nicht anschließen. Die Bedarfsanmeldungen dienen als Grundlage für eine Prognoseentscheidung der Kammer nach § 55 Abs. 9 Satz 2 Alt. 1 TKG. Hierfür ist erforderlich, dass die Kammer dieser Prognose Frequenzbedarfe zugrunde legt, die auf objektiven Tatsachen beruhen und die tatsächlichen Bedarfe interessierter Unternehmen widerspiegeln. Festlegungen, die konkrete Auswirkungen auf die Bedarfsanmeldungen solcher Unternehmen hätten, würden dieses objektive Verfahren exogen beeinflussen und die wahre Bedarfslage im Markt verzerren. Eine solche Wirkung wäre aber der Festlegung z. B. einer Spektrumskappe zuzuschreiben. Derartige Regelungen können erst nach Feststellung der Knappheit im Rahmen der Festlegungen im konkreten Verfahren zur Gewährleistung eines chancengleichen Zugangs zu Frequenzen dienen. Sie sind daher erst nach Kenntnis aller Umstände und Bedarfe der interessierten Unternehmen zu erwägen.

Zu 6 Weitere Verfahrensschritte

Zweck der Bedarfsabfrage ist die Ermittlung eines möglichen Bedarfsüberhangs als eine Grundlage für eine Prognose im Sinne des § 55 Abs. 9 Satz 1, 1. Alt. TKG.

Zu 6.1 Veröffentlichung

Die Präsidentenkammer wird die Bedarfsfeststellung veröffentlichen. Hierdurch wird dem Informationsbedürfnis der Allgemeinheit Rechnung getragen und insbesondere den potenziellen Bewerbern soweit möglich Transparenz verschafft. Soweit in diesem Zusammenhang seitens eines Kommentators die Frage nach der Individualisierung der festgestellten Bedarfe gestellt wurde, weist die Kammer darauf hin, dass die qualifizierten Bedarfsanmeldungen in diesem Verfahren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der interessierten Unternehmen enthalten werden. Die Veröffentlichung des Ergebnisses der Bedarfsfeststellung wird diesem Umstand Rechnung tragen.

Zu 6.2 Weitere Verfahrensschritte

Die Bedarfsanmeldungen dienen der Ermittlung eines möglichen Frequenzbedarfsüberhangs und der sich hieraus ergebenden gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritte für die Frequenzzuteilungen.

Für die Zuteilung der Funkfrequenzen aus den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz kommen nach erster Einschätzung der Präsidentenkammer im Wesentlichen die Verfahren der Verlängerung gemäß § 55 Abs. 8 TKG oder der (Neu-)Vergabe der Frequenzen gemäß §§ 55 Abs. 3 und 9, 61 TKG bei Frequenzknappheit in Betracht.

Nach § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG in Verbindung mit § 132 Abs. 3 Satz 1 TKG trifft die Präsidentenkammer unter Beteiligung betroffener Kreise zunächst eine Feststellung darüber, ob eine Frequenzknappheit für die Frequenzen in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz besteht oder nicht.

Die Präsidentenkammer wird auf der Grundlage des ermittelten Frequenzbedarfs in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz erwägen, ob eine Verlängerung der Befristungen bestehender Frequenznutzungsrechte (§ 55 Abs. 8 Satz 1 TKG) oder die Durchführung eines Vergabeverfahrens (§§ 55 Abs. 9 und 61 TKG) in Betracht kommt. Die seitens des Telekommunikationsgesetzes vorgesehenen Anhörungen der betroffenen Kreise werden – wie auch von Kommentatoren gefordert – vor den jeweiligen Entscheidungen der Präsidentenkammer durchgeführt werden.

Nach § 55 Abs. 8 TKG ist eine Verlängerung der Befristung der Frequenznutzungsrechte möglich. Dies gilt gemäß § 55 Abs. 9 Satz 1 TKG grundsätzlich nicht, wenn Frequenzknappheit besteht. Sind für Frequenzzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden, kann die Präsidentenkammer anordnen, dass der Zuteilung ein Vergabeverfahren voranzugehen hat. Vor der Entscheidung sind die betroffenen Kreise anzuhören (§ 55 Abs. 9 Satz 2 TKG). Zutreffend weisen Kommentatoren in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das Telekommunikationsgesetz hier der Präsidentenkammer einen Ermessensspielraum einräumt. Soweit von Kommentatoren gefordert wird, bereits zum jetzigen Zeitpunkt zugunsten der derzeitigen Frequenzzuteilungsinhaber über eine Verlängerung zu entscheiden, kann sich die Kammer dem nicht anschließen, da zunächst in dem hier vorliegenden Verfahren die notwendigen entscheidungserheblichen Tatsachen für die Ermessensentscheidung zu ermitteln sind.

Die Frequenzen werden durch die Bundesnetzagentur auf schriftlichen Antrag als Einzelzuteilungen und gegebenenfalls erst nach Teilnahme an einem Vergabeverfahren zugeteilt. Hierfür wird die Bundesnetzagentur zeitnah vor der Durchführung eines bestimmten Verfahrens für die Zuteilung der Frequenzen zur Beantragung von Nutzungsrechten auffordern. Auch Unternehmen, die ihr Interesse an konkreten Nutzungen der Frequenzen in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz bereits im Rahmen des Bedarfsermittlungsverfahrens bekundet haben werden, haben gemäß § 55 Abs. 3 und 4 TKG schriftliche Anträge auf Zuteilung von Frequenzen zu stellen und entsprechende konkretere Darlegungen und auch Nachweise für die Erfüllung der gesetzlichen Zuteilungsbedingungen zu erbringen. Für den Fall der Anordnung eines Vergabeverfahrens werden die Interessenten zusätzlich zu ihrer Bedarfsanmeldung nach § 61 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 TKG Anträge auf Zulassung zum Vergabeverfahren stellen und entsprechende Darlegungen und Nachweise zu den oben genannten gesetzlichen Mindestzulassungsvoraussetzungen beibringen müssen.

Die Anmerkungen der Kommentatoren zu den im späteren Verfahren festzulegenden Zuteilungsbedingungen – wie die Laufzeit der Frequenznutzungsrechte, Regelungen zur Versorgungsverpflichtung, der konkreten Frequenznutzungsbedingungen – werden im weiteren Verlauf des Verfahrens Berücksichtigung finden.

Zu 6.3 Zeitpunkt der Entscheidung über die Folgenutzung

Nach heutiger Einschätzung soll das Verfahren möglichst drei Jahre vor Ablauf der gegenwärtigen Laufzeit der Frequenznutzungsrechte abgeschlossen sein, um den Netzbetreibern und den übrigen interessierten Unternehmen die erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu gewähren.

Bereits in ihrer Flexibilisierungsentscheidung vom 12. Oktober 2009 hat die Präsidentenkammer als Maßnahme für die Flexibilisierung von Frequenznutzungsrechten für drahtlose Netzzugänge in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz in Aussicht gestellt, rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung (31. Dezember 2016), über die Zuteilung dieser Frequenzen zu entscheiden (a. a. O., S. 3576):

„Maßnahme 3: Die Bundesnetzagentur wird von Amts wegen rechtzeitig vor dem Ende der derzeitigen Befristung der Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Entscheidung über die Zuteilung dieser Frequenzen ab dem 01.01.2017 treffen.

Entsprechendes gilt für den Fall, dass ein Frequenzzuteilungsinhaber einen Antrag auf Verlängerung der Befristung über den 31.12.2016 hinaus stellt.“

Hierzu hat die Präsidentenkammer in ihrer Begründung Folgendes ausgeführt (a. a. O., S. 3610 f.):

„Die Bundesnetzagentur wird von Amts wegen rechtzeitig vor dem Ende der derzeitigen Befristung der Frequenznutzungsrechte in den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Entscheidung über die Zuteilung dieser Frequenzen ab dem 01.01.2017 treffen.

(...) wird die Bundesnetzagentur rechtzeitig, d. h. etwa drei Jahre vor dem Ende der jetzigen Befristung (31.12.2016), über die weitere Erteilung von Frequenznutzungsrechten entscheiden. Die Kammer hat hierbei insbesondere das Ergebnis der jüngsten Anhörungen berücksichtigt.

(...) Aus Sicht der Kammer sind die hiermit verbundenen Fragen von besonderer Komplexität und die zu treffende Entscheidung von hervorgehobener Bedeutung mit erheblichen Auswirkungen für den Markt. Um diese Entscheidung auf eine dementsprechend sichere und stabile Grundlage zu stellen, wird die Bundesnetzagentur das Verfahren zur Erarbeitung dieser Entscheidung rechtzeitig einleiten.“

Soweit von einem Kommentator darauf hingewiesen wird, dass eine abschließende Entscheidung über die Folgenutzung auch zu einem späteren Zeitpunkt ausreichend sei, weist die Kammer darauf hin, dass es zur Gewährleistung einer rechtzeitigen Entscheidung über die Nutzung der Frequenzen ab dem 1. Januar 2017 noch weiterer Verfahrensschritte bedarf. Die zeitliche Planung hat sich dabei an den gesetzlich vorgesehenen Verfahrensschritten zu orientieren, die gegebenenfalls auch die Anordnung und Durchführung eines Vergabeverfahrens beinhalten können. Die in diesem Fall durchzuführenden gesetzlich vorgesehenen Anhörungen der betroffenen Kreise sowie die hierfür vorgesehenen Präsidentenkammerentscheidungen, die im Benehmen mit dem Beirat bei der Bundesnetzagentur zu treffen sind, waren bei der zeitlichen Planung frühzeitig zu berücksichtigen.

Die Kammer trägt dabei auch den Kommentaren Rechnung, die ein solches zügiges Vorgehen fordern, um die Dienstkontinuität weiter zu gewährleisten, Innovationen zuzulassen und für Investitionen zu sorgen. Dabei wird vor allem auf die eventuelle Notwendigkeit von Verkehrsmigrationen und die Kontinuität der Nutzungen dieser Frequenzbänder hingewiesen. Die Marktteilnehmer benötigten ausreichend Zeit, damit strategische Entscheidungen und ggf. Anpassungsmaßnahmen durchgeführt werden könnten. Bei kürzeren Umsetzungsfristen könne es zu zeitlichen Engpässen und sogar zu Unterbrechungen in der Dienstversorgung kommen. Eine Entscheidung drei Jahre vor dem Ende der Laufzeit der Frequenznutzungen sei mit Blick auf Erfahrungen zu den notwendigen, zeitaufwändigen Konsultations- und Vorbereitungsprozessen zudem angemessen und sachdienlich.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Die Präsidentenkammer

Bonn, den 21. November 2011

Dr. Henseler-Unger
Beisitzerin

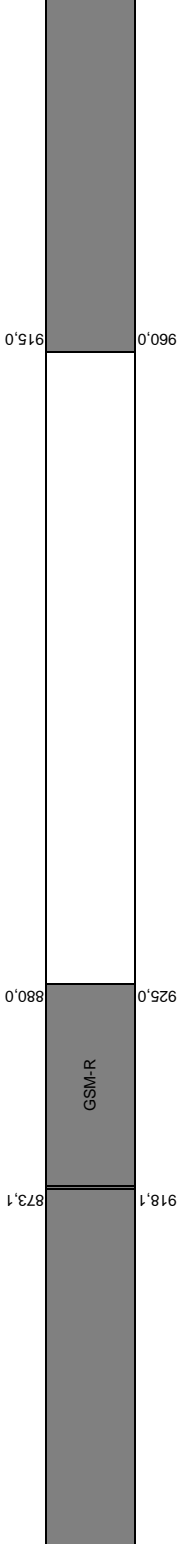
Kurth
Vorsitzender

Kindler
Beisitzer

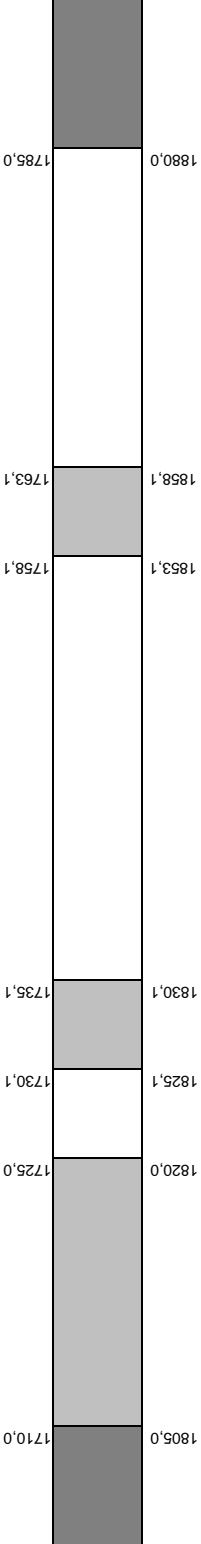
Anlage

Für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten gewidmetes Spektrum bei 900 MHz und 1800 MHz

Frequenzbereich 900 MHz



Frequenzbereich 1800 MHz



drahtloser
Netz-
zugang

ab 2017 bereitgestelltes Frequenzspektrum



bis 31.12.2025 zugeteiltes Frequenzspektrum für den drahtlosen Netzzugang