



referat212@bnetza.de

Bundesnetzagentur Für Elektrizität, Gas, Telekom-
munikation, Post & Eisenbahnen
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

06.November 2023

**Stellungnahme der Verbände BREKO, BUGLAS, MVNO Europe und VKU zum
Konsultationspapier der BNetzA zu den Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung
für die Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1800 MHz und 2600 MHz**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur hat im Oktober ein Konsultationspapier zu den Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung für die Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1800 MHz und 2600 MHz veröffentlicht. Darin regt die BNetzA zum einen eine Verlängerung der bestehenden Frequenznutzungen bis zum Jahr 2030 an (hierzu unter II.). Zum anderen werden in dem Konsultationspapier flankierende Maßnahmen zur Wettbewerbssicherung erörtert (hierzu unter I.). Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme und führen zu den beiden Punkten wie folgt aus.

I. Notwendigkeit einer echten Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung

In dem Konsultationspapier (ab S. 27) werden auch verschiedene Möglichkeiten erörtert, in welcher Weise der Dienstewettbewerb im deutschen Mobilfunkmarkt im Zuge der geplanten Nutzung der Frequenznutzung gefördert werden kann. Die dort diskutierten Maßnahmen – wie die Beibehaltung des Verhandlungsgebots oder deren Ergänzung um einen „Berichtspflicht“ oder die Ausweitung auf

eine nicht näher spezifizierte „Angebotspflicht“ – sind aber unzureichend, um dem Ausmaß des Marktversagens im Mobilfunkmarkt angemessen zu begegnen. Erforderlich ist vielmehr die **Auferlegung einer Verpflichtung zur Gewährung eines – auch und gerade im Verhältnis zum eigenen Vertrieb und den Eigenmarken der Mobilfunknetzbetreiber (MNOs) – diskriminierungsfreien Vorleistungszugangs für Diensteanbieter und MVNO**. Diese Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung ist auch unabhängig von der Frage einer Verlängerung der Frequenznutzung, die bestehende kritische Wettbewerbssituation lediglich weiter verfestigen würde hätte, aufzuerlegen, um dem strukturellen Marktversagen auf dem deutschen Mobilfunkmarkt wirkungsvoll zu begegnen.

1. Marktversagen

Die BNetzA weist im Konsultationspapier zurecht darauf hin, dass die aufzuerlegenden Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs verhältnismäßig sein müssen. Die Frage der Verhältnismäßigkeit bestimmt sich nach dem Ausmaß des Marktversagens, dem durch die Maßnahmen abzuhelpen ist.

a) Wettbewerbsdefizite auf dem 5G-Endkundenmarkt

Die durch den BREKO und die 1&1 Mobilfunk GmbH beauftragte Studie der SBR Consulting GmbH vom Mai 2023 („Wettbewerbsdefizite auf dem deutschen Mobilfunkmarkt und regulatorische Antworten“)¹ kommt zu dem Schluss, dass auf dem Endkundenmarkt für 4G-Produkte zwar Angebote von Diensteanbietern und MVNO zu finden sind, diese aber durch die Vorleistungskonditionen und Qualitätsbegrenzungen (z.B. bei der Downloadgeschwindigkeit) stark eingeschränkt werden, so dass Diensteanbieter- und MVNO nur wenig Gestaltungsspielraum für eigene Angebote haben. (S. 37).

Wesentlich ungünstiger sieht es auf dem **5G-Endkundenmarkt aus, der fast ausschließlich durch Angebote der drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber bestimmt wird**, weil diese bisher praktisch keine 5G-Vorleistungen für MVNO und Diensteanbieter anbieten. Soweit 5G-Vorleistungsangebote existieren, beschränken diese sich die existierenden Angebote auf den reinen Wiederverkauf der eigenen Tarife beschränken, so dass sie keine Möglichkeit einer Produkt- oder Preisdifferenzierung bieten. Die Folge ist zum einen, dass die **Endkundenpreise für 5G-Endkundenprodukte je GB inkludierten Datenvolumen deutlich höher liegen** als bei den vergleichbaren LTE-Produkten.

¹ Die Studie liegt der BNetzA vor. Wir fügen sie aber dieser Stellungnahme nochmals bei.

Insbesondere bei den Produkten mit einem geringen inkludierten Datenvolumen liegen die Preise der 5G-Produkte der drei etablierten MNO je GB ungefähr beim Doppelten der entsprechenden LTE-Produkte (S.34f. der SBR-Studie).

Zum anderen ist das **Preisniveau im deutschen Mobilfunkmarkt im internationalen Vergleich sehr hoch**, was durch verschiedene Studien belegt wird und ebenfalls ein klares Indiz für Wettbewerbsdefizite ist (SBR-Studie S. 37 m.w.N.). Auch in der **Marktdurchdringung mit mobilen Breitbanddiensten liegt Deutschland im internationalen Vergleich weit zurück**. Nach einer OECD-Studie belegt Deutschland bei der Marktdurchdringung mit mobilen Breitbanddiensten lediglich Rang 28 von 38 analysierten Ländern, während es bei der Durchdringung mit festnetzbasieren Breitbanddiensten Rang 6 belegt (SBR-Studie S.38 m.w.N.). Angesichts fehlender sozioökonomischer Faktoren, die diese Differenz erklären könnten, ist auch dieser Umstand ein starkes Indiz dafür, dass die mutmaßlich im internationalen Vergleich ähnliche hohe Nachfrage nach mobilen Breitbanddiensten von den etablierten MNO und deren Preispolitik nicht bedient wird.

Als Ursache dieses Marktversagens ist die **oligopolistische Struktur des deutschen Mobilfunkmarktes** zu sehen, der durch drei etablierte MNO mit annähernd gleichen Marktanteilen charakterisiert ist.

Auf diese unter Wettbewerbsaspekten problematische Marktstruktur weist auch die **Monopolkommission in ihrem Sondergutachten 2021** hin.² Der deutsche Mobilfunkmarkt sei durch drei MNO geprägt, die zu den größten in Europa gehörten und sich auf vielen nationalen Märkten begegneten. Derartige „Multi-Markt-Kontakte“ in Mobilfunkmärkten konnten eine sog. „**stillschweigende Kollusion**“ begünstigen, was durch verschiedenen Studien belegt sei. Handelten alle Netzbetreiber nach der Strategie, keine angemessenen Verträge mit Diensteanbietern abzuschließen, könne der Wettbewerbsdruck durch die Diensteanbieter zum Wohle aller Netzbetreiber vermieden werden. (Sondergutachten 2021 Rn.139). Obwohl die Monopolkommission dies naturgemäß vorsichtig und im Konjunktiv formuliert, beschreibt sie damit exakt die defizitäre Wettbewerbssituation im deutschen Mobilfunkmarkt und insbesondere im 5-G-Markt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es ein **strukturelles Marktversagen im deutschen Mobilfunkmarkt** gibt, das sich insbesondere an den im internationalen Vergleich hohen Preisen und

² Monopolkommission: Telekommunikation 2021 – Wettbewerb im Umbruch

der fehlenden Produktdifferenzierung sowie der daraus resultierenden unterdurchschnittlichen Nutzung mobiler Breitbanddienste bemerkbar macht.

b) Wettbewerbsdefizite speziell auf dem 5G-Geschäftskundenmarkt und dem IoT-Markt

Die etablierten Mobilfunknetzbetreiber beherrschen seit Jahrzehnten den Geschäftskundenmarkt im Mobilfunk. Allein Telekom und Vodafone halten zusammen mehr als 75 Prozent der Marktanteile. Es ist offensichtlich, dass **5G ein Game-Changer für den gesamten Geschäftskundenmarkt** darstellen wird (Festnetz und Mobilfunk). Um die Wettbewerbsfähigkeit, der in Deutschland ansässigen Unternehmen im Rahmen der notwendigen **Digitalisierungs- und Transformationsbestrebungen** nachhaltig sicherzustellen, sind Angebote für 5G-gestützte Dienste und Back-up Verbindungen (insb. Festnetzersatzprodukte) ein absolutes Muss. Die Kritikalität und die Anforderungen an Verfügbarkeit und Geschwindigkeit machen das Zusammenspiel von Festnetz und Mobilfunk zukünftig unerlässlich. Dies gilt auch im Hinblick auf zu erwartende **Innovationen im Geschäftskundenbereich**. Angebotsseitig verfügen jedoch ausschließlich die etablierten Mobilfunknetzbetreiber über diesbezügliche Produkte und verdrängen zunehmend Geschäftskundenanbieter, die nur über Festnetzprodukte verfügen und keine leistungsfähigen 5G-Vorleistungen erhalten.

Der **IoT-Markt (Internet der Dinge)** ist für einen großen Teil der deutschen Industrie von **strategisch-globaler Relevanz**, wobei die **Mobilfunkkonnektivität ein Schlüsselement** ist. Es wird immer deutlicher, dass netzunabhängige Mobilfunkanbieter technische und kommerzielle Lösungen im Angebot haben, die auch für deutschen Unternehmen bevorzugt werden (z.B. Automobilbranche). Gerade multinational aufgestellte Unternehmen machen von solchen Lösungen gern Gebrauch. Vor dem Hintergrund der **Digitalisierung** ist deshalb von entscheidender Bedeutung, dass die deutsche Industrie nicht nur international, sondern auch national die Wahl zwischen Mobilfunknetzbetreibern und netzunabhängigen Mobilfunkanbietern hat. Dafür muss die BNetzA sicherstellen, dass Nachfrager von Mobilfunk-Vorleistungen künftig einen diskriminierungsfreien Zugang erhalten. Die etablierten Mobilfunknetzbetreiber verhalten sich aus Sicht internationaler Nachfrager derzeit in einer Weise, die den unabhängigen IoT-Wettbewerb durch MVNOs blockiert. Das hat dazu geführt, dass **Deutschland aus Sicht internationaler Nachfrager beim Vorleistungszugang für IoT-Dienste bei weitem das schlechteste Land in Europa ist**, insbesondere in Bezug auf Preise, Vertragsbedingungen, 5G und Bandbreitenbegrenzung.

c) Auswirkungen auf den Festnetzmarkt (5G-Bündelprodukte)

Die Verweigerung eines angemessenen und adäquaten Zugangs zu 5G-Vorleistungen durch die drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber hat **auch negative Rückwirkungen auf das Festnetzgeschäft** der potenziellen Vorleistungsnachfrager. Hierbei handelt es sich zum großen Teil um Unternehmen, die in den Aufbau von Glasfasernetzen investieren und ihren Kunden damit äußerst leistungsstarke Festnetzlösungen anbieten können. Allerdings können diese Unternehmen **wegen des fehlenden Zugangs zu einer 5G-Komponente keine wettbewerbsfähigen Bündelprodukte aus Festnetz- und Mobilfunkdienstleistungen aufsetzen**.

Dagegen verfügen alle drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber – nicht zuletzt dank regulatorischer Privilegierung – über zumindest auf absehbare Zeit noch wettbewerbsfähige Festnetzkomponenten. Während die Telekom infolge des ihr durch die BNetzA zugestandenen Vectoring-Monopols nicht nur mittelfristig noch konkurrenzfähige Festnetzprodukte auf Vectoring-Basis anbieten kann, sondern auch eine erhebliche Starthilfe für den Glasfaserausbau zu den Kabelverzweigern bekam, wurde es der Vodafone im Rahmen von Fusionskontrollverfahren durch die Übernahme zunächst von KDG und später von Unitymedia/KabelBW gestattet, weite Teile des HFC-Netzes in Deutschland zu konsolidieren. Nutznießer der in dem Fusionskontrollverfahren gegebenen Zusagen ist dann wiederum die Telefónica, die als einziger Marktteilnehmer einen Zugang zum HFC-Netz der Vodafone erhielt..

Die Bundesnetzagentur hat in ihrem Jahresbericht 2022 (S.17) selbst festgestellt, dass das Angebot von Bündelprodukten in den Telekommunikationsmärkten zunehmend an Bedeutung gewinnt.³ Das gilt insbesondere für das wichtige Geschäftskundensegment. Durch dieses auch regulatorisch induzierte Ungleichgewicht bei der Möglichkeit Bündelprodukte aus Festnetz- und 5G-Mobilfunkdienstleistungen anzubieten, haben die in den Glasfaserausbau investierenden Unternehmen gegenüber den etablierten Mobilfunknetzbetreibern **auch Wettbewerbsnachteile bei der Vermarktung ihrer Festnetzanschlüsse**. Dieser Umstand wird auf die Dauer wiederum nicht ohne negative Rückwirkungen auf die Geschwindigkeit des Ausbaus von Glasfasernetzen in Deutschland bleiben.

Denn die Wettbewerbsnachteile im Festnetz durch Rabattierung von Mobilfunk-Festnetz-Produktbündeln der MNO sind ganz erheblich. Ziel der MNO bei dieser Preissetzung ist es offensichtlich, Kunden von glasfaserausbauenden Unternehmen für eigene Festnetz- und TV-Produkte zu

gewinnen. Dieses an sich legitime Ziel darf jedoch nicht unter Ausnutzung des öffentlichen Gutes Frequenzen verfolgt werden – ansonsten handelt es sich im Ergebnis um eine Wettbewerbsverzerrung, die sich auch auf dem Festnetzmarkt realisiert. Fairer Wettbewerb über die Telekommunikationsmärkte Mobilfunk und Festnetz hinweg setzt geeignete Mobilfunk-Vorleistungsprodukte zu Konditionen voraus, die den Festnetz-Wettbewerbern gerade auch die Nachbildbarkeit wettbewerbsfähiger Produktbündel ermöglichen.

d) Abhilfe durch Markteintritt eines vierten Mobilfunknetzbetreibers?

Durch die Transformation der 1&1 vom MVNO zu einem vierten Mobilfunknetzbetreiber würde zunächst das Diesteanbietersegment schrumpfen. Allerdings kann perspektivisch ein positiver Beitrag des vierten Mobilfunknetzbetreibers zum Wettbewerb auf dem Endkunden- und Vorleistungsmarkt zu erwartet werden. Jedoch ist der Netzausbau der 1&1 noch nicht abgeschlossen. Zudem würde eine angemessene Frequenzausstattung - gerade in dem wichtigen Frequenzbereich unterhalb 1 GHz - durch die im Konsultationspapier angeregte und von den unterzeichnenden Verbänden kritisch bewertete Frequenzverlängerung allein zu Gunsten der etablierten Mobilfunknetzbetreiber bis auf Weiteres nicht gewährleistet..

e) Zwischenergebnis

Zusammenfassend lassen sich erhebliche und strukturelle Wettbewerbsdefizite auf allen relevanten Mobilfunkmärkten feststellen. Durch die zunehmende Bedeutung von 5G-basierten Bündelprodukten strahlen diese Wettbewerbsdefizite auch auf den Festnetzmarkt aus und könnten sich in der Folge auch negativ auf die Geschwindigkeit beim Ausbau von Glasfasernetzen auswirken.

2. Auferlegung einer effektiven Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung als notwendige Maßnahme

Im Konsultationspapier (S.30) stellt die BNetzA fest, dass die Maßnahmen zur Wettbewerbsförderung verhältnismäßig sein müssen. Dies bedeutet, dass die **Maßnahmen erforderlich, geeignet und angemessen sein müssen, um die festgestellten Wettbewerbsdefizite zu beheben**. Die in

dem Diskussionspapier konkret angesprochenen Maßnahmen erfüllen diese Voraussetzungen alle-
samt nicht. Dies gilt insbesondere für das bereits im bisher geltenden Rechtsrahmen zur Frequenz-
nutzung erprobte Verhandlungsgebot.

a) Wirkungslosigkeit des Verhandlungsgebots

Das seit 2018 in den Frequenznutzungsbedingungen verankerte **Verhandlungsgebot hat sich als praktisch wirkungslos erwiesen**, weil die MNO zum einen das darin angelegte Verzögerungspotenzial phantasievoll ausschöpfen und es zum anderen **an effektiven Durchsetzungsmaßnahmen fehlt**, die am Ende zu einem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen führen.

Der kürzlich verkündete Vertragsabschluss von Telefónica und Transatel kann hier nicht als Gegenbeispiel angeführt werden. Bereits im Jahr 2018 hatte Transatel in einem Streitbeilegungsverfahren einen ersten Beschluss der BNetzA zur Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluss einer MVNO-Vereinbarung erwirkt, nachdem sie bereits im Vorfeld einige Zeit mit Telefónica verhandelt hatte. Im Juni 2021 musste Transatel einen zweiten Beschluss der BNetzA erwirken, weil Telefónica die Möglichkeit zur Nutzung eigener SIM-Karten verweigerte. Erst jetzt – im Oktober 2023 und damit 5 Jahre nach dem ersten Beschluss - konnten die Verhandlungen zu einem Abschluss gebracht werden. Auch diese Vereinbarung führt nicht dazu, dass Transatel ihren Kunden zeitnah 5G-Produkte anbieten kann. Vielmehr soll Transatel lediglich „*mittelfristig Zugang zum 5G-Netz der Telefónica*“⁴ bekommen. Wir würden es begrüßen, wenn sich die BNetzA im Hinblick auf etwaige Einigungen zwischen Transatel und Telefónica direkt bei den beteiligten Parteien informiert und die Vertragsinhalte auf diese Weise erörtert.

Auch die mehrjährige Vorgeschichte des Streitbeilegungsverfahrens zwischen der Multiconnect und der Telefónica sowie die vielfältigen Hürden, die Telefónica während der Verhandlungen und in der mündlichen Verhandlung im Juli 2023 aufgebaut hat, sind nicht geeignet, irgendeine Effektivität des Verhandlungsgebotes zu belegen.

Auch die **Monopolkommission** hat bereits im Sondergutachten 2021 (Rn. K16 und 140-142) deutliche **Zweifel an der Wirkung des Verhandlungsgebotes** angemeldet:

„Sollten positive Erfahrungen mit dem Verhandlungsgebot weiterhin ausbleiben, empfiehlt die Monopolkommission zu prüfen, ob ein schärferes Regulierungsinstrument notwendig ist. Beispielsweise könnte

⁴ Tagesspiegel Background vom 30.10.2023

bei der nächsten Frequenzvergabe den Mobilfunknetzbetreibern eine Diensteanbieterpflicht auferlegt werden. Diese sollte sowohl Full-MVNOs, die über ein eigenes Kernnetz verfügen, als auch Light-MVNOs, die sich auf den Wiederverkauf spezialisiert haben, einschließen. Eine solche Diensteanbieterpflicht hatte es bereits bei der Vergabe der UMTS-Frequenzen gegeben. Entsprechend § 4 Abs. 2 Satz 2 TKV-alt²³⁴ durfte ein Netzbetreiber den Diensteanbietern keine ungünstigeren Zugangsbedingungen einräumen als dem eigenen Vertrieb oder verbundenen Unternehmen, es sei denn, dass dies sachlich gerechtfertigt ist.

Die Auferlegung einer Diensteanbieterpflicht wäre gemäß § 105 TKG-2021 möglich.“

Zwei Jahre später wird man sagen können, dass die seitens der Monopolkommission bereits im Jahr 2021 bezweifelten Erfolge des Verhandlungsgebotes weiterhin ausgeblieben und auch nicht mehr zu erwarten sind.

Die seitens der etablierten Mobilfunknetzbetreiber angeführten „Vorleistungsvereinbarungen“ betreffen größtenteils entweder deren Eigenmarken oder ermöglichen keinen Zugang zu 5G-Leistungen.

b) Weitere im Konsultationspapier diskutierte Maßnahmen

Auch die weiteren im Konsultationspapier diskutierten Maßnahmen sind letztlich als flankierende Maßnahmen zum Verhandlungsgebot (Berichtspflicht) oder als eine – zudem nicht näher ausgeführte – Variante des Verhandlungsgebotes (Angebotspflicht) anzusehen und dürften daher keine weitergehende Wirkung entfalten. Auch eine **Angebotspflicht** würde nicht verhindern, dass ein entsprechend verpflichteter MNO ein solches Angebot mit vielfältigen Hindernissen und in ihrer Wirkung diskriminierenden Regelungen versehen würde, was wiederum **langwierige Verhandlungen und voraussichtlich die wiederholte Einleitung von Streitbeilegungsverfahren** bei der BNetzA nach sich ziehen würde.

c) Ergebnis

Als geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme zur Behebung der strukturell bedingten Wettbewerbsdefizite auf dem deutschen Mobilfunkmarkt bleibt nur die **Verpflichtung der Mobilfunknetzbetreiber, Zugangsleistungen für MVNO und Diensteanbieter diskriminierungsfrei – auch und gerade im Verhältnis zum eigenen Vertrieb und den Eigenmarken der MNO – zur**

Verfügung zu stellen. Die Vorleistungen müssen dabei so ausgestaltet sein, dass die Vorleistungsnachfrager **auf dieser Grundlage eigene innovative und wettbewerbsfähige Produkte** entwickeln und vermarkten können.

Wie die Monopolkommission (s.o.) zutreffend ausgeführt hat, ist die **Auferlegung einer entsprechenden Verpflichtung zur Wettbewerbsförderung nach § 105 Abs. 2 Nr.1 TKG rechtlich möglich** und zur Behebung des dargestellten Marktversagens auch geboten.

Die Mobilfunknetzbetreiber können sich zur Abwendung dieser gebotenen Maßnahme **nicht auf eine Privilegierung im Sinne eines vorstoßenden Wettbewerbs berufen**. Abgesehen von der Frage, ob es sich bei der 5G-Technologie tatsächlich um eine schützenswerte Innovation oder lediglich um eine Weiterentwicklung der bestehenden Mobilfunkstandards handelt, könnte auch ein Innovationsschutz **nur für einen sehr begrenzten Zeitraum** gewährt werden. Das Bundesverwaltungsgericht geht in der „Simyo“-Entscheidung“ (BVerwG 6 C 47/06 vom 18.12.2017) davon aus, dass ein zeitlich begrenzter Schutz des Mobilfunknetzbetreibers unter dem Gesichtspunkt des vorstoßenden Wettbewerbs darstelle die absolute Ausnahme und nur für wenige Monate gerechtfertigt sei. Die 5G-basierten Angebote werden durch die Mobilfunknetzbetreiber bereits seit 2019 angeboten, so dass ein Innovationsschutz im Sinne eines vorstoßenden Wettbewerbs schon unter diesem Aspekt nicht in Betracht kommt.

II. Verlängerung der gegenwärtigen Frequenznutzung

Die in dem Konsultationspapier erwogene Verlängerung der gegenwärtigen Frequenznutzung zugunsten der bisherigen Zuteilungsinhaber bewerten die unterzeichnenden Verbände kritisch. Damit würde eine **Intensivierung von Infrastruktur- und Vorleistungswettbewerb im Mobilfunkmarkt weiter aufgeschoben oder gänzlich gefährdet**. Die **oligopolistische Anbieterstruktur** auf dem Vorleistungsmarkt würde durch den Vorschlag der Bundesnetzagentur **weiter zementiert**, während dem Neueinsteiger – entgegen den Plänen der letzten Frequenzauktion – die Möglichkeit zum weiteren Frequenzerwerb für Netzausbau und zur Intensivierung des Wettbewerbs genommen würde.

Die bisherige Marktstruktur befindet sich im Wandel, da 1&1 sich auf dem Weg zur Etablierung als vierter Mobilfunknetzbetreiber befindet. Dieser Transformationsprozess führt dazu, dass das

Unternehmen seine bisherige Rolle als MVNO zu einem eigenständigen MNO ausbaut. Mit dem Eintritt eines neuen MNO und den strukturellen Veränderungen auf dem Markt **eröffnet sich theoretisch die Möglichkeit, das Angebot von Mobilfunkvorleistungen für MVNOs und Diensteanbieter zu verbessern**. Das bevorstehende Auslaufen der bestehenden Frequenzuteilungen im Bereich von 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz zum 31.12.2025 sowie die anstehende Neuvergabe bieten vor diesem Hintergrund eine dringend benötigte **Gelegenheit, den Wettbewerb auf dem deutschen Mobilfunkmarkt zu beleben**.

Der Eintritt eines vierten MNO **kann die Wettbewerbsdynamik im Telekommunikationssektor stärken**, sei es durch direkte Dienstleistungen an Endkunden oder die Bereitstellung von Vorleistungen für Diensteanbieter und MVNO. Allerdings steht der neue Marktteilnehmer vor der Herausforderung, ein flächendeckendes Netzwerk aufzubauen. Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, dass ihm bei der bevorstehenden Frequenzvergabe **die Möglichkeit gegeben wird, sein Frequenzportfolio zu erweitern**. Dies ist notwendig, um den Ausbau seines Netzwerks voranzutreiben und wettbewerbsfähige Produkte anzubieten. Besonders Frequenzen im Bereich unterhalb von 1 GHz sind in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, da sie in der letzten Frequenzauktion nicht verfügbar waren.

Die von der Bundesnetzagentur in Betracht gezogene **Verlängerung bestehender Frequenznutzungsrechte ohne Berücksichtigung des vierten Netzbetreibers würde die Hürden für den Markteintritt des Neueinsteigers erheblich erhöhen**. Dies steht im klaren Widerspruch zum angestrebten Wettbewerbsziel und festigt aus Sicht der unterzeichnenden Verbände bestehende strukturelle Benachteiligungen, was letztlich den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt erheblich beeinträchtigen würde. Aus diesem Grund sprechen sich die Verbände sich gegen den Vorschlag der Bundesnetzagentur aus, bestehende Frequenznutzungsrechte ausschließlich zu Gunsten von Deutscher Telekom, Telefónica und Vodafone zu verlängern. Stattdessen setzen wir uns dafür ein, dass die bevorstehende Frequenzvergabe auch dem neuen Marktteilnehmer angemessene Möglichkeiten Etablierung als vierter Mobilfunknetzbetreiber bietet.

Zudem bestehen **beihilferechtliche Bedenken** dagegen, die Frequenznutzung bis zu acht Jahre über den ursprünglich festgelegten Nutzungszeitraum zu verlängern, ohne dass dafür eine Gegenleistung erbracht wird.

Das Bundesverwaltungsgericht betont, dass bei etwaigen Frequenzverlängerungen – wie sie die BNetzA derzeit im Rahmen ihrer Übergangsentscheidung vorsieht – die „berechtigten Interessen der übrigen Marktteilnehmer durch einen Ausgleich an anderer Stelle angemessen berücksichtigt werden“ müssen (vgl. Urteil vom 26.01.2011, Az. BVerwG 6 C 2.10⁵). Zudem ist zu beachten, dass je länger der Zeitraum einer etwaigen Frequenzverlängerung ist, desto wichtiger ist der (auch vom Bundesverwaltungsgericht festgestellte) angemessene Ausgleich der Interessen der Wettbewerber.

Zudem wäre eine **zeitnahe Konsolidierung und Neuvergabe von Frequenzen aus dem 900 MHz-Bandes** unter besonderer Berücksichtigung der Interessen des neu hinzukommenden vierten MNO umzusetzen, der bisher im Wesentlichen für GSM-Dienste genutzt wird. Diese Nutzung dürfte nur noch eine geringe praktische Relevanz haben. Warum die hier mögliche Neustrukturierung an die „Eigeninitiative“ der etablierten Mobilfunknetzbetreiber geknüpft und erst bis 2030 umgesetzt sein soll, ist für uns nicht nachvollziehbar. Statt dessen sollte eine etwaige – hier ausdrücklich nicht befürwortete – Verlängerung der Frequenznutzung in den Bereichen 800 MHz, 1800 MHz und 2600 MHz zwingend an die Voraussetzung geknüpft werden, dass die etablierten Mobilfunknetzbetreiber die bisherige Nutzung des 900 MHz-Bandes schnellstmöglich und weitestgehend konsolidieren und somit Kapazitäten für die Neuvergabe von Frequenzen aus dem Bereich 900 MHz schaffen.

Klarstellend ist hervorzuheben, dass die Etablierung eines vierten Mobilfunknetzbetreibers nicht als Substitut für die Einführung einer MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung betrachtet werden kann, sondern beide Maßnahmen parallel erfolgen müssen.

III. Zusammenfassung

Der deutsche Mobilfunkmarkt ist durch eine **oligopolistische Marktstruktur** der drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber geprägt. Aus diesem Grund kommt es zu **unbefriedigenden Wettbewerbsergebnissen mit wenig Innovationen und im internationalen Vergleich sehr hohen Preisen** für

⁵ <https://www.bverwg.de/260111U6C2.10.0>

die Mobilfunknutzung. Ergebnis ist u.a. eine wiederum im internationalen Vergleich stark unterdurchschnittliche Nutzung mobiler Breitbanddienste durch die Endnutzer.

Eine Belebung des Wettbewerbs auf der Endkunden- und der Vorleistungsebene könnte durch den **Markteintritt eines vierten Mobilfunknetzbetreibers** ermöglicht werden, der allerdings aufgrund des noch zu leistenden Netzaufbaus und der derzeit noch ungenügenden Frequenzausstattung **allenfalls mittelfristig** erfolgen wird. Die angedachte **Verlängerung der derzeitigen Frequenznutzung** zugunsten der drei etablierten MNOs würde **diesen Prozess um mehrere Jahre verzögern**.

Unabhängig von dem Markteintritt eines vierten MNO ist **eine Wettbewerbsförderung auf der Diensteebene durch die Auferlegung einer echten Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung gegenüber den etablierten Mobilfunknetzbetreibern zwingend erforderlich**. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der **wachsenden Bedeutung von Bündelprodukten** im Markt.

Durch die Weigerung der etablierten MNO, 5G-basierte Zugangsleistungen für Diensteanbieter und MVNO diskriminierungsfrei anzubieten, **können Glasfaser-Betreiber keine wettbewerbsfähigen Bündelprodukte am Markt anbieten**, was wieder Rückwirkungen auf die Vermarktung ihrer hochwertigen Festnetzprodukte hat und sich perspektivisch auch **negativ auf die Geschwindigkeit des Glasfaserausbaus auswirken** könnte.

Als **effektive Abhilfemaßnahme** gegen die strukturell bedingten Wettbewerbsdefizite im Mobilfunkmarkt kommt **allein die Auferlegung einer Verpflichtung eines (insbesondere mit Blick auf die eigenen Vertriebskanäle der etablierten MNO) diskriminierungsfreien Zugangs vor Vorleistungen für Diensteanbieter und MVNO** in Betracht. Das bisherige Verhandlungsgebot hat zu völlig unbefriedigenden Wettbewerbsergebnissen geführt und den etablierten MNO erhebliche Spielräume zur Verfahrensverschleppung und Verzögerung gelassen. Die weiteren in dem Konsultationspapier angeregten Maßnahmen, wie eine Berichtspflicht oder eine Angebotspflicht, stellen lediglich flankierende Maßnahmen oder eine Variante der gescheiterten Verhandlungspflicht dar und versprechen daher keinen weitergehenden Erfolg.

Als einzige geeignete, erforderliche und angemessene Maßnahme zur dringend erforderlichen Wettbewerbsförderung im deutschen Mobilfunkmarkt, aber auch mit Blick auf den Markt für Bündelprodukte, bleibt daher die Auferlegung einer echten Diensteanbieter- und MVNO-Verpflichtung gegenüber den drei etablierten Mobilfunknetzbetreibern.