

STELLUNGNAHME

zum Konsultationsentwurf einer Entscheidung über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie einer Entschließung zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens (BK1-22/001)

Berlin, 8. Juli 2024

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 206 Unternehmen investieren pro Jahr über 957 Millionen Euro. Künftig wollen 80 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

Der BUGLAS vertritt mehr als 170 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen (Fiber to the Building/Home, FttB/H) vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttB/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.

Interessenvertretung:

Der VKU und der BUGLAS sind registrierte Interessenvertreter und werden im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 (VKU) und R000088 (BUGLAS) geführt. Der VKU und der BUGLAS betreiben Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V. - Invalidenstr. 91 - 10115 Berlin

+49 228 909045-0 - Fax: +49 228 909045-88 - info@buglas.de

Der VKU und BUGLAS sind mit einer Veröffentlichung ihrer Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der BUGLAS und der VKU bedanken sich für die Möglichkeit, zum Konsultationsentwurf der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für eine Präsidentenkammerentscheidung über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie einer Entschließung der Präsidentenkammer zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens (BK1-22/001) Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen und alternative Wettbewerber im Glasfaserausbau

Dem VKU und dem BUGLAS gehören kommunale Unternehmen und dem Zweitgenannten ebenso alternative Wettbewerber an, die sich im Glasfaserausbau in Deutschland engagieren und ihren Fokus dabei auf die ganzheitliche Erschließung von Gebieten mit Glasfasernetzen legen. Vorrangig sind die kommunalen Unternehmen und betreffenden alternativen Wettbewerber in den Kommunen und Regionen bei sich vor Ort tätig, deren Prosperität sie sich verpflichtet fühlen. Das Wirken der Unternehmen trägt substantziell zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land bei.

Da die Kombination von Glasfaserinternet- und Mobilfunkangeboten als sog. „Bündelprodukte“ bedeutsames Gewicht in der Vermarktung von Glasfaseranschlüssen besitzt, bildet ein wirksamer Zugang für die Unternehmen zu modernen Vorleistungsprodukten im Mobilfunkmarkt einen ebenso bedeutsamen Beitrag zu fairem Wettbewerb beim Glasfaserausbau. Anders als die Mobilfunknetzbetreiber, die alle ebenfalls im Glasfaserausbau aktiv sind, verfügen die kommunalen Unternehmen respektive auch die betreffenden alternativen Wettbewerber über keine eigenen Mobilfunknetze und sind somit beim benannten Bündelprodukt von den Mobilfunknetzbetreibern abhängig.

Verbändepositionen in Kürze

Mit Sorge betrachten der BUGLAS und der VKU den Konsultationsentwurf der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur für eine Präsidentenkammerentscheidung über die Nichtanordnung eines Vergabeverfahrens und Verlängerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz sowie einer Entschließung der Präsidentenkammer zur späteren Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens (BK1-22/001). Schließlich bleibt er weit hinter den Forderungen zurück, die die Verbände schon im Konsultationsverfahren zu den Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung für die Bereitstellung der Frequenzen per Stellungnahme vom 6. November 2023 formuliert haben. **Zuvörderst unterbleibt die Einführung einer echten MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung der etablierten Mobilfunknetzbetreiber.**

Aus der Sicht des VKU und des BUGLAS geht der Entwurf irrtümlicherweise von einem weitgehend funktionierenden Mobilfunkwettbewerb sowohl auf dem Vorleistungs- als auch Endkundenmarkt aus. Auf der Grundlage dieser Annahme intendiert die Behörde eine fünfjährige Verlängerung der Ende des Jahres 2025 auslaufenden Nutzungsrechte für die Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz. **Demgegenüber halten die Verbände an den Ausführungen zum Marktversagen in der Stellungnahme vom 6. November 2023 fest.** Das Gutachten von WIK-Consult GmbH und Ernst & Young GmbH für die Bundesnetzagentur vermag die Ausführungen im Wesentlichen nicht zu negieren.

Sollte sich die Bundesnetzagentur gleichwohl gegen eine echte MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung entscheiden, die die Verbände zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt als unentbehrlich erachten, empfehlen der BUGLAS und der VKU dringend eine **Spezifizierung des Verhandlungsgebotes hinsichtlich Diensteanbietern und MVNOs** in Form einer Auskunftspflicht für Vorleistungsnachfrager wie auch einer Angleichung der Eingriffsmöglichkeiten für die Bundesnetzagentur an die Ihrigen beim Verhandlungsgebot für National Roaming sowie von Vorgaben zu den Bedingungen für die Mitnutzung von Funkkapazitäten. Wettbewerbsfördernde Maßnahmen wären außerdem, **sog. „Wholesaleverbote“, denen Diensteanbieter unterworfen werden, zu untersagen** und die **Definition des „vorstoßenden Wettbewerbs“ offenzulassen.**

Stellungnahme

Auferlegung einer echten MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung

Unter Verweis auf die Stellungnahme vom 6. November 2023 empfehlen der VKU und der BUGLAS nach wie vor in erster Linie eine **Pflicht für die etablierten Mobilfunknetzbetreiber (Mobile Network Operators, MNOs) zu diskriminierungsfreien und fairen Verhandlungen mit geeigneten Diensteanbietern und virtuellen Mobilfunknetzbetreibern (Mobile Virtual Network Operators, MVNOs) über eine Mitnutzung der Mobilfunkfrequenzen in den Bereichen 800 Megahertz (MHz), 1.800 MHz und 2.600 MHz einschließlich eines verhandlungsabschließenden Vertrages.**

Diese Empfehlung gilt losgelöst von einer Verlängerung der Frequenznutzungsrechte, die die Bundesnetzagentur in ihrem Konsultationsentwurf beabsichtigt. **Doch auch eine mögliche Verlängerung steht grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Aufgabe, investitionsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen, sowie der Aufgabe, sich manifestierender Marktmacht entgegenzutreten und die Voraussetzungen für wirksamen Wettbewerb zu schaffen.** Ohne verhältnismäßige Maßnahmen sehen der BUGLAS und der VKU eine Verlängerung daher kritisch.

Das Ziel einer echten MVNO- und Diensteanbietersverpflichtung ist eine **verhältnismäßige Förderung des Wettbewerbs im Mobilfunkmarkt** auf der Vorleistungsebene und infolgedessen auf der Ebene der Endkundinnen und Endkunden. Wie wichtig in diesem Zusammenhang der Zugang für kommunale Unternehmen und alternative Wettbewerber zu attraktiven Mobilfunkvorleistungen ist, zeigt die Begebenheit, dass **Bündelprodukte**, die sich aus einem Internet- und Mobilfunkangebot zusammensetzen, ein effektives Wettbewerbsinstrument im Vertrieb von Glasfaserprodukten bilden – und auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zum flächendeckenden Glasfaserausbau in Deutschland leisten. Sogar das Bundeskartellamt hat in seiner Stellungnahme vom 21. November 2022 zum einschlägigen Positionspapier der Bundesnetzagentur (S. 4) eine Diensteanbietersverpflichtung empfohlen, da die Netzbetreiber auch bei Existenz eines Verhandlungsgebotes entsprechend ihrer Anreizstruktur agieren und kein Anspruch auf Vertragsabschluss besteht. **Die wettbewerbsverhindernde Wirkung gilt insbesondere in solchen Gegenden, in denen kommunale Unternehmen und alternative Wettbewerber von einem Doppelausbau ihres Glasfasernetzes durch einen MNO betroffen sind.** Ein unverändert wahrgenommener Marktverschluss der etablierten Mobilfunknetzbetreiber konterkariert somit den Glasfaserausbau.

Angesichts dessen **irritiert die Begründung für den gänzlichen Ausschluss von Bündelprodukten bei der Beurteilung des Wettbewerbs auf dem Mobilfunkmarkt**, dass hinreichende Anzeichen für einen „relevanten Wettbewerbsdruck“ (S. 69) vom Mobilfunkmarkt auf den Markt für leitungsgebundene Teilnehmeranschlüsse fehlen würden. Dabei wäre vermutlich eine ganzheitliche Betrachtung umso wichtiger, als die Bundesnetzagentur resümiert, dass die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunkmarkt sowohl auf der Vorleistungs- als auch Endkundenebene lediglich „weitgehend funktionierend“ (S. 70) respektive „weitgehend wirksam“ (S. 69) seien.

Zu einer ganzheitlichen Betrachtung zählt auch der Blick auf die nationalen Märkte. Bereits im Jahre 2021 hat die Monopolkommission in ihrem 12. Sektorgutachten Telekommunikation vor einer möglichen „stillschweigende[n] Kollusion“ (S. 60) gewarnt, weil die drei in Deutschland aktiven MNOs auf zahlreichen nationalen Märkten aufeinandertreffen. Diese sehr ungleiche Marktmacht erfordert eine aktive Förderung des Wettbewerbs auf dem deutschen Mobilfunkmarkt.

Wholesaleverbote für unzulässig erklären

Der Wettbewerb auf dem Mobilfunkvorleistungsmarkt kann außerdem gefördert werden, indem die Bundesnetzagentur Wholesaleverbote für unzulässig erklärt. Diese stellen einen Wettbewerbseingriff im Vorleistungsmarkt dar und verhindern, dass Diensteanbieter ihre Vorleistungskontingente wiederum an andere Vorleistungsnachfrager veräußern.

Nach Überzeugung des BUGLAS und des VKU zementieren solche Wholesaleverbote die von den MNOs errichteten Wettbewerbsbeschränkungen. **Dabei könnten durch die Abschaffung der Wholesaleverbote auch kommunale Unternehmen und alternative Wettbewerber Zugang zu modernen Vorleistungen erhalten, den ihnen die MNOs verwehren.** Am Ende stünden für Endkundinnen und Endkunden attraktive Bündelprodukte aus Glasfaserinternet und 5G-Mobilfunk.

Überdies erschweren Wholesaleverbote den Netzaufbau des vierten MNO und behindern ihn dabei, bundesweite Vorleistungsangebote einschließlich National Roaming anzubieten. Dabei erhofft sich die Bundesnetzagentur gerade auch in dieser Hinsicht vom vierten MNO einen positiven Wettbewerbseffekt. Die [Studie](#) der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2024 zur Wettbewerbsentwicklung in den letzten 25 Jahren zeigt sehr klar, dass ein vierter Anbieter den Wettbewerb fördert. Dementsprechend ist ein schneller und effektiver Marktzugang für den vierten MNO auch für die kommunalen Unternehmen und alternativen Wettbewerber wichtig. Auch die im Konsultationsentwurf überlegte kooperative Frequenznutzung mit dem vierten MNO würde auf dem Vorleistungsmarkt ohne positiven Effekt bleiben, wenn Wholesaleverbote in seinem National-Roaming-Vertrag fortbestehen.

Nähere Ausgestaltung des Verhandlungsgebotes

Anstelle der Auferlegung einer echten MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung intendiert die Bundesnetzagentur die Auferlegung eines Verhandlungsgebotes zu einer nicht-diskriminierenden und technologieneutralen Mitnutzung der Funkkapazitäten zugunsten geeigneter Diensteanbieter und MVNOs. Diese Verhandlungen sollen nicht auf bestimmte Dienste, Funktechniken oder Anwendungen beschränkt werden. Damit bleibt die Bundesnetzagentur im Wesentlichen beim Status quo.

Mindestens sollte das Verhandlungsgebot wie folgt näher ausgestaltet werden:

- › **Einführung einer Auskunftspflicht für Vorleistungsnachfrager:** Die Bundesnetzagentur sollte in regelmäßigen Zeitabständen, zum Beispiel jährlich bei Diensteanbietern und MVNOs den Verhandlungsstand abfragen und bei Bedarf zusätzliche Informationen einholen respektive in die Verhandlungen eingreifen können. Eine proaktive Kommunikation durch die Diensteanbieter und MVNOs ist keineswegs als gegeben anzunehmen, da sie sich in einer strukturellen Abhängigkeit von den MNOs befinden, die ebenfalls der Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens angesichts befürchteter Folgebeeinträchtigungen des Geschäftsbetriebes entgegenstehen kann. Die Bundesnetzagentur könnte die Verhandlungen hingegen über die Auskunftspflicht objektiv dokumentieren und den gewonnenen Datenbestand

anschließend ihrer Beschlusskammer und dem nächsten Frequenzteilungsverfahren bereitstellen.

- › **Stärkung der Eingriffsbefugnisse der Bundesnetzagentur:** Während der Konsultationsentwurf der Bundesnetzagentur zur Durchsetzung des Verhandlungsgebotes beim National Roaming vorsieht, dass sie die Mitnutzung eines Mobilfunknetzes durch die 1&1 Mobilfunk GmbH anordnen kann, wenn diesem Unternehmen ab dem 1. Januar 2026 auf Nachfrage kein National Roaming von den MNOs gewährt wird, besäße die Behörde bei einem Verstoß gegen das Verhandlungsgebot hinsichtlich Diensteanbietern und MVNOs keine vergleichbare Befugnis. Die Bundesnetzagentur sollte allerdings auch bei einem solchen Verstoß zum Schutze des Wettbewerbs eingreifen können, um den Anreiz für MNOs zu optimieren, mit geeigneten Vorleistungsnachfragern zielorientiert im Sinne beider Parteien zu verhandeln.
- › **Spezifischere Bedingungen für die Mitnutzung von Funkkapazitäten:** Verhandlungen sollten die Mitnutzung von Funkkapazitäten „zu fairen und angemessenen Bedingungen“ zum Gegenstand haben, zumal auch das Verhandlungsgebot beim National Roaming auf faire Bedingungen abhebt. Eine pauschale Erklärung, dass Verhandlungen diskriminierungsfrei geführt werden sollen, verfehlt dagegen ihre intendierte Wirkung. Denn es unterbleibt eine Vorgabe, woran sich die Diskriminierungsfreiheit orientiert. Dabei können unterschiedliche Parameter herangezogen werden wie der Vergleich zum Beispiel mit dem Eigenvertrieb der MNOs, deren Zweitmarken oder auch anderen Diensteanbietern. Die vorstehende Ausgestaltung der Bedingungen würde es der Beschlusskammer in Streitbeilegungsverfahren über strittige Vorleistungskonditionen erleichtern, eine Bezugsgröße heranzuziehen.

Verzicht auf Definition des „vorstoßenden Wettbewerbs“

In ihrer Bewertung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunkvorleistungsmarkt widmet sich die Bundesnetzagentur auch der Kritik, dass neue Technologien wie vor allem 5G durch die MNOs erst mit einer mehrjährigen Verzögerung an Vorleistungsnachfrager weitergegeben wurden. Dabei beabsichtigt die Präsidentenkammer mit Blick auf die Weitergabe von 5G-Vorleistungsprodukten in ihrer Entscheidung klarzustellen, dass nach ihrer Auffassung nicht ohne Weiteres eine den „vorstoßenden Wettbewerb“ begründende Innovationshöhe fortbestehe, die dem MNO einen begrenzten zeitlichen Wettbewerbsvorsprung einzuräumen vermag: „Vielmehr könnten aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren 5G-Vorleistungsprodukte eine technische Weiterentwicklung und nicht mehr eine Innovation im eigentlichen Sinne darstellen.“ (S. 71).

Nach der Auffassung des VKU und des BUGLAS sollte eine Beurteilung der Bedeutung des „vorstoßenden Wettbewerbs“ durch die Präsidentenkammer zugunsten einer Beurteilung durch die Beschlusskammer respektive durch die Verwaltungsgerichte offenbleiben. **Die Kommentierung des vorstoßenden Wettbewerbs durch die Präsidentenkammer droht eine präjudizierende Wirkung auf die Bereitstellung von 6G zu entfalten, das so dann unter Verweis auf die Präsidentenkammerentscheidung ebenso lange vorenthalten werden dürfte wie 5G.**

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU):

Sören Pinnekamp
Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation
Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158
E-Mail: pinnekamp@vku.de

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V. (BUGLAS):

Nicolas Goß
Leiter Recht & Regulierung
Festnetz: 0228 909045 - 90

Mobil: +49 151 156 164 12
E-Mail: goss@buglas.de