EWE TEL GmbH | Postfach 25 09 | 26015 Oldenburg

E-Mail: referat212@bnetza.de
Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

[redacted]

Klassifizierung: Öffentlich

Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen; hier Stellungnahme der EWE TEL zu den Orientierungspunkten

29. März 2022

[- Öffentliche Fassung -]

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit zu einer weiteren Stellungnahme im Verfahren zur „Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen“.

Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur sich auch bei den Orientierungspunkten mit der Auferlegung einer MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung befasst. Die Auferlegung einer solchen Verpflichtung ist zwingend geboten, wie die von der Bundesnetzagentur im Rahmen der anstehenden Frequenzvergabe zwingend durchzuführenden **(I.)** Ermittlung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem deutschen Mobilfunkmarkt ergeben wird **(II.)**.

Unabhängig davon steht bereits jetzt fest, dass sich das im Rahmen der vergangenen Frequenzvergabe auferlegte Verhandlungsgebot als zur Förderung des Dienstewettbewerbs untaugliches Instrument erwiesen hat **(III.)**. Vielmehr noch rechtfertigen die bereits vorliegenden Erkenntnisse die Annahme, dass im deutschen Mobilfunkmarkt ein Marktversagen vorliegt **(IV.)**.

I.

§ 105 Absatz 2 Satz 1 TKG ermöglicht es der Bundesnetzagentur, zur Erreichung der ihr in Absatz 1 auferlegten Verpflichtungen (Förderung des Wettbewerbs und Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt) geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Bei der Entscheidung über die Ergreifung der Maßnahmen hat die Bundesnetzagentur die Kriterien des Absatzes 2 Satz 3 TKG zu berücksichtigen.

Hieraus folgt zugleich auch, dass eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Bundesnetzagentur nur

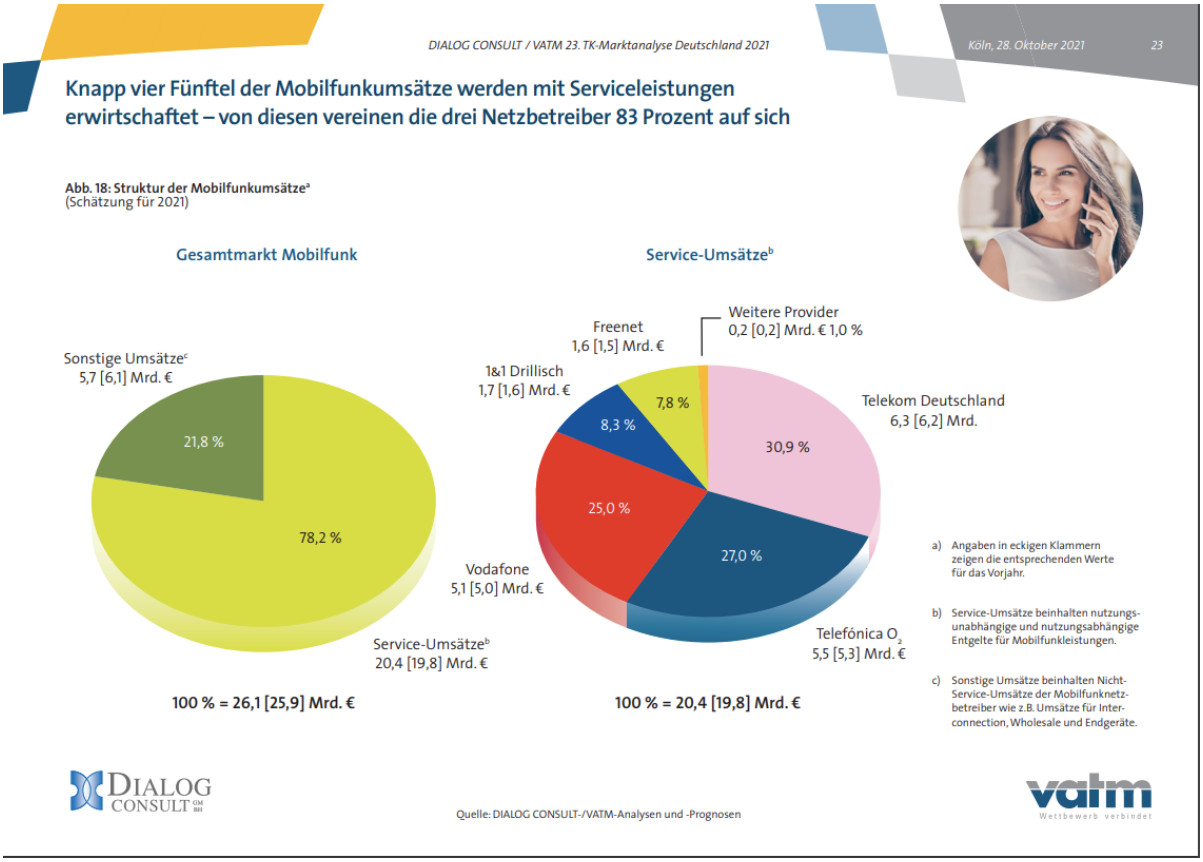
dann ergehen kann, wenn sie die in Satz 3 genannten Aspekte tatsächlich ermittelt und abgewogen hat. Nur in Kenntnis dieser Aspekte kann die Bundesnetzagentur eine rechtmäßige Prognoseentscheidung darüber treffen, ob die Auferlegung von Maßnahmen erforderlich ist und wenn ja, welche aufzuerlegenden Maßnahmen angemessen sind. Gleiches gilt für die Entscheidung gegen die Auferlegung von Maßnahmen, die nur dann frei von Ermessensfehlern ist, wenn die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der in Satz 3 genannten Aspekte zu der Auffassung gelangen sollte, dass die Auferlegung wettbewerbsfördernder Maßnahmen nicht erforderlich wäre.

Damit steht fest, dass die Bundesnetzagentur in jedem Fall bei der Zuteilung, Änderung oder Verlängerung von Frequenzen, die in Satz 3 genannten Aspekte ermitteln muss. Hierzu gehört insbesondere auch die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse. Wenn sich die Bundesnetzagentur insofern in den Orientierungspunkten „*vorbehält*“, eine vertiefte Anhörung zu der Entwicklung des Vorleistungsmarktes durchzuführen, dann erscheint dies missverständlich. Richtig ist vielmehr, dass die Bundesnetzagentur verpflichtet ist, eine solche vertiefte Anhörung durchzuführen, um eine rechtmäßige Entscheidung über die Auferlegung wettbewerbsfördernder Maßnahmen treffen zu können.

II.

Sobald die Bundesnetzagentur ihrer Ermittlungspflicht entsprechend § 105 Absatz 2 Satz 3 TKG nachkommt, wird sie auf einen bloß noch einstelligen Marktanteil der unabhängigen Mobilfunkdiensteanbieter stoßen, der sich im Wesentlichen auf das Unternehmen Freenet beschränkt.

Dies ergibt sich eindrücklich aus der 23. TK-Marktanalyse des VATM in Zusammenarbeit mit Dialog Consult:



(Quelle: 23. TK-Marktanalyse des VATM in Zusammenarbeit mit Dialog Consult, https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2021/10/VATM_TK-Marktstudie_281021_f.pdf)

Ein Blick auf die Marktanteile verdeutlicht, dass der Marktanteil unabhängiger Mobilfunkdiensteanbieter bei insgesamt lediglich 8,8 % liegt, wobei Freenet hiervon den Löwenanteil von 7,8 % auf sich vereinigt.

Auch wenn 1&1 Drillisch („1&1“) zwar formal noch als Mobilfunkdiensteanbieter angesehen werden könnte, basiert ihr Marktanteil zum einen im Wesentlichen auf der Sondersituation der Telefónica/E-Plus-Fusion. Zum anderen wird 1&1 bereits im nächsten Jahr den MVNO-Vertrieb und bis spätestens Ende 2025 auch den kompletten MVNO-Betrieb einstellen müssen, wie sich aus Orientierungspunkt 9 ergibt. Entsprechend hat 1&1 bereits öffentlich angekündigt, Neukunden ab dem Tag des eigenen Netzbetriebs nicht mehr über den MVNO-Betrieb zu schalten und dann kurzfristig auch ihren gesamten Kundenbestand per „Stiller-SMS“ migrieren zu wollen.[1] Somit kann der Marktanteil von 8,3 % schon heute nicht mehr zum Wettbewerb der Mobilfunkdiensteanbieter gerechnet werden.

Im Ergebnis verbleibt ein verschwindend geringer Marktanteil der Mobilfunkdiensteanbieter, welcher schon heute nicht geeignet ist, um eine effiziente Frequenznutzung sicherzustellen oder den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt zu fördern. Auch ist nicht erkennbar, dass die Mobilfunkdiensteanbieter unter den gegebenen Rahmenbedingungen an Marktanteil gewinnen können. Vielmehr stagnieren deren Marktanteile und sind mit Blick auf kleinere Mobilfunkdiensteanbieter sogar rückläufig.

Wenn die Präsidentenkammerentscheidung im Rahmen der letzten Frequenzvergabe somit die Hoffnung äußerte, dass durch die Diensteanbieterregelung „*der Wettbewerb auf der Diensteebene erhalten bleibt und gefördert wird*“ (BK1-17/001, Rn. 510), so hat sich diese Hoffnung offenkundig nicht erfüllt.

III.

Diese Marktentwicklung zeigt vielmehr, dass das im Rahmen der vergangenen Frequenzvergabe auferlegte Verhandlungsgebot dem Praxistest nicht standgehalten hat.

1.

Weiterhin verfügen die unabhängigen Mobilfunkdiensteanbieter über keinen diskriminierungsfreien **4G**-Vorleistungszugang, obwohl der Start der Vermarktung von 4G-Tarifen durch die Mobilfunknetz-betreiber in Deutschland bereits **12 Jahre** zurückliegt. Hieran änderte selbst die Abschaltung des 3G-Netzes wenig.

[redacted]

[1] https://www.teltarif.de/1und1-drillisch-bestandskunden-netzwechsel/news/85354.html.

Folglich hält auch die Monopolkommission in ihrem 12. Sektorgutachten Telekommunikation aus 2021 fest:

> *„Die Diensteanbieter berichten übereinstimmend von im europäischen Vergleich außerordentlich hohen Vorleistungspreisen in Deutschland und Problemen bei Verhandlungen mit den etablierten Netzbetreibern."*
> (Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation, Nr. 138 Satz 2)

2.

Auch 5G-Vorleistungen werden von den Mobilfunknetzbetreibern nicht diskriminierungsfrei angeboten.

[redacted]

[redacted]

Entsprechend hat auch die Monopolkommission festgestellt:

> *„Nach Informationen der Monopolkommission verfügt unter den unabhängigen Diensteanbietern derzeit lediglich 1&1 über einen Vorleistungszugang zu einem 5G-Netz. Für den Erfolg von 1&1 bei den betreffenden Verhandlungen mit Telefónica könnte indes ausschlaggebend gewesen sein, dass Telefónica entsprechende Auflagen für den Zugang zu seinem Mobilfunknetz im Rahmen der Fusion mit E-Plus gegenüber 1&1 als die Rechtsnachfolgerin der Drillisch AG zu erfüllen hat."*
> (Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation, Nr. 138)

3.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

4.

Auch das Verfahren der Transatel SAS (BK2-21/005) hat die deutlich gemacht, dass das Verhandlungsgebot in der Praxis keinen ausreichenden Schutz für Mobilfunkdiensteanbieter vor den Diskriminierungen der Mobilfunknetzbetreiber bietet.

Selbst nachdem die Bundesnetzagentur Telefónica mit Beschluss vom 14.10.2021 zur Aufnahme von Verhandlungen verpflichtet hat, ist es offenbar weiterhin nicht zu einem Vertragsschluss gekommen. Dies jedenfalls legt die Produktseite von Transatel nahe:



Europe Extended covers all **EU countries**, plus top destinations such as **Iceland, Israel, Russia, Turkey, and Switzerland**.

*German residents are not allowed to use the below data plans in Germany, but they can use these plans in any other included country.

EU27+UK+CH 500MB	EU27+UK+CH 3GB	EU27+UK+CH 10GB	EU27+UK+CH 50GB	EU27+UK+CH 5GB	EU27+UK+CH 24GB 2GB /month
valid 1 day $3	valid 30 day $12	valid 30 days $29	valid 30 days $99	$19 /month	valid 12 months $58

EUROPE EXTENDED 1GB	EUROPE EXTENDED 24GB 2GB /month
valid 30 days $8	valid 12 months $78

DESTINATION (Network)	3G	4G
Albany (Albtelecom)	✓	
Andorra (Andorra Telecom)	✓	✓
Austria (A1 Telekom)	✓	✓
Azores (Meo TMN)	✓	✓
Balearic Islands (Yoigo)	✓	✓
Belarus (Velcom)	✓	
Belgium (Proximus, Orange)	✓	✓
Bosnia and Herzegovina (HT Eronet)	✓	
Bulgaria (Mobiltel)	✓	✓
Canary Islands (Yoigo)	✓	✓
Croatia (VIPnet)	✓	✓
Cyprus (MTN Cyprus)	✓	✓
Czech Republic (O2)	✓	✓
Denmark (Telia)	✓	✓
Estonia (EMT)	✓	✓
Faroe Islands (Faroese Telecom)	✓	✓
Finland (Sonera)	✓	✓
France (Free, SFR)	✓	✓
Germany* (T-Mobile)	✓	✓
Gibraltar (also in UK plans) (Gibtelecom)	✓	
Greece (Wind Hellas)	✓	✓
Guernsey (also in UK plans) (JT Telecom)	✓	✓

DESTINATION (Network)	3G	4G
Hungary (Telenor)	✓	✓
Iceland (Siminn)	✓	✓
Ireland (Meteor)	✓	✓
Isle of Man (also in UK plans) (Sure Telecom)	✓	✓
Israel (Pelephone)	✓	✓
Italy (Wind)	✓	✓
Jersey (also in UK plans) (JT Telecom)	✓	✓
Kosovo (IPKO Kosovo)	✓	
La Réunion (SRR)	✓	✓
Latvia (LMT)	✓	✓
Liechtenstein (T. Liechtenstein)	✓	
Lithuania (Omnitel)	✓	✓
Luxembourg (Orange)	✓	✓
Macedonia (VIP Operator)	✓	
Madeira (Meo TMN)	✓	✓
Malta (Go Mobile)	✓	✓
Moldova (MoldCell)	✓	✓
Montenegro (Telenor)	✓	
Netherlands (KPN)	✓	✓
Norway (Netcom)	✓	✓
Poland (Play, Orange)	✓	✓
Portugal (Meo TMN)	✓	✓

DESTINATION (Network)	3G	4G
Romania (Telekom Romania)	✓	✓
Russia (Beeline, Tele 2)	✓	✓
San Marin (Wind)	✓	✓
Sardinia (Wind)	✓	✓
Serbia (VIPNET)	✓	✓
Sicily (Wind)	✓	✓
Slovakia (O2)	✓	✓
Slovenia (Si Mobil)	✓	✓
Spain (Orange Spain, Yoigo)	✓	✓
Sweden (Teliasonera)	✓	✓
Switzerland (Salt)	✓	✓
Turkey (Avea)	✓	✓
UK (EE)	✓	✓
Ukraine (Lifecell)	✓	✓
Vatican (Wind)	✓	✓

(Quelle: https://cellulardata.ubigi.com/plans-coverage/#)

Der Screenshot verdeutlicht die Folgen des Marktmachtmissbrauchs durch die Mobilfunknetzbetreiber für den Kunden. Die Blockadehaltung der Mobilfunknetzbetreiber führt zu einer deutlichen Benachteiligung der deutschen Mobilfunkkunden. Sie widerspricht damit jedem einzelnen der in § 2 Abs. 2 TKG genannten Regulierungsziele. Auch das Verhandlungsgebot konnte dies nicht verhindern.

IV.

Diese offenkundigen Diskriminierungen berücksichtigend, stellt auch die Monopolkommission in ihrem 12. Sektorgutachten Telekommunikation fest, dass im Bereich des Angebots von Diesteanbieterzugängen „*Indizien für Marktversagen*“ vorliegen (vgl. S. 58 ff):

> *„Die genannten Indizien könnten auf ein Marktversagen hindeuten. Dafür spricht auch eine nationale Besonderheit im deutschen Mobilfunkmarkt. Die drei in Deutschland aktiven Mobilfunknetzbetreiber Deutsche Telekom AG, Telefónica und Vodafone gehören zu den größten Telekommunikationsunternehmen in Europa.“*
> (Monopolkommission, 12. Sektorgutachten Telekommunikation, Nr. 139)

Ähnliche Indizien sieht offenbar – für den österreichischen Mobilfunkmarkt – auch die TKK, die Ende Februar 2022 angekündigt hat, den österreichischen Mobilfunkmarkt einer Marktanalyse zu unterziehen.[2] Wir bitten die Bundesnetzagentur daher, die von der Monopolkommission ermittelten Indizien ernst zu nehmen und nach deren Überprüfung und Bestätigung ebenfalls die Durchführung einer Marktanalyse des deutschen Mobilfunkmarktes zu prüfen.

Freundliche Grüße

EWE TEL GmbH

[redacted] [redacted]

[2] https://www.rtr.at/TKP/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen/pinfo22022022tkp.de.html.