sipgate wireless

sipgate Wireless GmbH – Gladbacher Str. 74 – 40219 Düsseldorf

Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Düsseldorf, den 21. März 2022

ENTHÄLT KEINE BETRIEBS- UND GESCHÄFTSGEHEIMNISSE, ZUR WEITERGABE AN DRITTE

Orientierungspunkte und Bedarfsabfrage zur Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Februar 2022 hat die Bundesnetzagentur sogenannte Orientierungspunkte zur Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1800 MHz und 2,6 GHz zur Konsultation gestellt. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, unseren Standpunkt vorbringen zu können und möchten - wie schon in unserer Stellungnahme zum Szenarienpapier 2021 aus dem August 2021 - betonen, dass es insbesondere darauf ankommen wird, einen Ordnungsrahmen für bestreitbaren Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt für Endkunden zu kreieren. Im Einzelnen:

sipgate Wireless ohne Bedarf an eigenen Frequenzen
Als full MVNO hat die sipgate Wireless keinen Bedarf an Frequenzspektrum in den hier gegenständlichen Bereichen, der über die Bereitstellung von Testfrequenzen hinausgeht. Auf absehbare Zeit ist keine Änderung des Geschäftsmodells geplant, die eine Ausstattung mit entsprechendem Spektrum nötig machen würde. Zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs ist es daher umso wichtiger, einen kommerziell tragbaren und sicheren Zugang zum Funknetz eines anderen Netzbetreibers zu bekommen.

Im Folgenden nehmen wir punktuell Stellung zu den uns besonders betreffenden Orientierungspunkten.

Orientierungspunkt 5: Laufzeit
sipgate Wireless unterstützt die Bundesnetzagentur in der Überlegung, die Verlängerung der Frequenzen auf eine Laufzeit kleiner als 20 Jahre zu begrenzen. Damit lässt sich zumindest die

theoretische Möglichkeit aufrechterhalten, dass es zu einem Markteintritt eines Neueinsteigers kommt - der dann natürlich eine entsprechende Frequenzausstattung benötigt. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn es tatsächlich zu der diskutierten einfachen Verlängerung der Zuteilungen ohne entsprechende Gegenleistung der Netzbetreiber kommen sollte. Denn andernfalls käme es zu einer wohlfahrtsschädlichen Situation in der einem Neueinsteiger der Zutritt verwehrt und das bestehende Oligopol auf dem Endkundenmarkt für weitere Jahre zementiert würde.

Orientierungspunkt 10: Dienstewettbewerb

Festzuhalten ist an dieser Stelle zunächst, dass die derzeitige Diensteanbieterregelung komplett wirkungslos geblieben ist. Das Verhandlungsgebot hat zwar - soweit ersichtlich - zu (einigen) Verhandlungen geführt, wirksame Ergebnisse sind jedoch nicht zu verzeichnen. Zum gleichen Schluss ist die Monopolkommission gekommen, die sich in ihrem aktuellen Sektorgutachten Telekommunikation für eine schärfere Auflage als das derzeitige Verhandlungsgebot ausspricht ("Telekommunikation 2021: Wettbewerb im Umbruch", 12. Sektorgutachten Telekommunikation der Monopolkommission vom 16.12.2021, abrufbar unter: https://monopolkommission.de/images/PDF/SG/12sg_telekommunikation_volltext.pdf, Punkt 141, S. 59).

Mit §105, Abs. 2 TKG gibt der Gesetzgeber der Bundesnetzagentur nun ausdrücklich die Möglichkeit, neue Nutzungsrechte an Frequenzen mit Bedingungen zu versehen. Voraussetzung ist, dass mit diesen Auflagen die unter §105, Abs. 1 genannten Ziele - wirksamer Wettbewerb und die Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt - erreicht werden.

Nach § 105 Abs. 2 S. 2 TKG sind die Entscheidungen der Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung

- der Marktbedingungen und der verfügbaren Vergleichsgrößen auf eine objektive, vorausschauende Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse,
- der Frage, ob solche Maßnahmen zur Erhaltung oder Erreichung eines wirksamen Wettbewerbs erforderlich sind, und
- der voraussichtlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen auf bestehende oder künftige Investitionen der Marktteilnehmer insbesondere in den Netzausbau

zu treffen.

Im Folgenden möchten wir zunächst auf die Punkte wirksamer Wettbewerb und Wettbewerbsverfälschung eingehen, um sodann mögliche bzw. zielführende Bedingungen zu erörtern. Abschließend werden wir auf die zu berücksichtigenden Punkte iSd § 105 Abs. 2 Satz 2 TKG eingehen.

1. Wirksamer Wettbewerb und Vermeidung von Wettbewerbsverfälschung

Die nach § 105 I TKG maßgeblichen Ziele bei der Zuteilung von Frequenzen sind die Förderung eines wirksamen Wettbewerbes sowie die Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen.

Hierbei ist zunächst zu analysieren, welcher Wettbewerb denn insoweit relevant ist. Fraglich ist, ob hier der Wettbewerb zwischen den Zuteilungsnehmern der Frequenzen gemeint ist. Dies wäre jedoch

sipgate wireless

zu kurz gegriffen. Maßgeblich ist der Wettbewerb der Diensteanbieter auf dem Endkundenmarkt, weil sich auf diesem Markt die Art und Weise sowie die Bedingungen der Zuteilung der Frequenzen am stärksten auswirken. Die Tatsache, dass es der Endkundenmarkt sein muss, folgt auch unmittelbar aus den in § 2 Abs. 2 Nr. 2 und 3 b) TKG für die Regulierung vorgegebenen Ziele, nämlich

- der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation im Bereich der Telekommunikationsdienste und -netze.
- die Wahrung der Nutzer-, insbesondere der Verbraucherinteressen auf dem Gebiet der Telekommunikation; die Bundesnetzagentur .. fördern die Interessen der Nutzer, indem sie (....) auf größtmögliche Vorteile der Nutzer in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität auf der Grundlage eines wirksamen Wettbewerbs hinwirken.

Im Ergebnis muss die Regulierung also den wirksamen Wettbewerb unter den Diensteanbietern befördern, da - wie aufzuzeigen sein wird - nur insoweit der größtmögliche Vorteile der Nutzer in Bezug auf Auswahl, Preise, Innovation und Qualität erzielt werden kann.

1.1. Wirksamer Wettbewerb

Die Zuteilung von Frequenzen, die für neue Mobilfunkstandards genutzt werden, revolutioniert das Angebot bzw. die Möglichkeiten zu einem Angebot auf dem Endkundenmarkt für die Diensteanbieter. Es ist wahrscheinlich, dass bestimmte Features nur unter Nutzung der neuen Standards möglich sind. Die MNOs hätten damit einen für MVNOs und Diensteanbieter nicht aufholbaren Vorteil für Angebote am Endkundenmarkt.
Wenn nur die MNOs die neuen Frequenzen und die insoweit entstehenden neuen Mobilfunkstandards vermarkten könnten und somit alleinig Endkundenangebote auf einem komplett neuen Niveau in Sachen Qualität und Geschwindigkeit anbieten könnten, würde der Wettbewerb auf dem Dienstemarkt und damit auch der Wettbewerb um die Endkunden erheblichen Schaden erleiden, da dann nur noch die aktuell drei MNOs auf diesem Level konkurrieren würden.

Bereits jetzt ist der Dienstemarkt nicht von einem wirksamen Wettbewerb gekennzeichnet. Die Marktanteile der 3 MNOs sind seit Jahren nahezu unverändert. Sowohl der Preisdruck als auch die Innovationsrate sind sehr gering. Der weit überwiegende Teil der Anbieter der in Deutschland verfügbaren Dienste, die nicht selbst MNO sind, fungiert im Wesentlichen als günstiger Vertriebskanal der MNOs auf einem von den MNOs vorgegebenen Preisniveau.

An dieser Stelle möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass es durchaus unterschiedliche Ausprägungen von Diensteanbietern gibt, welche auch auf unterschiedlichen Ebenen relevant für den Wettbewerb sind bzw sein können. Zum einen sind hier die klassischen Diensteanbieter (MVNO light) zu nennen, die auf Basis von Vorleistungsprodukten der Mobilfunknetzbetreiber über eigene Marken Endkundenprodukte vertreiben. Dieses Geschäftsmodell baut soweit von außen ersichtlich auf einem "Retail-Minus" Kalkulationsmodell auf. Damit sind diese Dienstenanbieter in Ihrer Preisgestaltung von dem Mobilfunknetzbetreibern stark abhängig. Aufgrund der vergleichsweise geringen eigenen Wertschöpfung sind die Serviceprovider auch in der Produktgestaltung sehr eingeschränkt.

Bei den weiteren Diensteanbietern handelt es sich um virtuelle Mobilfunknetzbetreiber (MVNO), die auf Basis eigener Core-Systeme nur das Funknetz der Mobilfunknetzbetreiber für die Anbindung Ihrer Mobilfunkkunden benötigen. MVNO sind ebenfalls stark abhängig von den Vorleistungspreisen, sie

sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf

Telefon 0211 – 30 20 33 - 0
Telefax 0211 – 30 20 33 - 22
info@sipgate-wireless.de

Geschäftsführer:
Tim Mois
Thilo Salmon

IBAN: DE80 3004 0000 0181 1264 00
SWIFT: COBADEFFXXX
Commerzbank

Steuernr. 106/5725/1927
HRB 65048, Düsseldorf
USt-ID: DE275638198

können jedoch durch die eigenen Core-Systeme individuelle Produkte entwickeln und den Endkunden anbieten.

1.2. Wettbewerbsverfälschung

Sollte es tatsächlich zu der im Raum stehenden Verlängerung der Zuteilungen ohne den Wettbewerb stärkende Auflagen an die bisherigen Zuteilungsnehmer kommen, so führt dies zu einer erheblichen Wettbewerbsverfälschung.

Denn durch eine einfache Verlängerung der bisherigen Frequenzzuteilungen ohne Auflagen entstünde eine Situation, in der ein bedeutender Kostenblock in der Kalkulation der Endkundentarife durch die Mobilfunknetzbetreiber einfach wegfiele. Somit könnten die etablierten Netzbetreiber zu (noch) niedrigeren Grenzkosten produzieren. In Folge würden MVNOs, die eigentlich die Rolle des Treibers im Wettbewerb - sowohl was den Innovationswettbewerb als auch was den Preiswettbewerb angeht - einnehmen könnten, strukturell noch stärker benachteiligt als heute schon - jedenfalls dann, wenn die MNOs die geringeren Kosten für die Vorleistungsprodukte nicht an die MVNOs weitergeben. Der Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt stünde quasi vor dem Aus - auch die aktuell noch vorhandenen zarten Ansätze eines echten Wettbewerbs würden zunichte gemacht. Dies hätte auch eigentlich vermeidbare negative Effekte auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt: Die kostenfreie Verlängerung der Frequenzzuteilung kann als positiver Angebotsschock angesehen werden. Es ist davon auszugehen, dass der an sich positive Effekt einer deutlichen Senkung der Produktionskosten nicht an Endkunden weitergegeben wird, weil es - ohne wirksame Auflagen - keinerlei Wettbewerbsdruck mehr gibt. In der Folge steigt lediglich die Produzentenrente, mithin also der Gewinn der MNOs - und das selbst dann, wenn Teile der Senkung doch in Form eines günstigeren Angebots an Endkunden weitergegeben werden. Kurz: Die Marktteilnehmer auf der Angebotsseite nutzen ihre Marktmacht und erhöhen auf Kosten der Allgemeinheit ihren Gewinn. Gleichzeitig ist diese Form des Marktdesigns aber auf lange Sicht äußerst schädlich. Denn es kommt aufgrund der unterschiedlichen Produktionskosten zu einer Verdrängung der wenigen vorhandenen Wettbewerber und in Folge zu einer Situation in der die Netzbetreiber ungehemmt und ungehindert die Preise gewinnoptimiert setzen können - das Gegenteil dessen, was der Gesetzgeber mit dem im TKG festgeschriebenen Ziel eines wirksamen Wettbewerbs erreichen wollte.

Zusammenfassend läßt sich ausführen, dass die Zuteilung neuer bzw. die Verlängerung von bestehenden Frequenzen massive Auswirkungen auf die Möglichkeiten für die Gestaltung neuer Endkundenprodukte hat. Wenn die MNOs diese Möglichkeiten nicht an die MVNOs und Diensteanbieter weiterreichen, führt dies zu einer erheblichen Verzerrung des Wettbewerbs. Sollten Frequenzen kostenlos verlängert werden, so wird diese Verzerrung auch noch staatlich gefördert und verstärkt, da die frei werdenden finanziellen Ressourcen in den Ausbau der Netze gesteckt werden können, wodurch sich die Möglichkeiten der MVNOs und Diensteanbieter konkurrenzfähige Produkte am Markt zu platzieren massiv verschlechtern - jedenfalls soweit ihnen nicht die Vorleistungsprodukte angeboten werden. Dies gilt umso mehr da parallel zu dem Aufbau der neuen Netze die Netze für älteren Mobilfunkstandards zurückgebaut werden, wodurch sich die Qualität der aktuell verfügbaren Vorleistungsprodukte sogar noch verschlechtert.

Diese Verzerrungen müssen - wie im Folgenden aufzuzeigen ist - durch wirksame Auflagen ausgeglichen werden.

sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf

Telefon 0211 – 30 20 33 - 0
Telefax 0211 – 30 20 33 - 22
info@sipgate-wireless.de

Geschäftsführer:
Tim Mois
Thilo Salmon

IBAN: DE80 3004 0000 0181 1264 00
SWIFT: COBADEFFXXX
Commerzbank

Steuernr. 106/5725/1927
HRB 65048, Düsseldorf
USt-ID: DE275638198

sipgate wireless

2. Bedingungen iSd § 105 Abs. 2 S. 1 TKG

In der letzten Frequenzzuteilungsrunde wurde für 4G-basierte Vorleistungen ein Verhandlungsgebot geregelt, welches sich - wie bereits dargestellt - als nutzlos erwiesen hat.
In den vorherigen Frequenzzuteilungen wurde für 2G/3G-basierte Vorleistungen noch eine Diensteanbieterverpflichtung geregelt, die einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Vorleistungen regelt. Diese Diensteanbieterverpflichtung hat immerhin zu einem relativ großen Angebot an verschiedenen Diensteanbietern am Endkundenmarkt geführt. Wie bereits dargestellt, führte auch diese Auflage jedoch nicht zu einem wirksamen Wettbewerb, da die MNOs die Vorleistungspreise festlegen und die Möglichkeit für Diensteanbieter hinsichtlich der Ausgestaltung ihrer Produkte in einen Wettbewerb zu treten, sehr eingeschränkt ist. Auch hat die Diensteanbieterverpflichtung nicht zu einem nennenswerten Wettbewerb auf dem MVNO Vorleistungsmarkt geführt.

Daher müssen bei der Entscheidung über die nunmehr im Rahmen der Vergabe der Frequenzen aufzunehmenden Bedingungen die Defizite der bisherigen Bedingungen analysiert und berücksichtigt werden und die Fehler der Vergangenheit dürfen nicht wiederholt werden.

Auch wenn der durchschlagende Erfolg für den Wettbewerb mit der Diensteanbieterverpflichtung im Bereich 2G/3G nicht erreicht werden konnte, erscheint mit Blick auf das europäische Ausland die ausdrücklich in § 105 Abs. 2 Satz Nr. 1 TKG geregelte Gewährung des Vorleistungszugang als sinnvolle Maßnahme. Im europäischen Ausland ist als Folge verschiedener Vorleistungsverpflichtungen ein wirksamer Wettbewerb zwischen MNOs und MVNOs (z.B. in Österreich, Frankreich) entstanden bzw. besteht seit Jahren. Die Bedingung müßte jedoch die Verpflichtung zur Gewährung von verschiedenen Vorleistungsebenen (Diensteanbieter/MVNO) vorsehen und insbesondere auch die Konditionen regeln.

So regt auch die Monopolkommission in dem bereits erwähnten Sektorgutachten eine Diensteanbieter-Verpflichtung an (Nr. 141, S. 59 des Gutachtens) und führt ergänzend aus:

> "Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Bundesnetzagentur bei der Bewertung, ob die Voraussetzungen für die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung vorliegen und wie diese gegebenenfalls auszugestalten wäre, ein weitreichendes Regulierungsermessen zusteht." (Nr. 142, S. 60 des Gutachtens).

§ 105 Abs. 2 TKG eröffnet der Bundesnetzagentur also ein weitgehendes Ermessen hinsichtlich der in Satz 1 geregelten Maßnahmen, soweit diese zur Erreichung der Ziele des Abs. 1 führen. Das Ermessen der Bundesnetzagentur erscheint jedoch stark eingeschränkt zu sein, wenn man die Auswirkungen der Frequenzvergabe auf den Wettbewerb auf dem Dienstemarkt bzw. den Endkundenmarkt und die zu erreichenden Ziele der Regulierung - nämlich die Förderung eines wirksamen Wettbewerbes - betrachtet. Wie bereits skizziert, führt die Zuteilung von neuen Frequenzen zwangsläufig zu einer Verminderung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern, die Zugang zu den neuen Frequenzen haben und denen, die diesen Zugang nicht haben. Bei der kostenlosen Überlassung/Verlängerung von Frequenzen kommt es gar - wie oben dargestellt - zu Wettbewerbsverfälschungen.

Soweit die (Verlängerung der) Frequenzzuteilung kostenlos erfolgt, wäre das Ermessen der Bundesnetzagentur auf null reduziert, da in diesem Fall die ungleichen Wettbewerbsvoraussetzungen

sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 – 30 20 33 - 0
Telefax 0211 – 30 20 33 - 22
info@sipgate-wireless.de
Geschäftsführer:
Tim Mois
Thilo Salmon
IBAN: DE80 3004 0000 0181 1264 00
SWIFT: COBADEFFXXX
Commerzbank
Steuernr. 106/5725/1927
HRB 65048, Düsseldorf
USt-ID: DE275638198

zwischen den MNOs einerseits und den MVNOs und den Diensteanbietern andererseits durch die auf Staatskosten geförderte Zuteilung noch weiter verfälscht werden. Es wäre daher zwingend geboten, in der Frequenzzuteilung die Auflage aufzunehmen, dass die MNOs potentiellen Interessenten Vorleistungen auf der von dem Interessenten gewünschten technischen Ebene gewähren müssen und in der Kalkulation der Konditionen nur die hierdurch entstehenden Kosten zzgl. eines angemessenen markups berücksichtigen müssen.

Auch wenn die Regelung der Konditionen aufwändig ist und in rechtlicher Hinsicht bis an die Grenze des Möglichen geht, so ist eine derartige Regelung dennoch zwingend, um einen wirksamen Wettbewerb zu ermöglichen bzw. um die Folgen einer durch eine unentgeltliche Verlängerung der Zuteilungen eintretende Wettbewerbsverzerrung zu beheben.

Alternativ könnte sich die Festlegung der Konditionen an den Höchstentgelt entsprechend dem delegierten Rechtsakt nach Art 75 EKEK orientieren und festlegen, dass die im Netz des Gastgebernetzbetreibers originierten bzw. terminierten Minuten den dort regulierten Betrag nicht überschreiten dürfen. Für die Gewährung des Zugangs zu Datendiensten könnte sich ein Höchstentgelt an den in der Verordnung (EU) 2017/920 bzw. der ab diesem Sommer gültigen Nachfolgeverordnung bestimmten Preisen orientieren.

3. Zu berücksichtigende Faktoren iSd § 105 Abs.2 S. 2 TKG

Der Gesetzgeber hat der Bundesnetzagentur in §105 Abs. 2 aufgegeben, bei ihrer Entscheidung über geeignete Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs drei Faktoren (objektive und vorausschauende Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse, die Frage ob solche Maßnahmen zur Erhaltung oder Erreichung eines wirksamen Wettbewerbs erforderlich sind und die voraussichtlichen Auswirkungen solcher Maßnahmen auf bestehende oder künftige Investitionen der Marktteilnehmer insbesondere in den Netzausbau) zu berücksichtigen.

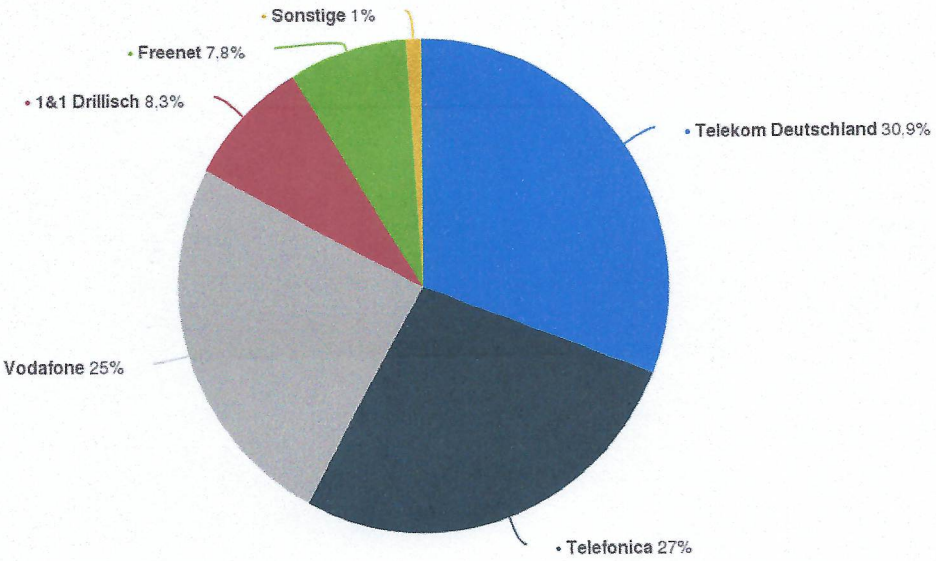
Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse

Aus heutiger Sicht ist der Mobilfunkmarkt in Deutschland sowohl auf dem Markt für Endkunden als auch auf dem korrespondierenden Markt für Vorleistungen nicht von wirksamem Wettbewerb geprägt. Seit der Fusion von Telefonica Germany und der ehemaligen E-Plus ist kein neuer nennenswerter Wettbewerber hinzugekommen. Die 1&1 hat zwar bei der letzten Frequenzvergabe genügend Spektrum ersteigert, um ein eigenständiges Mobilfunknetz aufzubauen. Doch bis dieses bundesweit ausgebaut ist, werden Jahre vergehen und in dieser Zeit ist 1&1 auf die Hilfe der eingesessenen Betreiber angewiesen. Mit Telefonica wurde ein national roaming - Vertrag unterzeichnet und der Großteil der heutigen 1&1-Kunden wird trotz eigenem Netzausbau und national roaming noch auf Jahre hinaus in den Netzen von Telekom und Vodafone telefonieren und surfen. Dass 1&1 sich in dieser Situation nicht als Wettbewerbstreiber auf dem Endkundenmarkt positionieren kann, liegt auf der Hand. Und selbst nach einer erfolgten Migration der Kunden aus den anderen Netzen in ein dann aufgebautes 1&1-Netz werden sich viele Kunden nicht von der gewohnten Netzabdeckung verabschieden wollen, sondern eher in den vertrauten Netzen bleiben wollen. Dass das Image des "Rumpfnetzes" nur schwer wieder aus den Köpfen der Endkunden zu bekommen ist, zeigt das Beispiel der Telefonica, die Anfang der 2000er Jahre als ehemalige VIAG Interkom ein national roaming-Abkommen mit der damaligen T-Mobile hatte. Als dieses zu früh, noch vor einem gleichwertigen Netzausbau, verlassen wurde, verfestigte sich der Eindruck des Discounternetzes mit

schlechter Qualität.

Und der Rest des Markts sieht mit der Wettbewerbsbrille betrachtet trübe aus: Drei große Netzbetreiber mit etwa gleich großen Marktanteilen (nach Kundenzahlen wie nach Serviceumsätzen) dominieren den Markt. Größter Wettbewerber ist mit 8,3% Marktanteil die 1&1, die aber - wie beschrieben - als Wettbewerbstreiber ausfällt.

Schätzung der Anteile der Netzbetreiber und Service-Provider am Service-Umsatz im deutschen Mobilfunkmarkt im Jahr 2021



Quellen
VATM; Dialog Consult
© Statista 2022

Weitere Informationen:
Deutschland; 2021

Als mögliche Wettbewerbstreiber kommen also - neben Freenet, das zwar für etwa 8% des Gesamtmarkts steht; für das aber ebenso gilt, dass es abhängig von den großen Netzbetreibern ist - nur "Sonstige" mit einem kumulierten Marktanteil von aktuell einem Prozent in Frage. Und just auf diesem Markt - dem Vorleistungsmarkt für Mobilfunkdienstleistungen - endete die Regulierung vor Jahren mit den bekannten und beschriebenen Folgen. Die Monopolkommission hat dies - wiederum in ihrem bereits genannten Sektorgutachten - treffend kommentiert: "Die Befragung von Diensteanbietern durch die Monopolkommission hat Zweifel aufgeworfen, ob ein funktionierender Wettbewerb auf dem Vorleistungsmarkt für den Zugang zu öffentlichen Mobilfunknetzen in Deutschland existiert." (Punkt 138, S. 58).

sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf

Telefon 0211 – 30 20 33 - 0
Telefax 0211 – 30 20 33 - 22
info@sipgate-wireless.de

Geschäftsführer:
Tim Mois
Thilo Salmon

IBAN: DE80 3004 0000 0181 1264 00
SWIFT: COBADEFFXXX
Commerzbank

Steuernr. 106/5725/1927
HRB 65048, Düsseldorf
USt-ID: DE275638198

sipgate wireless

Erforderlichkeit der Maßnahmen zur Erhaltung oder Erreichung eines wirksamen Wettbewerbs
Wir verweisen auf die obigen Ausführungen zum bisherigen Verlauf der Wettbewerbssituation und den zu erwartenden Konsequenzen einer auflagenfreien Zuteilung/Verlängerung.

Die erkannte Fehlstellung in der Wettbewerbsdimension auf dem Mobilfunkmarkt ist mit geeigneten Mitteln zu beseitigen. In anderen europäischen Ländern hat sich dabei erwiesen, dass insbesondere eine MVNO- / Diensteanbieterverpflichtung wirksam ist, um Wettbewerbsprobleme zu bekämpfen. So hat die französische Regulierungsbehörde ARCEP in der Entscheidung 019-1386 vom 21. November 2019 explizit eine MVNO-Verpflichtung in die Vergabebedingungen für Spektrum formuliert (Sektion I.6.1 "Engagements d'accueil des MVNO", https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/19-1386.pdf, S. 33).

Heute, keine drei Jahre nach der Entscheidung, kostet ein 5G-fähiger Tarif in Frankreich beim Marktführer Orange 32,99 Euro im Monat (https://documentscontractuels.orange.fr/les-offres-orange-mobile_rc_4089.pdf). Für die gleiche Menge an Daten verlangt o2 Germany 44,99 Euro (https://static2.o9.de/resource/blob/583638/65002b7aee6ce48295c3035562f88ea2/1_po_o2-free_l-boost_20201006_5g_1.0-download-data.pdf); mithin ein Unterschied von etwa 26%. Dass ein MVNO auch Innovationstreiber sein kann, zeigt das Beispiel Transatel: Das Unternehmen vertreibt M2M-Karten an etliche bekannte Unternehmen, die die SIM-Karten in ihre Produkte einbauen (Jaguar, Microsoft, etc.).

Auswirkungen auf zukünftige Investitionen/Netzausbau

Der dritte Faktor, die Frage nach dem Einfluss auf bestehende und zukünftige Investitionen und dabei insbesondere auf den zukünftigen Netzausbau, ist relativ leicht zu beantworten: Mit einem weiteren faktischen Ausschließen der MVNOs vom Markterfolg wird ihnen der Aufstieg auf der "Ladder-of-invest" verwehrt. Sie können also nicht einen so großen Markterfolg haben, dass sie in späteren Jahren ein eigenes Mobilfunknetz aufbauen werden. Für den Fall einer kostenfreien Verlängerung der Frequenzen entstünde sogar eine wirksame Markteintrittsbarriere für Newcomer, die nicht über eine entsprechende Frequenzausstattung verfügen und damit nicht die im Gegenzug die von den Mobilfunknetzbetreibern erwartete, aber von der Substanz her fast wertlose, Gegenleistung in Form eines Netzausbaus anbieten können. Wertlos, da der Netzausbau mit 5G ohnehin geschehen würde: In den Ballungsgebieten, da hier der Netzausbau "skaliert", die Kosten pro weiterem Kunden also relativ gering sind. Das ist das "alte" Argument, das auch schon für die Vorgängergenerationen im Mobilfunk galt. Bei 5G stellt sich die Situation unseres Erachtens nach anders dar: Im ländlichen Gebiet nimmt zwar die Zahl der Einwohner und damit der potentiellen Kunden gegenüber dem urbanen Umfeld auch weiterhin ab, dennoch haben die Netzbetreiber bei 5G einen Anreiz zum Ausbau. Denn eines der zentralen Projekte mit denen die Vorteile des neuen 5G-Netzes gegenüber dem bisherigen 4G-Standard verkauft werden soll, ist das selbstfahrende Auto. Dieses benötigt zumindest bis auf die Ebene der Kreisstraßen eine gut funktionierende 5G-Mobilfunkversorgung. Die für die Netzbetreiber lukrative Zusammenarbeit zwischen Automobilherstellern und Netzbetreibern wird nur dann funktionieren, wenn die Mobilfunkbetreiber einen möglichst weitgehenden Netzausbau realisieren. Andernfalls könnten die Automobilkonzerne das selbstfahrende Auto nur auf den historisch schon gut ausgebauten Autobahnen realisieren und hätten kein Argument mit dem sie Endkunden zur Anschaffung eines entsprechenden Kraftfahrzeugs bewegen können.

Dazu passt die Ankündigung der Telekom Deutschland aus dem vergangenen Jahr, eine

sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf

Telefon 0211 – 30 20 33 - 0
Telefax 0211 – 30 20 33 - 22
info@sipgate-wireless.de

Geschäftsführer:
Tim Mois
Thilo Salmon

IBAN: DE80 3004 0000 0181 1264 00
SWIFT: COBADEFFXXX
Commerzbank

Steuernr. 106/5725/1927
HRB 65048, Düsseldorf
USt-ID: DE275638198

Netzabdeckung von 99% der Bevölkerung und 90% der Fläche realisieren zu wollen (https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/daimler-bmw-vw-autoindustrie-im-5g-fieber-deutsche-hersteller-wollen-ihre-eigenen-netze/23234494.html?ticket=ST-8441531-VW7M5GfoLHbpxlhV2zAD-ap2). Insgesamt geht es um einen Markt von bis zu 59 Millionen Kraftfahrzeugen, die aktuell in Deutschland zugelassen sind und über kurz oder lang durch ein 5G-fähiges Automobil ersetzt werden (https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/Fahrzeugbestand/fahrzeugbestand_node.html#:~:text=Pressemitteilungen%20im%20Jahr%202021%20%2D%20Fahrzeugbestand&text=Januar%202021%20rund%2066%2C9,%2C9%20Millionen%20Kfz%2DAnh%C3%A4nger.)

4. Bundeskartellamt

Abschließend möchten wir die Stellungnahme des Bundeskartellamts vom 6.8.2018 zur Vergabe der Frequenzen aus den Bereichen 2 GHz und 3,4 bis 3,7 GHz auszugsweise zitieren (vgl. S. 7 https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Stellungnahmen/Stellungnahme_Frenquenzvergabe_BNetzA_2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3), die das zuvor geschrieben nochmals zusammenfasst und deren Inhalt nach wie vor vollinhaltlich zutrifft:

> "Eine hohe wettbewerbliche Bedeutung kommt nicht nur dem potenziellen Markteintritt eines vierten Netzbetreibers zu, sondern auch den Diensteanbietern und MVNOs. ...
>
> Aus wettbewerblicher Sicht wäre es wünschenswert, dass Diensteanbieter und MVNOs einen diskriminierungsfreien Zugang zu Mobilfunknetzen erhalten, sowohl basierend auf LTE- als auch auf 5G-Technik. Durch die Gewährung von Zugangsrechten wird der Wettbewerb um Endkunden grundsätzlich gestärkt, was letzteren in Form von Qualitätsverbesserungen, niedrigeren Preisen und besseren vertraglichen Konditionen zugutekommt. Mit der verstärkten Netznutzung durch Diensteanbieter und MVNOs dürfte zudem ein größerer Kreis an Endkunden erreicht werden und somit die Marktdurchdringung mit 5G-basierten Angeboten beschleunigt werden.
>
> Erfahrungen mit der eher niedrigen Marktdurchdringung der LTE-Technik, zu der Diensteanbieter und MNVOs heute ganz überwiegend faktisch keinen Zugang haben, zeigen, dass für die Weitergabe der sich aus der 5G-Technk ergebenden Vorteile an den Verbraucher einem effektiven Wettbewerb eine große Bedeutung zukommt. Ohne entsprechende Zugangsrechte dürften Anbieter ohne eigene Lizenzen hingegen auf mittelfristig (noch stärker) veraltete Technologien zurückgeworfen werden. Die aus der Auktion der UMTS-Lizenzen stammende Diensteanbieterverpflichtung aller Netzbetreiber wird Ende 2020 auslaufen. Die auf Basis der aus dem Zusammenschluss zwischen Telefónica und E-Plus stammenden Zugangsverpflichtung zum TelefónicaLTE-Netz läuft Ende 2025 aus und ermöglicht ohnehin nur einen Zugang in begrenztem Umfang. Nach Wegfall dieser Zugangsverpflichtungen sind Diensteanbieter und MVNO vollständig auf einen Zugang auf Basis freiwilliger Verhandlungen angewiesen.
>
> Die Forderung der Netzbetreiber, statt eines regulatorischen Eingriffes eine Gewährung von Zugangsrechten auf Basis freiwilliger Verhandlungen zwischen Netzbetreibern und Zugangspetenten anzustreben, sieht das Bundeskartellamt kritisch. Bereits derzeit ist eine eher geringe Bereitschaft der Netzbetreiber zur Gewährung freiwilliger Zugangsvereinbarungen zu qualitativ hochwertigen Diensten erkennbar. Insgesamt haben die

> Erfahrungen gezeigt, dass sich solche Verhandlungen aus verschiedenen Gründen als schwierig erweisen und daher keinen geeigneten Ersatz für eine Zugangsverpflichtung darstellen. Aus wettbewerblicher Sicht wäre daher die lizenzrechtliche Implementierung von Zugangsrechten vorzugswürdig. Diese Ansicht hat das Bundeskartellamt bereits in seiner Stellungnahme zum Frequenzkompass 2016 zum Ausdruck gebracht."

5. Schlussfolgerung

Insgesamt also plädieren wir dafür, die sich bietende Chance zu nutzen und den Mobilfunkmarkt in Deutschland wohlfahrtsoptimaler zu gestalten. Die Bundesnetzagentur hat richtig erkannt, dass das bisherige Vergabeverfahren nicht zu optimalen Ergebnissen geführt hat. Dieses Momentum muss nun genutzt werden, um weitgehende Schritte Richtung Wettbewerb zu gehen:

Der Markt muss bestreitbar im mikroökonomischen Sinn werden. Um den Wettbewerb zu maximieren ist es notwendig, dass jede sich bietende Möglichkeit genutzt wird, um die Markteintrittskosten für neue Anbieter auf das gleiche Niveau zu drücken, das auch etablierte Anbieter genießen. Nur so kann der Wettbewerb belebt werden. Dies bedeutet, dass es auf Basis eine harten Auflage ermöglicht werden muss, dass MVNOs und Diensteanbietern die bestehenden Mobilfunknetze zum gleichen Preis nutzen können, wie dies dem jeweiligen Netzbetreiber möglich ist, um einen maximalen Wettbewerb auf dem Dienstemarekt zu gewährleisten.

Orientierungspunkt 11: Versorgung

Das Ziel der Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung ist zu begrüßen. Insbesondere hinsichtlich der Verfügbarkeit und der Geschwindigkeit der Versorgung ist Deutschland im europäischen Vergleich abgehängt.

Allerdings ist insoweit auch festzuhalten, dass in Deutschland bereits heute im europäischen Vergleich sehr hohe Endkundenpreise zu verzeichnen sind. Das einzig wirksame Mittel ist insoweit ein wirksamer Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt. Die oligopolen Strukturen haben zu einer Reduzierung des Wettbewerbs geführt und die hohen Preise damit erst ermöglicht.

Auch hier möchten wir die Stellungnahme des Bundeskartellamts vom 6.8.2018 zur Vergabe der Frequenzen aus den Bereichen 2 GHz und 3,4 bis 3,7 GHz auszugsweise zitieren (vgl. S. 3)

> "Aus unserer Sicht ist von großer Bedeutung, dass bei den anstehenden Entscheidungen darauf geachtet wird, den Mobilfunkbereich langfristig für den Wettbewerb offen zu halten. Anders als teilweise vorgetragen sind Wettbewerb und Investitionstätigkeit erfahrungsgemäß kein Widerspruch. Vielmehr werden Innovationen und Investitionen am besten durch Wettbewerb befördert. Auch eine angemessene Beteiligung der Gesellschaft am technischen Fortschritt wird in einem wettbewerblichen Umfeld grundsätzlich besser gewährleistet, da ein stärkerer Anreiz besteht, Qualitätsverbesserungen, gute vertragliche Konditionen und günstige Preise an die Verbraucher weiterzugeben. Das Bundeskartellamt ist daher weiterhin der

sipgate Wireless GmbH
Gladbacher Str. 74
40219 Düsseldorf

Telefon 0211 – 30 20 33 - 0
Telefax 0211 – 30 20 33 - 22
info@sipgate-wireless.de

Geschäftsführer:
Tim Mois
Thilo Salmon

IBAN: DE80 3004 0000 0181 1264 00
SWIFT: COBADEFFXXX
Commerzbank

Steuernr. 106/5725/1927
HRB 65048, Düsseldorf
USt-ID: DE275638198

sipgate wireless

Auffassung, dass bei der anstehenden Bereitstellung der Nutzungsrechte die Belange potenzieller Neueinsteiger, d.h. neuer Netzbetreiber, sowie von Diensteanbietern und Mobile Virtual Network Operators (MVNOs) berücksichtigt werden sollten."

Mit freundlichen Grüßen

i.V.

sipgate Wireless GmbH
Percy Christensen
Durchwahl -36