

# WETTBEWERB IM MOBILFUNK FÖRDERN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) zum Konsultationspapier der Bundesnetzagentur zu Rahmenbedingungen einer Übergangsentscheidung für die Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz für den Ausbau digitaler Infrastrukturen

6. November 2023

## ZUSAMMENFASSUNG

Damit der flächendeckende und lückenlose Ausbau mit Mobilfunk in Deutschland für alle Marktbeteiligten gleichermaßen gelingen kann, müssen mit den Vergabebedingungen der auslaufenden Frequenzbereiche die richtigen Weichen gestellt werden. Die Bundesnetzagentur hat dafür Rahmenbedingungen einer Übergangsentscheidung zur Bereitstellung der Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz ab dem Jahr 2026 zur Konsultation gestellt. Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und fordert folgende Anpassungen der Rahmenbedingungen:

- ❖ Vor dem Hintergrund einer Frequenzverlängerung muss die Bundesnetzagentur entsprechend wirksame Verpflichtungen in größerem Umfang für Netzbetreiber festlegen. Nur so kann der Infrastrukturausbau und Wettbewerb deutlich gefördert werden. Der vzbv fordert daher die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung.
- ❖ Eine flächendeckende Versorgung im Bundesgebiet kann über den Maßstab der Erschließung von Haushalten nicht erreicht werden. Der vzbv setzt sich daher für einen echten Flächenbezug ein, in den auch dünn oder unbesiedelte Gebiete einbezogen sind. Im ersten Schritt müssen zudem 100 Prozent der Haushalte mit mindestens 100 Mbit/s im Download versorgt werden.

## DIENSTEANBIETERVERPFLICHTUNG

Laut Bundesnetzagentur sind beim Verfahren rund um die Vergabe der oben genannten Frequenzen die Verbesserung der Versorgung für alle Verbraucher:innen und die Förderung des Wettbewerbs vorrangige Ziele. Dies unterstützt der vzbv.

Die Bundesnetzagentur betont in ihrem Konsultationspapier, die Anbietervielfalt sei aus Endkundenperspektive unverändert hoch. Dies ist aus Verbraucherperspektive jedoch dann irrelevant, wenn das Preis/Leistungsverhältnis der Produkte nicht entsprechend positiv ausfällt. Zudem sei darauf hingewiesen, dass es auf dem

deutschen Markt zwar einige konzerneigene Vertriebspartner gibt, aber die Anbietervielfalt mit drei großen Netzbetreibern (MNO, Mobile Network Operator) und vier MVNO (mobile virtual network operator) im europäischen Vergleich gering ist.<sup>1</sup>

Auch rangiert der deutsche Mobilfunkmarkt im europäischen und internationalen Vergleich regelmäßig im Mittel oder unteren Drittel bei den Kosten für Datenvolumina.<sup>23</sup>

Um den Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt zu beleben, müssen aus Sicht des vzbv vor allem für Diensteanbieter und MVNO die richtigen Grundvoraussetzungen geschaffen werden. Die Maßnahmen, die die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur laut Konsultationspapier erwägt, sind aus Sicht des vzbv bei Weitem nicht ausreichend. Gerade vor dem Hintergrund einer Verlängerung der Nutzungsrechte müssen die Auflagen sowohl für den Ausbau als auch zur Verbesserung des Wettbewerbs deutlich verschärft werden. Im Konsultationspapier wird erwähnt, dass ein externes Gutachten über die Wettbewerbsverhältnisse erstellt wird. Deren Ergebnisse sollen in die Entscheidung zur Bereitstellung der Frequenzen miteinfließen. Der vzbv begrüßt diese Vorgehensweise, kann jedoch nicht nachvollziehen, weshalb die Bundesnetzagentur die Diensteanbieterverpflichtung im Konsultationspapier nicht als Möglichkeit benennt. Der vzbv fordert hier eine ergebnisoffene Herangehensweise.

## VERHANDLUNGSGEBOT

In den vergangenen Frequenzauktionen zum 4G/LTE- und 5G-Standard wurde auf eine Diensteanbieterverpflichtung verzichtet. 2018 hat die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur ein reines Verhandlungsgebot festgelegt. Da das Verhandlungsgebot keine Pflicht zur Abgabe von angemessenen Angeboten enthält, können Netzbetreiber ihre Verhandlungsmacht ausnutzen und Wettbewerbern den Zugang zum Mobilfunkmarkt erschweren. Auch können Netzbetreiber Verhandlungen ohne große Auswirkungen ablehnen. Zudem ist das Gebot zu diskriminierungsfreien Verhandlungen aus Sicht des vzbv für die Sicherstellung der Regulierungsziele der §§ 2 und 87 Telekommunikationsgesetz (TKG) nicht ausreichend.

Derzeit ist nicht erkennbar, dass ein Verhandlungsgebot dem Wettbewerb auf dem deutschen Mobilfunkmarkt zuträglich ist. Die Monopolkommission sieht ähnliche Probleme und empfiehlt zu prüfen, ob eine Diensteanbieterverpflichtung auferlegt werden sollte.<sup>4</sup> Auch das Bundeskartellamt setzt sich für eine Diensteanbieterverpflichtung ein. Laut Bundeskartellamt könnte eine komplette Verweigerung von nachgefragten Mobilfunkvorleistungen seitens der Netzbetreiber einen Verstoß gegen deutsches Kartellrecht darstellen. Die Behörde sieht das Lösen des Problems

---

<sup>1</sup> SBR-net Consulting AG: Wettbewerbsdefizite auf dem deutschen Mobilfunkmarkt und regulatorische Antworten, Studie für den BREKO e.V. und 1&1 Mobilfunk GmbH, 2023, S. 23.

<sup>2</sup> Rewheel: The state of 4G and 5G pricing, 1H2023 – Inflation edition, 2023, S. 4, [https://research.rewheel.fi/downloads/The\\_state\\_of\\_4G\\_5G\\_pricing\\_18\\_release\\_1H2023\\_PUBLIC\\_VERSION.pdf](https://research.rewheel.fi/downloads/The_state_of_4G_5G_pricing_18_release_1H2023_PUBLIC_VERSION.pdf), 31.10.2023.

<sup>3</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband: Mobiles Datenvolumen: Deutschland im europäischen Vergleich überdurchschnittlich teuer, 2021, <https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-07/vzbv-MBD-Kurzpapier-Kosten%20f%C3%BCr%20mobiles%20Internet.pdf>, 31.10.2023.

<sup>4</sup> Monopolkommission: Telekommunikation 2021: Wettbewerb im Umbruch, 12. Sektorgutachten, 2021, S.4.

aber in erster Linie als Aufgabe der Bundesnetzagentur als zuständige Regierungsbehörde.<sup>5</sup> Der Beirat der Bundesnetzagentur fordert eine Prüfung der aktuellen Marktsituation, um Diensteanbietern und MVNOs einen fairen und diskriminierungsfreien Zugang im Vorleistungsmarkt zu sichern.<sup>6</sup>

## ANGEBOTSPFLICHT

Auch eine Angebotspflicht sieht der vzbv als unzureichend an, um den Zugang zum Vorleistungsmarkt für Diensteanbieter zu sichern und damit den Wettbewerb zu fördern. Die Bundesnetzagentur geht in ihrem Konsultationspapier nicht näher auf eine konkrete Ausgestaltung der Angebotspflicht ein. Geht man von einer ähnlichen Ausgestaltung wie bei der Festlegung zu Nutzungsrechten im Frequenzbereich 450 MHz aus, wären Netzbetreiber verpflichtet zu verhandeln und ein Angebot für die Anfragerseite abzugeben. Zwar müssen Netzbetreiber dann ein Angebot abgeben, ob dieses angemessen ist oder zu hohe Preise verlangt werden, ist nicht reguliert. Hinzukommend hatte das Bundesverwaltungsgericht bereits 2011 entschieden, dass die übrigen Marktteilnehmer bei einer möglichen Verlängerung der Nutzungsrechte durch einen Ausgleich an anderer Stelle angemessen berücksichtigt werden müssen.<sup>7</sup> Dies ist nur bei einer Diensteanbieterspflichtung der Fall.

Um Verbraucherinteressen zu wahren und wie im TKG vorgesehen, größtmögliche Vorteile der Verbraucher:innen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität auf der Grundlage eines wirksamen Wettbewerbs zu erzielen, ist die Auferlegung einer Diensteanbieterspflichtung ein notwendiges Mittel bei der Ausgestaltung der anstehenden Frequenzvergabe oder –verlängerung.

Verhindert werden muss aber in jedem Fall, dass das Verfahren durch intransparente und dem Verfahren entgegenstehende Absprachen beeinflusst wird.<sup>8</sup>

Eine Diensteanbieterspflichtung verhindert die Manifestierung von Monopolstrukturen und steigert insgesamt das Innovationspotenzial des deutschen Mobilfunkmarktes. Gerade auch weil Diensteanbietern derzeit kein diskriminierungsfreier Zugang zum 4G/LTE und 5G-Netz gewährt wird, sollten Inhaber bundesweiter Zuteilungen nun verpflichtet werden, die Mitnutzung von Kapazitäten und Diensten durch Diensteanbieter und MVNO diskriminierungsfrei zu ermöglichen.

## FORDERUNG VZBV

Vor dem Hintergrund einer Frequenzverlängerung muss die Bundesnetzagentur entsprechend wirksame Verpflichtungen in größerem Umfang für Netzbetreiber festlegen. Nur so kann der Infrastrukturausbau und Wettbewerb deutlich gefördert werden. Der vzbv fordert daher die Auferlegung einer Diensteanbieterspflichtung.

<sup>5</sup> Bundeskartellamt: Tätigkeitsbericht 2021/2022, 2023, S.114.

<sup>6</sup> Beirat der Bundesnetzagentur: Beiratsbeschluss zu TOP 2b Zukünftige Frequenzvergaben, 2023, S. 1, [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Beiratsausschuesse/Beirat/Beschluesse/BeschlussBeirat19062023-TOP2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Beiratsausschuesse/Beirat/Beschluesse/BeschlussBeirat19062023-TOP2.pdf?__blob=publicationFile&v=6), 31.10.2023.

<sup>7</sup> Bundesverwaltungsgericht: BVerwG 6 C 2.10, Urteil vom 26. Januar 2011.

<sup>8</sup> Handelsblatt: Wie die Telekomindustrie die Bundesregierung über den Tisch zog, 2023, <https://www.handelsblatt.com/technik/it-internet/mobilfunk-wie-die-telekomindustrie-die-bundesregierung-ueber-den-tisch-zog/28990212.html>, 31.10.2023.

## FLÄCHENDECKENDE VERSORGUNG

5G am Toten Meer oder in den abgelegenen Fjorden Norwegens – für viele Länder ist der flächendeckende Mobilfunkausbau ein Problem der Vergangenheit. In Deutschland kommt der Ausbau nur schleppend voran, selbst in Berlin gibt es Funklöcher.<sup>9</sup>

Laut Konsultationspapier der Bundesnetzagentur sollen Zuteilungsinhaber verpflichtet werden, ab dem 1. Januar 2029 mindestens 98 Prozent der Haushalte in Gebieten mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 100 Einwohner pro km<sup>2</sup> in jedem Bundesland mit mindestens 100 Mbit/s im Download zu versorgen. Zwar wäre die Verpflichtung mit Blick auf Gebiete mit geringerer Bevölkerungsdichte gegenüber den Vorgaben aus der 5G-Versteigerung ein Fortschritt, dennoch sind sie aus Sicht des vzbv nicht ausreichend.

Es ist nicht nachzuvollziehen, warum es immer noch keine Verpflichtung zum flächendeckenden Ausbau gibt. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung den flächendeckenden Mobilfunkausbau als Ziel im Koalitionsvertrag 2021 festgeschrieben hat.<sup>10</sup>

Funklöcher und weiße Flecken zeigen, dass eine flächendeckende Versorgung über den Maßstab der Erschließung von Haushalten nicht erreicht werden kann. So wird weiterhin ein sich ausweitendes infrastrukturelles Ungleichgewicht zwischen Stadt und Land in Kauf genommen. Es gibt Gebiete, die zwar dünn besiedelt sind, wo aber dennoch ein hoher Bedarf an Bandbreite vorhanden ist (Beispiel Tourismusgebiete, Strecken im öffentlichen Personenverkehr, Ausweitung von Mobilem Arbeiten). Bei 98 Prozent Abdeckung müssen nicht einmal alle Haushalte versorgt werden. Hochgerechnet wären das im Bundesdurchschnitt bei 40,9 Millionen Haushalten<sup>11</sup> im Jahr 2023 und durchschnittlich 2 Personen pro Haushalt, immer noch ungefähr 800.000 Haushalte und 1,6 Millionen Bürger:innen, die nicht versorgt sind.

Die lückenhafte Netzabdeckung, schwerpunktmäßig in ländlichen Räumen und über alle Mobilfunkanbieter hinweg, ist für Bürger:innen ein großes Ärgernis. Sinn und Zweck von Versorgungsaufgaben, im Interesse der Bürger:innen, ist die Schaffung einer lückenlosen Mobilfunkversorgung, auch über die Grenzen des wettbewerblich getragenen Ausbaues hinaus.

Netzbetreiber müssen dazu verpflichtet werden, auch in denjenigen Gegenden auszubauen, wo sie aus eigener Initiative nicht tätig werden würden. Um Versorgungslücken zukünftig zu vermeiden, braucht es deshalb eine entsprechende Verpflichtung zum zeitnahen flächendeckenden Ausbau, sowie effektive Sanktionsmöglichkeiten, sofern der Verpflichtung, wie auch zu den 5G-Vergabebedingungen gesehen<sup>12</sup>, nicht nachgekommen wird.

---

<sup>9</sup> MAZ: Funkloch im Regionalexpress von Potsdam nach Berlin, 2022, <https://www.maz-online.de/lokales/potsdam/funkloch-im-regionalexpress-zwischen-potsdam-und-berlin-leicht-entschaerft-WVUKTDO7HMTRW2772RENMRAlOQ.html>, 31.10.2023.

<sup>10</sup> SPD, Bündnis 90 / Die Grünen, FDP: Koalitionsvertrag 2021-2025, 2021, S. 13, [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf), 31.10.2023.

<sup>11</sup> Statistisches Bundesamt: Bevölkerung, 2023, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/_inhalt.html), 31.10.2023.

<sup>12</sup> SWR: Deshalb kommt der Mobilfunkausbau nicht voran, 2022, <https://www.swrfernsehen.de/marktcheck/mobilfunkausbau-stockt-100.html>, 31.10.2023

## **FORDERUNG VZBV**

Eine flächendeckende Versorgung im Bundesgebiet kann über den Maßstab der Erschließung von Haushalten nicht erreicht werden. Der vzbv setzt sich daher für einen echten Flächenbezug ein, in den auch dünn oder unbesiedelte Gebiete einbezogen sind. Zudem müssen 100 Prozent der Haushalte zumindest mit 100 Mbit/s im Download versorgt werden.

## **Kontakt**

*Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände -  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.*

*Team Digitales und Medien*

*[digitales@vzbv.de](mailto:digitales@vzbv.de)*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister  
registriert. Sie erreichen den entsprechenden Eintrag [hier](#).*