

VERBRAUCHERINTERESSEN UND WETTBEWERB IM MOBILFUNK FÖRDERN

Kurzpapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) 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 der Bundesnetzagentur

8. Juli 2024

VERBRAUCHERRELEVANZ

Die Frequenzvergaben der Bundesnetzagentur formen den Mobilfunkmarkt wesentlich. Die jeweiligen Auflagen für Telekommunikationsnetzbetreiber, wie Netzabdeckung, Zeitspanne des Ausbaus, aber auch die Verteilung der Frequenzen auf unterschiedliche Betreiber und wettbewerbsfördernde Maßnahmen wie die Diensteanbieterverpflichtung haben Auswirkungen auf Verbraucher:innen. Sie profitieren direkt von einem lebhaften und nachhaltigen Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt, welcher das Preis/Leistungsverhältnis der genutzten Produkte und Dienste wesentlich beeinflusst. Daher ist es wichtig, dass die Interessen von Verbraucher:innen bei der Ausgestaltung der Auflagen für Frequenzvergaben auch immer mitberücksichtigt werden.

EINLEITUNG

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. Bei dem aktuellen Vergabeverfahren zu den Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2.600 MHz geht die Bundesnetzagentur mit einer Verlängerung der Frequenzen einen neuen Weg. Als vorrangige Ziele nennt sie die Verbesserung der Versorgung für alle Verbraucher:innen und die weitere Förderung des Wettbewerbs. Die von der Bundesnetzagentur gesetzten Schwerpunkte unterstützt der vzbv und bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für den vzbv sind die gewählten Instrumente mit Blick auf die Förderung des wirksamen Wettbewerbs nicht ausreichend. Um den Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt zu beleben, müssen vor allem für Diensteanbieter und Mobile Virtual Network Operator (MVNO) die richtigen Grundvoraussetzungen geschaffen werden. Gerade vor dem Hintergrund einer Verlängerung der Nutzungsrechte für Frequenzen müssen die Auflagen sowohl für den Ausbau als auch zur Verbesserung des Wettbewerbs deutlich verschärft werden. Der vzbv hatte sich bereits im Zuge der Konsultation zu den Rahmenbedingungen einer Übergangsentcheidung im November 2023 für die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung ausgesprochen.

DIENSTEANBIETERVERPFLICHTUNG

Zur Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Mobilfunkmarkt hat die Bundesnetzagentur ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches im Januar 2024 von WIK-Consult GmbH und Ernst & Young GmbH veröffentlicht wurde und dem deutschen Mobilfunkmarkt eine ausreichende Wettbewerbsintensität bescheinigt.¹ Als Konsequenz wird die Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung unwahrscheinlich. Bereits vor der Veröffentlichung betonte die Bundesnetzagentur in ihren Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung vom September 2023, dass sie nur die Auferlegung eines Verhandlungsgebots bis hin zu einer Angebotspflicht in Betracht zieht.²

Gemäß § 105 Abs. 1 und 2 Telekommunikationsgesetz (TKG) fördert die Bundesnetzagentur bei der Zuteilung, Änderung oder Verlängerung von Frequenzen einen wirksamen Wettbewerb und ergreift die hierzu geeigneten Maßnahmen. Laut Einschätzung der Präsidentenkammer ist eine Regulierung von Zugang zu Vorleistungen in einem funktionsfähigen Marktumfeld nicht geboten. Es hätte sich in den letzten Jahren gezeigt, dass der Markt durchaus in der Lage sei, in privatautonomen Verhandlungen zu Lösungen zu gelangen.³ Der vzbv teilt keineswegs die Einschätzung der derzeitigen Wettbewerbsverhältnisse auf dem deutschen Mobilfunkmarkt.

So wird aus Sicht des vzbv beispielsweise in dem Gutachten von WIK und EY dem Umstand nicht Rechnung getragen, dass erst knapp vier Jahre nach Beginn der 5G-Vermarktung der erste und einzige 5G-Tarif von einem Diensteanbieter am Markt verfügbar war.⁴ Die überwiegende Zahl der „5G-Angebote“ von Diensteanbietern und Mobile Virtual Network Operator (MVNO) sind in ihrer Geschwindigkeit reduziert und überstiegen kaum 50 Mbit/s.⁵ Diese Bandbreiten sind die normalen Geschwindigkeiten im 4G/LTE Umfeld.

Der vzbv ist der Ansicht, dass gerade vor dem Hintergrund der geplanten Verlängerung der Frequenzen, mehr als der Status Quo erreicht und die Wettbewerbsintensität gesteigert werden muss. Von Netzbetreibern geschaffene Zugangsbarrieren für Diensteanbieter müssen abgebaut werden.

Die Bundesnetzagentur betont in ihren Rahmenbedingungen, die Anbieter Vielfalt 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

¹ WIK-Consult GmbH und Ernst & Young GmbH: Wettbewerbsverhältnisse im Mobilfunkmarkt, 2023, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Unternehmen_Institutionen/Frequenzen/OffentlicheNetze/Mobilfunk/GutachtenWettbewerbsverh%C3%A4ltnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 05/07/2024.

² Bundesnetzagentur: Konsultationspapier, Bedarfsaktualisierung und Rahmenbedingungen einer Übergangentscheidung, 2023.

³ Bundesnetzagentur: Entwurf 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, 2023.

⁴ 5G-Anbieter: Anbieter für 5G, 2024, <https://www.5g-anbieter.info/provider/anbieter-von-5g.html>, 05/07/2024.

⁵ Hier exemplarisch einige Beispiele, bei denen Anbieter mit 5G werben, die geschätzte maximale Geschwindigkeit aber nur 50 Mbit/s beträgt: <https://www.handyvertrag.de/5g-tarife>, https://unternehmen.lidl.de/presseleases/2023/230802_lidlconnect, <https://www.sim.de/tarife>, 05/07/2024.

Anbieter Vielfalt mit drei großen Netzbetreibern und vier MVNO (mobile virtual network operator) im europäischen Vergleich gering ist.⁶ Der deutsche Mobilfunkmarkt befindet sich im europäischen und internationalen Vergleich regelmäßig im Mittel oder unteren Drittel bei den Kosten für Datenvolumina.⁷⁸ Die Preiserhöhungen der Netzbetreiber in den letzten Monaten hat die Lage nicht verbessert.⁹¹⁰

In den vergangenen Frequenzauktionen zum 4G/LTE- und 5G-Standard wurde auf eine Diensteanbieterpflichtung 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 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 Diensteanbieterpflichtung auferlegt werden sollte.¹¹ Auch das Bundeskartellamt setzt sich für eine Diensteanbieterpflichtung 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 aber in erster Linie als Aufgabe der Bundesnetzagentur als zuständige Regierungsbehörde.¹²

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

Verhindert werden muss weiterhin in jedem Fall, dass das Verfahren durch intransparente und dem Verfahren entgegenstehende Absprachen beeinflusst wird.¹³

Eine Diensteanbieterpflichtung verhindert die Manifestierung von Monopolstrukturen und steigert insgesamt das Innovationspotenzial des deutschen Mobilfunkmarktes. Gerade auch weil Diensteanbietern derzeit kein diskriminierungsfreier Zugang zum 5G-Netz gewährt wird, sollten Inhaber bundesweiter Zuteilungen nun

⁶ 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.

⁷ 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%20state%20of%204G%20and%205G%20pricing%201H2023%20PUBLIC%20VERSION.pdf), 05/07/2024.

⁸ 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>, 05/07/2024.

⁹ Golem: Viele Preiserhöhungen bei O2 und Vodafone, 2023, <https://www.golem.de/news/festnetz-und-mobilfunk-viele-preiserhoehungen-bei-o2-und-vodafone-2310-178144.html>, 05/07/2024.

¹⁰ Inside Digital: Preiserhöhungen bei Telekom, Vodafone und O2: Diese Tarife sind jetzt viel teurer, 2023, <https://www.inside-digital.de/news/preiserhoehungen-bei-telekom-vodafone-und-o2-diese-tarife-sind-jetzt-viel-teurer>, 05/07/2024.

¹¹ Monopolkommission: Telekommunikation 2021: Wettbewerb im Umbruch, 12. Sektorgutachten, 2021, S.4.

¹² Bundeskartellamt: Tätigkeitsbericht 2021/2022, 2023, S.114.

¹³ 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>, 05/07/2024.

verpflichtet werden, die Mitnutzung von Kapazitäten und Diensten durch Dienstanbieter 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 Diensteanbieterverpflichtung.

Kontakt

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

Team Digitales und Medien

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](#).