

VERGABEBEDINGUNGEN DER 5G- AUKTION VERBRAUCHER- FREUNDLICH GESTALTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zum Entwurf der Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur über die Vergaberegeln und Auktionsregeln zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,4 GHz bis 3,7 GHz

12. Oktober 2018

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Digitales und Medien

Markgrafenstraße 66

10969 Berlin

digitales@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. POSITIONEN IM EINZELNEN	4
1.1 Versorgungsaufgaben.....	4
1.2 Diensteanbieterpflichtung	4
1.3 Vierter Netzbetreiber und National Roaming.....	5

I. ZUSAMMENFASSUNG

Die Bundesregierung hat sich das ambitionierte Ziel gesetzt, Deutschland zum Leitmarkt für 5G zu entwickeln und den Ausbau einer lückenlosen Mobilfunkversorgung zu realisieren.

Die Potenziale von 5G, dem neuen Mobilfunkstandard, klingen für Verbraucherinnen und Verbraucher¹ vielversprechend: höhere Datenraten, ruckelfreies Surfen, weniger Funklöcher und ein reduzierter Energiebedarf für mobile Geräte.

Damit der Ausbau der digitalen Infrastruktur für alle Marktteilnehmer gleichermaßen gelingen kann, müssen für die anstehende Frequenzversteigerung zum 5G-Rollout entsprechende Vergabebedingungen festgelegt werden. Die Präsidentenkammer der Bundesnetzagentur hat nun einen Entwurf über die Vergaberegeln und Auktionsregeln zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,4 GHz bis 3,7 GHz veröffentlicht.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und plädiert für folgende Anpassungen des Entwurfs:

- Versorgungsaufgaben dürfen nicht weiter an Haushalten bemessen werden. Bis Ende 2022 sollte daher flächendeckend im Bundesgebiet mindestens 100 Megabit pro Sekunde im Download zur Verfügung gestellt werden.
- Sofern Verpflichtungen durch Zuteilungsinhaber nicht erfüllt werden, müssen effektive Sanktionsmaßnahmen greifen.
- Inhaber bundesweiter Zuteilungen sollten in der kommenden 5G-Auktion verpflichtet werden, Diensteanbietern und virtuelle Mobilfunknetzbetreiber (MVNO) einen diskriminierungsfreien Zugang zu Mobilfunknetzen zu ermöglichen, sowohl basierend auf LTE- als auch auf 5G-Technik.
- Allen Wettbewerbern müssen gleiche Chancen bei der Frequenzvergabe eingeräumt und darüber hinaus Spektrum für neue Marktteilnehmer reserviert werden.
- National Roaming, also der flexible Netzwechsel im Inland, sollte zumindest zeitweise verpflichtend vorgeschrieben werden.

¹ Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

II. POSITIONEN IM EINZELNEN

1.1 Versorgungsaufgaben

Laut Entwurf der Bundesnetzagentur sollen Zuteilungsinhaber verpflichtet werden bis Ende 2022 mindestens 98 Prozent der Haushalte mit mindestens 100 Megabit pro Sekunde im Download zu versorgen. Bei den verbleibenden zwei Prozent handelt es sich um Haushalte in schwer zugänglichen Gebieten, meist im ländlichen Raum, wo der Netzausbau erfahrungsgemäß eigenwirtschaftlich nicht erbracht wird.

Die Pläne der Bundesnetzagentur für einen flächendeckenden Ausbau sind aus Verbrauchersicht wenig ambitioniert. Die lückenhafte Netzabdeckung, schwerpunktmäßig in ländlichen Räumen und über alle Mobilfunkanbieter hinweg ist für Verbraucher ein großes Ärgernis. Mit einer durchschnittlichen Verfügbarkeit von 65,7 Prozent für 4G liegt Deutschland im europäischen Ländervergleich auf Platz 32 von 37.² Auch sind circa zwei Millionen Verbraucher komplett von der Mobilfunkversorgung abgeschnitten.³ Der vzbv kritisiert, dass sich die Versorgungsaufgabe wie auch schon in vergangenen Auktionen wieder an Haushalten bemessen soll und somit gerade nicht die so dringend benötigte flächendeckende Mobilfunkversorgung sicherstellen wird.

Sinn und Zweck von Versorgungsaufgaben, im Interesse des Verbrauchers, 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 nicht nachgekommen wird.

Zuteilungsinhaber müssen verpflichtet werden bis Ende 2022 flächendeckend im Bundesgebiet mindestens 100 Megabit pro Sekunde im Download zur Verfügung zu stellen.

Sofern Verpflichtungen durch Zuteilungsinhaber nicht erfüllt werden, müssen effektive Sanktionsmaßnahmen greifen.

1.2 Diensteanbieterspflichtung

Der deutsche Mobilfunkmarkt zählt nicht gerade zu den besten in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität von Mobilfunkprodukten und rangiert im europäischen und internationalen Vergleich regelmäßig im unteren Drittel bei den Kosten für Datenvolumina.⁴ Der

² OpenSignal: Europe's 4G speeds rise while the rest of the world stalls, 2017, abrufbar unter: <https://opensignal.com/blog/2018/02/20/europes-4g-speeds-rise-while-the-rest-of-the-world-stalls/>, 05.10.2018.

³ SWR: Funklöcher in Deutschland, 2018, abrufbar unter: <https://www.swr.de/swraktuell/Funkloecher-in-Deutschland-Scheuer-kuendigt-nach-Gipfel-Ausbauoffensive-an,mobilfunkgipfel-sammler-100.html>, 08.10.2018.

⁴ Rewheel: Data caps and prices: country comparison, Digital Fuel Monitor 9th release, April 2018, abrufbar unter: <http://research.rewheel.fi/prices/country/>, 09.10.2018.

günstigste 4G-Tarif liegt 2018 bei 30 Euro für 15 Gigabyte im Monat.⁵ Zum Vergleich: für den gleichen Preis bekommt man in Bulgarien, den Niederlanden, Dänemark oder der Slowakei unbegrenztes Datenvolumen.⁶ Auch liegt Marktdurchdringung mit der aktuellen Datenübertragungstechnik LTE derzeit, also sieben Jahre nach der Einführung, lediglich bei ca. 30 Prozent.⁷

Der oben angesprochene Tarif wird aber nicht von einem der drei großen Netzbetreiber angeboten, sondern von der 1&1 Drillisch AG. Möglich macht das eine Auflage der Europäischen Kommission zur Fusion von Telefonica und E-Plus, nach der Telefonica Netzkapazitäten zu günstigen Konditionen abgeben musste.

Diensteanbieter und virtuelle Mobilfunknetzbetreiber (MVNO) leisten einen wichtigen Beitrag zum lebendigen Wettbewerb auf dem deutschen Mobilfunkmarkt. Dieses Potenzial sollte zukünftig wieder stärker genutzt werden. Ziel muss aus Sicht des vzbv ein lebendiger und verbraucherfreundlicher Wettbewerb sein, der die Angebots- und Anbietervielfalt sichert und Verbrauchern das Surfen und Telefonieren im Netz zu vernünftigen Preisen ermöglicht.

Der vzbv teilt die Ansicht des Bundeskartellamtes⁸ und der Monopolkommission⁹, dass eine Diensteanbieterverpflichtung zu Wettbewerbsbelebung führt, der Manifestierung von Monopolstrukturen entgegenwirken kann und darüber hinaus die flächendeckende Mobilfunkversorgung erleichtern und insgesamt das Innovationspotenzial des deutschen Mobilfunkmarktes steigern könnte.

Darüber hinaus hält der vzbv rechtliche Bedenken der Bundesnetzagentur zur Diensteanbieterverpflichtung für unbegründet, da deren Aufrechterhaltung sowohl aus § 60 Abs. 2 TKG als auch aus § 61 Abs. 6 TKG begründet werden kann.¹⁰

Inhaber bundesweiter Zuteilungen sollten daher in der kommenden 5G-Auktion verpflichtet werden, Diensteanbietern und MVNOs einen diskriminierungsfreien Zugang zu Mobilfunknetzen zu ermöglichen, sowohl basierend auf LTE- als auch auf 5G-Technik.

1.3 Vierter Netzbetreiber und National Roaming

Seit der Fusion von Telefonica und E-Plus im Oktober 2014 teilen sich drei große Netzbetreiber den deutschen Mobilfunkmarkt ungefähr zu gleichen Anteilen ohne großen Konkurrenzdruck auf.

Zukünftig sollte ein verbraucherfreundlicher und wettbewerbsintensiver Telekommunikationsmarkt in Deutschland sichergestellt werden, der Angebotsvielfalt und -qualität sowie eine für Verbraucher positive Entwicklung der Endkundenpreise ermöglicht. Um

⁵ Rewheel: Data caps and prices: country comparison, Digital Fuel Monitor 9th release, April 2018, abrufbar unter: <http://research.rewheel.fi/prices/country/>, 09.10.2018.

⁶ Das einzige deutsche Angebot mit unbegrenztem Datenvolumen kostet bei der Telekom circa 80 Euro.

⁷ Lademann & Associates GmbH: Diensteanbieter im 5 G Mobilfunk, 2018, S. 4.

⁸ Bundeskartellamt: Stellungnahme des Bundeskartellamts zur Frequenzvergabe der Bundesnetzagentur, 2018, S. 7.

⁹ Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.12.

¹⁰ Auch die Monopolkommission hat keine verfassungs- und frequenzrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit von Diensteanbieterverpflichtungen im Rahmen einer Frequenzzuteilung: Monopolkommission: Telekommunikation 2017: Auf Wettbewerb bauen!, 2017, S.12.

oligopole Strukturen nicht weiter zu festigen, würde der vzbv einen vierten Netzbetreiber auf dem deutschen Mobilfunkmarkt sehr begrüßen. Die Vergaberegeln können in großem Maße dazu beitragen, die Markteintrittshürde für Wettbewerber zu senken.

Dafür müssen allen Wettbewerbern gleiche Chancen bei der Frequenzvergabe eingeräumt und darüber hinaus Spektrum für neue Marktteilnehmer reserviert werden.

Dadurch wird auch verhindert, dass sich der bestehende unzureichende Wettbewerb durch eine Steigerung der Marktanteile der ansässigen Netzbetreiber weiter reduziert.

Darüber hinaus sollte National Roaming, also der flexible Netzwechsel im Inland, zumindest zeitweise ermöglicht werden. So kann ein vierter Netzbetreiber in der Aufbau-phase die bereits zur Verfügung stehende Infrastruktur der anderen Netzbetreiber mitnutzen.

Allen Wettbewerbern müssen gleiche Chancen bei der Frequenzvergabe eingeräumt und darüber hinaus Spektrum für neue Marktteilnehmer reserviert werden.

National Roaming sollte zumindest zeitweise verpflichtend vorgeschrieben werden.