

# 5G – Ausbau

## Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz

### Positionierung des VATM

Der 5G-Ausbau ist Gegenstand der aktuellen Koalitionsverhandlungen und damit mittlerweile auch ein hoch politisches Thema. Die Bundesnetzagentur wird zur Ermöglichung der ambitionierten Pläne im Jahr 2018 in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz Frequenzen bereitstellen.

Die BNetzA beabsichtigt, das Verfahren für die Bereitstellung der Frequenzen in den Bereichen bei 2 GHz und 3,6 GHz möglichst im Jahr 2018 und damit rechtzeitig vor Ablauf der gegenwärtigen Laufzeiten abzuschließen, um den beteiligten Unternehmen und den übrigen Betroffenen die erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu gewähren.

Das Verfahren zur Frequenzbereitstellung sollte von Seiten der BNetzA mit dem gebotenen Nachdruck betrieben, jedoch nicht überstürzt werden: Von entscheidender Bedeutung ist zunächst, die noch offenen Punkte schnellstmöglich zu klären. Gegebenenfalls muss ein (neuerliches) Bedarfsermittlungsverfahren durchgeführt werden.

Tatsächlich werfen die Eckpunkte einige Fragen auf, die erst geklärt werden müssen, bevor das eigentliche Vergabeverfahren durchgeführt werden kann. Wenn die Unternehmen gezwungen werden, die in Teilen unklaren Eckpunkte selbst zu interpretieren und auf dieser Basis ihre Bedarfe anzumelden oder gar am Vergabeverfahren teilzunehmen, besteht die erhebliche Gefahr von Fehlinterpretationen und damit einer fehlerhaften Bedarfsermittlung bzw. Kalkulation. Die Durchführung weiterer Konsultationsverfahren zu den Modalitäten des Vergabeverfahrens sowie den Vergabebedingungen ist dafür der richtige Weg.

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM) möchte aus diesem Anlass zu einigen grundlegenden Aspekten des anstehenden Verfahrens Position beziehen:

## **1. Vorbemerkung**

Die Mobilfunksysteme der 5. Generation (5G) werden für Anwendungen wie Industrie 4.0, E-Health und Smart Grid oder vernetztes Fahren den Durchbruch bringen und dadurch die Wirtschaft und die Gesellschaft nachhaltig verändern. Mit Blick auf den internationalen Wettbewerb die Weichen schon jetzt richtig zu stellen, ist eine der großen Herausforderungen nicht nur für die Telekommunikationsindustrie, sondern auch für den Regulierer.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die BNetzA erneut in einer Vorreiterrolle die frequenzregulatorischen Bedingungen für einen frühzeitigen 5G-Start in Deutschland schaffen möchte und der Notwendigkeit einer zeitnahen und bundesweiten Bereitstellung des Spektrums bei 3,6 GHz, dem sog. Pionierband für 5G, Rechnung trägt. Voraussetzung dafür sind weitere Klarstellungen und Änderungen mit Blick auf einzelne Aspekte des vorliegenden Eckpunkte-papiers bzw. sonstige Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Frequenzvergabe.

## **2. Ausgestaltung der regionalen Nutzung konkretisieren**

Der VATM unterstützt das Bestreben der BNetzA, die gegenläufigen Interessen sowohl der bundesweiten als auch der regionalen Nutzergruppen zum Ausgleich bringen und sicherstellen zu wollen, dass alle Nutzergruppen einen diskriminierungsfreien Zugang zu Frequenzen erhalten. Dabei muss das Ergebnis der Maßgabe effektiver Nutzung von Frequenzspektrum gerecht werden und wettbewerbsverzerrende Effekte vermeiden.

Der VATM spricht sich dafür aus, dass die Bedingungen für eine Bereitstellung des Teilbereichs 3700 – 3800 MHz für regionale Zuteilungen transparenter ausgearbeitet werden. So ist die in den Eckpunkten skizzierte regionale Nutzung völlig unklar (z. B. welche regionale Größe, Limitierung der Regionen je Betreiber etc.), um darauf basierend verlässliche Geschäftsmodelle zu planen. Hierbei kommt der Frage der Aufteilung von Frequenzspektrum für die regionale sowie nationale Nutzung besondere Bedeutung zu.

## **3. Frequenzkosten minimieren – Investitionsfähigkeit stärken**

Der 5G-Rollout einschließlich der Anbindung von Mobilfunkstandorten mit Glasfaser wird von der Branche Investitionen von mehreren Milliarden Euro erfordern. Um die Investitionsfähigkeit der Branche nicht zu schwächen, ist sicherzustellen, dass die Belastung mit Frequenzkosten so gering wie möglich gehalten wird.

Es sollten daher moderate Frequenzgebühren festgesetzt werden, damit die Mobilfunknetzbetreiber ausreichend Mittel für den Ausbau ihrer Netze zur Verfügung haben. Dies gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass im Vergleich zu früheren Vergabeverfahren Frequenzen in einem sehr großen Umfang bereitgestellt werden und von den Mobilfunknetzbetreibern auch erworben werden müssen, um die volle Leistungsfähigkeit von 5G anbieten zu können. Dem sollte in der Gebührenverordnung entsprechend Rechnung getragen werden.

Auch sollte die BNetzA die Modalitäten bei der Begleichung der Vergabekosten weiter ausarbeiten und sachdienlich ergänzen, damit die von der Branche erforderlichen Investitionen schnell in Angriff genommen werden können. Die Forderungen für zugeteilte Frequenznutzungsrechte sollte z. B. erst dann fällig werden, wenn diese auch tatsächlich nutzbar sind („Pay When Available“); andernfalls entstehen für die Unternehmen erhebliche – vermeidbare – Kapitalbindungskosten. Zudem sollten die Zahlungen in anteiligen monatlichen oder jährlichen Raten erfolgen können.

#### **4. Keine Wettbewerbsverzerrungen bei Breitbandausbau mit Auktionserlösen**

Sofern die Auktionserlöse als Fördermittel für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur Verwendung finden sollen, darf die bisherige Praxis der „pauschalen Zweckbindung“ nicht fortgeführt werden. Sie führt zu Wettbewerbsverzerrungen vornehmlich zu Gunsten der Deutschen Telekom und ist daher deutlich abzuändern. Zu dem ansonsten entstehenden Rechte-Tasche/Linke-Tasche-Prinzip hat die Monopolkommission in ihrem TK-Sondergutachten S73/2015 (S. 53, Rn. 134) vergleichbar zur Frequenzauktion im Juni 2015 ausgeführt:

*„Darüber hinaus wird ein Teil der Frequenzerlöse, die in den Bundeshaushalt fließen, für die Förderung der Breitbandinfrastruktur reserviert. [...] Zudem bedingt sie eine gewisse Wettbewerbsverzerrung im Auktionsverfahren. So ist davon auszugehen, dass die Deutsche Telekom überproportional von den betroffenen Förderprojekten profitiert, sodass ein größerer Anteil ihrer Ausgaben für die Frequenznutzung wieder an sie zurück-fließt. Eine hierdurch erhöhte Zahlungsbereitschaft verbessert die Wettbewerbsposition, ohne dass zwangsläufig ein überlegenes Geschäftsmodell vorliegt. Dies kann ein verzerrtes Auktionsergebnis zur Folge haben.“*

5G ist anerkanntermaßen eine komplementäre Technologie zu glasfaserbasierten Festnetzanschlüssen – beide Technologien sind elementare Grundpfeiler einer bundesweiten Gigabit-Infrastruktur. Die unkonditionierte Umverteilung von Finanzmitteln vom Mobilfunk ins Festnetz wäre insofern nicht zielführend.

Es ist ein Weg zu wählen, der die Investitionsfähigkeit von Festnetz und Mobilfunk gleichermaßen sicherstellt und Interdependenzen zwischen Auktionsteilnehmer sowie Fördermittelbezieher würdigt. Diese könnte dadurch erreicht werden, dass anstelle einer „pauschalen Zweckbindung“ bereits konkrete Vergabebedingungen formuliert werden, welche insbesondere auf Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Auktionsteilnehmern abzielen.

Der Staat sollte zudem die Staatsanteile an der Deutschen Telekom veräußern und die Kosten der zukünftigen Breitbandförderung aus diesen Erlösen finanzieren. Auch der Bundesrechnungshof und renommierte Wissenschaftler haben sich in der Vergangenheit bereits mehrfach hierfür ausgesprochen.

Momentan hält der Bund noch etwa 32 Prozent am Ex-Monopolisten, davon 14,5 Prozent direkt und 17,4 Prozent über die Staatsbank KfW. Die durch einen solchen Verkauf erzielbaren Erlöse in Höhe von bis zu 22 Milliarden Euro könnten jedenfalls in großen Teilen in die Förderung des Breitbandausbaus fließen.

## **5. Versorgungsaufgabe/Nachfragegerechte Versorgung mit 5G**

Die BNetzA stellt in dem Eckpunktepapier fest, dass Versorgungsaufgaben über die bestehenden Auflagen hinaus unverhältnismäßig wären. Soweit der politische Wille besteht, eine vollständige Versorgung nicht nur der Haushalte, sondern auch der Fläche mit Mobilfunk/5G zu erreichen, sollte geprüft werden, ob dies durch entsprechend geringere Frequenzkosten ermöglicht werden kann oder die hierfür erforderlichen Mittel durch Förderprogramme bereitgestellt werden können.

Der VATM bevorzugt klar den privatwirtschaftlichen Eigenausbau gegenüber den durch Förderprogramme bewirkten staatlichen Eingriff in den Markt. Staatliche Förderung darf auch weiterhin als Ausnahme nur bei privatwirtschaftlichem Marktversagen erfolgen. Sofern also die Versorgung in der Fläche eindeutig nicht wirtschaftlich realisierbar ist, wäre eine Mobilfunkförderung zu prüfen. Gleichzeitig würde so der grundlegenden Bedeutung von 5G für die künftige Gigabitgesellschaft Rechnung getragen.

## 6. Diensteanbieterverpflichtung

Hinsichtlich der Auferlegung einer Diensteanbieterverpflichtung bestehen innerhalb des VATM unterschiedliche Positionen.

Von einem Teil der Mitglieder werden die in Eckpunkt 13 von der BNetzA angestellten Erwägungen umfänglich geteilt und die Fortschreibung und Ausweitung der bisherigen Diensteanbieterverpflichtung mit insbesondere den nachfolgenden Argumenten als notwendig erachtet:

- Die Diensteanbieterverpflichtung diene der Wahrung der Verbraucherinteressen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität. Sie ermögliche es erst anderen Anbietern – neben den drei Mobilfunknetzbetreibern – auf den Endkunden Mobilfunkangebote zu unterbreiten.
- Mit Blick auf die geltende Verpflichtung sei festzustellen, dass diese nicht das komplette Wettbewerbspotenzial ausschöpft. Einerseits können Technologien wie LTE heute und künftig 5G den Diensteanbietern vorenthalten werden, andererseits liege, wie auch die Monopolkommission feststelle, das Endkundenpreisniveau in Deutschland weit über den europäischen Durchschnitt. Dieses sei Ergebnis eines eher niedrigen Wettbewerbsniveaus im Mobilfunkmarkt.
- Eine Erneuerung und Ausweitung der Diensteanbieterverpflichtung sei daher volkswirtschaftlich betrachtet enorm wichtig. Hiermit sei sichergestellt, dass Kunden weiterhin Wahlfreiheit haben. Die Ausweitung der Diensteanbieterverpflichtung würde es Unternehmen zudem erlauben (als virtuelle Mobilfunknetzbetreiber) die eigene Wertschöpfung zu erhöhen und Produkte sowie Preise stärkerer zu differenzieren. Hierdurch würde der Wettbewerb belebt werden.
- Durch eine solche Vielzahl im Wettbewerb agierender Unternehmen könne der größtmögliche Nutzen in Bezug auf Auswahl, Preise und Qualität auf den Weg hin zu einer Gigabit-Gesellschaft erreicht werden.
- Durch funktionierenden Wettbewerb wäre auch sichergestellt, dass die deutsche Wirtschaft bei dem digitalen Wandel eine führende Rolle einnimmt. Für innovative Dienste und Geschäftsmodelle in Bereichen wie Industrie 4.0, Smart Factory, Smart Car oder Smart Home stände, wie auch die Bundesnetzagentur sachrichtig feststellt, eine Vielzahl an unterschiedlichen Partnern in Form von Netzbetreibern sowie virtuellen Netzbetreibern zur Verfügung. Angebotswettbewerb schafft Angebotsinnovationen, fördert damit Innovatoren auf nachgelagerten Märkten und die Umstellung auf eine Industrie 4.0.

- Diensteanbieter erschließen weitere Kundengruppen, lasten damit die Frequenzen effizient aus und tragen über die Vorleistungsentgelte die Kosten für Netzausbau und Betrieb vergleichbar mit. Somit führt eine Diensteanbieterverpflichtung zu einer Steigerung der Verbraucherwohlfahrt und gleichzeitig zu einer effizienteren Netzauslastung und damit zu einer einfacheren Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen.
- Daneben lägen keine nationalen oder europäischen verfassungs- und frequenzrechtlichen Hindernisse hinsichtlich der Zulässigkeit von Diensteanbieterverpflichtungen im Rahmen einer Frequenzuteilung (d. h. unabhängig von der Feststellung von Marktmacht) vor. Dieses hat die EU-Kommission bereits mehrfach bestätigt (vgl. Art.7 GenehmigungsRL umgesetzt in §§ 52 ff. TKG). Die EU-Kommission hält zur Wahrung des Wettbewerbs an Frequenzauflagen wie der Diensteanbieterverpflichtung auch im kommenden Rechtsrahmen fest (vgl. Artikel 52 EECC – Entwurf).

Ein anderer Teil der VATM-Mitgliedsunternehmen spricht sich mit den nachfolgenden Argumenten gegen die neuerliche Auferlegung der Diensteanbieterverpflichtung aus:

- Für die Auferlegung einer wie auch immer gearteten Diensteanbieterverpflichtung (oder Einbeziehung von Full MVNOs) existiere bereits keine Rechtsgrundlage. Aktuell könne eine solche Verpflichtung nur auferlegt werden, wenn das betroffene Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung aufweise, was jedoch bekanntermaßen nicht der Fall sei. Von daher sei es höchst bedenklich, wenn man im Festnetzbereich über eine wettbewerbsschädliche Regulierungsfreistellung der Deutschen Telekom trotz deren Marktherrschaft in Betracht ziehe, gleichzeitig im Mobilfunksektor aber eine Zugangsregulierung vornehmen wolle, obwohl die Feststellung der Marktmacht fehle.
- Eine Diensteanbieterverpflichtung sei auch aus einer tatsächlichen und ökonomischen Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Förderung des Wettbewerbs, der effizienten Frequenznutzung und aus Verbraucherinteressen nicht erforderlich. Vorleistungsverträge seien auch ohne die bisherige Diensteanbieterverpflichtung abgeschlossen worden. Dabei würden die vereinbarten Geschäftsmodelle weit über die ursprüngliche Diensteanbieterverpflichtung hinausgehen, die lediglich den Weiterverkauf des Tarifportfolios des Netzbetreibers zum Gegenstand habe. Diensteanbieter und Partner hätten teilweise Verträge mit mehreren Netzbetreibern. Die hierbei bestehenden kommerziellen Freiheiten für beide Seiten müssten auch für die Zukunft gewahrt bleiben. Andernfalls ließen sich die anstehenden Investitionen in Frequenzen und zukünftige Netze nicht refinanzieren.

- Gerade auch mit Blick auf innovative 5G-Dienste bedürfte es keines regulierten Netzzugangs. Hierfür seien vielmehr das Vorhandensein von Netzabdeckung sowie die technische Kompatibilität von Bedeutung.
- Die Wettbewerbskraft, insbesondere von jenen Service Providern bzw. Mobile Virtual Network Operators (MVNO) sei in den vergangenen Jahren gerade im unregulierten Bereich weiter gestiegen, so dass Netzbetreiber nicht auf Kosten der Diensteanbieter Marktanteile hinzugewinnen würden. Der Wettbewerb in Deutschland funktioniere auch im Hinblick auf Preise: Gemäß den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten offiziellen Statistiken seien die Preise für Telekommunikationsdienstleistungen im Mobilfunk in Deutschland um 2,1% in 2014, um 2,0% in 2015 und um 2,8% in 2016 kontinuierlich gesunken.
- Deutlich werde der funktionierende Dienstewettbewerb auch an den aktuellen innovativen Tarifentwicklungen (Free 15 GB, Vodafone Pass, Telekom Stream On). Angesichts des Regulierungsziels des Ausbaus hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze sowie dem politischen Ziel des Ausbaus einer nationalen Gigabit-Infrastruktur relativiere sich somit der berücksichtigungsfähige gesamtwirtschaftliche Beitrag der Diensteanbieter, wenn sie sich nicht an Infrastrukturinvestitionen beteiligen.