

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

13. Sektorgutachten Telekommunikation der Monopolkommission – „Telekommunikation 2023: Gigabitziele durch Wettbewerb erreichen!“

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung	4
2 Einleitende Bemerkungen der Monopolkommission: Mit Wettbewerb in die Gigabit-Gesellschaft	5
3 Stellungnahme Telekommunikation	6
3.1 Stand und Entwicklung des Wettbewerbs im Festnetzbereich	6
3.2 Glasfasernetzarchitekturen in Anschlussnetzen.....	7
3.3 Open Access zu Glasfasernetzen.....	8
3.4 Infrastrukturwettbewerb und der (potenzielle) Überbau von Glasfasernetzen.....	8
3.5 Wettbewerbsfreundlicher Plan für die Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze ist sicherzustellen	9
3.6 Würdigung der Amtspraxis der Bundesnetzagentur	10
3.6.1 Verfahrenslaufzeiten bei der Bundesnetzagentur verkürzen	10
3.6.2 Regulierung von Kupfernetzen auch für Glasfasernetze bedeutsam.....	10
4 Stand und Entwicklung des Wettbewerbs im Mobilfunk	12
4.1 Lageanalyse	12
4.2 Mobilfunkfrequenzen maximal drei Jahre und mit wettbewerbsfördernden Auflagen verlängern.....	12

	Seite
4.3 Regulatorischen Grundsatz der wettbewerblichen Unabhängigkeit langfristig anpassen.....	14
5 Vorschläge der Monopolkommission zur Vorlage des Sektorgutachtens und im Hinblick auf die Regelungen zum Akteneinsichtsrecht.....	15

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EKEK	Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation
EU	Europäische Union
FTTB	Fiber to the Building
FTTC	Fiber to the Curb
FTTH	Fiber to the Home
GB	Gigabyte
GHz	Gigahertz
GIA	Gigabit-Infrastrukturverordnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HFC	Hybrid Fiber Coax
KeL	Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung
Mbit/s	Megabit pro Sekunde
MHz	Megahertz
Mio.	Millionen
MVNO	Mobile Virtual Network Operator
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PtMP	Punkt-zu-Mehrpunkt
PtP	Punkt-zu-Punkt
SIM	Subscriber Identity Module
TAL	Teilnehmeranschlussleitung
TKG	Telekommunikationsgesetz
TK-NABEG	TK-Netzausbau-Beschleunigungsgesetz
Tz	Textziffer
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

1 Vorbemerkung

Im Dezember 2023 hat die Monopolkommission ihr 13. Sektorgutachten zur Wettbewerbsentwicklung im Telekommunikationssektor¹ vorgelegt. Diese Gutachten werden gemäß § 195 Absatz 2, 3 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) alle zwei Jahre erstellt.

Die Monopolkommission beurteilt darin den Stand und die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs auf Telekommunikationsmärkten. Sie nimmt zudem zu der Frage Stellung, ob nachhaltig wettbewerbsorientierte Telekommunikationsmärkte in Deutschland bestehen. Des Weiteren würdigt sie die Anwendung der Vorschriften des TKG über die Regulierung und Wettbewerbsaufsicht und äußert sich zu sonstigen aktuellen wettbewerbspolitischen Fragen.

Die Bundesregierung nimmt gemäß § 195 Absatz 3 TKG zu dem Sektorgutachten der Monopolkommission gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes Stellung.

Die Sektorgutachten der Monopolkommission sind wichtige Instrumente zur Beurteilung der Entwicklung der Telekommunikationsmärkte. Sie stellen zugleich einen substanziellen Beitrag zur erfolgreichen Umsetzung digitalpolitischer Ziele bereit. Denn die Monopolkommission unterbreitet in ihren Sektorgutachten Vorschläge für die Telekommunikations- und Regulierungspolitik in Deutschland. Zugleich unterstützt sie die Bundesregierung bei der Entwicklung eines wettbewerbsorientierten und zugleich investitions- und innovationsfreundlichen Rechts- und Regulierungsrahmens. Dies ist insbesondere angesichts der politischen Zielsetzung wichtig, dass hochleistungsfähige Infrastrukturen flächendeckend vorhanden sein müssen. Sie bilden die Grundlage für das Gelingen der digitalen Transformation. Die flächendeckende Verfügbarkeit hochleistungsfähiger Infrastrukturen stärkt die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland und trägt dazu bei, die Lebensverhältnisse in der Stadt und auf dem Land anzugleichen und zu verbessern. Ein funktionsfähiger Wettbewerb sichert qualitativ hochwertige Leistungen zu wettbewerbsfähigen Preisen und setzt Innovationsanreize.

In ihren Sektorgutachten greift die Monopolkommission zentrale Fragestellungen auf. Dies sind Themen, die für die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes von großer Bedeutung sind. Vorliegend befasst sie sich beispielsweise mit dem Übergang von Kupfer- auf Glasfaserinfrastrukturen und adressiert Fragen dieses Migrationsprozesses und mögliche Maßnahmen zur Vermeidung eines regional stattfindenden Überbaus, die Frage einer möglichen Frequenzverlängerung und die Bedeutung von Verfahrensdauern bei der Bundesnetzagentur.

¹ <https://www.monopolkommission.de/de/gutachten/sektorgutachten-telekommunikation/437-13-sektorgutachten-telekommunikation-2023.html>

2 Einleitende Bemerkungen der Monopolkommission: Mit Wettbewerb in die Gigabit-Gesellschaft

Die Monopolkommission betont in der Einleitung ihres 13. Sektorgutachtens Telekommunikation die Konnektivitätsziele der EU sowie der Bundesregierung. Zudem wird das am 23. Februar 2023 von der EU-Kommission veröffentlichte Konnektivitätspaket thematisiert.

Aus Sicht der Bundesregierung gehen die Konnektivitätsziele der Bundesregierung über die Ziele der EU hinaus, die im Anfang 2023 in Kraft getretenen Politikprogramm zur Digitalen Dekade 2030 als Ziele für feste und drahtlose hochleistungsfähige Netze festgelegt wurden.

Die Gigabit-Infrastrukturverordnung (GIA) als Teil des Konnektivitätspakets ist am 11. Mai 2024 in Kraft getreten und als unmittelbar geltende Verordnung in weiten Teilen 18 Monate nach Inkrafttreten anwendbar. Die GIA löst die Kostenreduzierungsrichtlinie ab und gestaltet die bisherigen Vorgaben zur Mitnutzung von physischer Infrastruktur für den Netzausbau, zur Baustellenkoordinierung, Transparenz- und Genehmigungsvorgaben sowie Vorgaben zur Ausstattung von Gebäuden ambitionierter aus. Die Bundesregierung begrüßt dies. Dies gilt auch für die Empfehlung der Kommission vom 6. Februar 2024 zur regulatorischen Förderung der Gigabit-Konnektivität als weiterer Teil des Konnektivitätspakets, die den Regulierungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten Empfehlungen bei der Auferlegung regulatorischer Verpflichtungen für marktmächtige Unternehmen gibt (Tz. 1 bis 6 des 13. Sektorgutachtens).

Die seitens der Monopolkommission angesprochene Erklärung zu den Digitalen Rechten und Prinzipien dient aus Sicht der Bundesregierung als Richtschnur für ein auf den Menschen ausgerichtetes, sicheres, inklusives und offenes digitales Umfeld in der EU. Bei der von der Monopolkommission genannten Formulierung zu den Bedingungen für Investitionen in die digitale Transformation in der Erklärung handelt es sich nach Ansicht der Bundesregierung um ein allgemeines Bekenntnis zu fairen Rahmenbedingungen im Zeitalter der Digitalisierung. Diese Formulierung sollte jedoch nicht als Zustimmung zu den Forderungen gedeutet werden, Inhalte- und Anwendungsanbieter an den Netzkosten und Netzausbaukosten zu beteiligen. Dies und weitere Ausführungen zum Thema sind auch der Stellungnahme der Bundesregierung zur Sondierungs-Konsultation der EU-Kommission (die den dritten Teil des Konnektivitätspakets darstellte) zu entnehmen.²

Die Monopolkommission spricht auch das von der EU-Kommission Anfang 2024 veröffentlichte Weißbuch „Wie kann der Bedarf an digitaler Infrastruktur in Europa gedeckt werden?“ an. Die Bundesregierung begrüßt, dass die EU-Kommission mit dem Weißbuch wichtige Fragen zur Verbesserung der digitalen Infrastruktur adressiert und zur Diskussion stellt. Insbesondere die Säule II des Weißbuchs enthält eine Reihe von Szenarien und Themen, die den bestehenden Regulierungsrahmen für Telekommunikation betreffen. Hinsichtlich der im Weißbuch vorgeschlagenen Themen und Szenarien verweist die Bundesregierung auf ihre eingereichte Stellungnahme zum Weißbuch der EU-Kommission.³

² https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/deu-on-exploratory-consultation-future-ecn.pdf?__blob=publicationFile

³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14168-Wei%C3%9Fbuch-Wie-kann-der-Bedarf-an-digitaler-Infrastruktur-in-Europa-gedeckt-werden?/F3470696_de

3 Stellungnahme Telekommunikation

3.1 Stand und Entwicklung des Wettbewerbs im Festnetzbereich

Im Festnetzbereich stellt die Monopolkommission bei den vermarkteten Breitbandanschlüssen eine Trendwende fest. Die Anzahl der Verträge für „100 Mbit/s und mehr“ sei auf insgesamt 17,9 Mio. Verträge bei insgesamt 38,1 Mio. aktiven Breitbandanschlüssen im Jahr 2023 angestiegen. Nach Auffassung der Monopolkommission verdeutlicht dies die zunehmende Bedeutung leistungsfähiger Breitbandanschlüsse. Diese Entwicklung schlage sich zugleich im steigenden Datenvolumen nieder. Die Zunahme sei auch darauf zurückzuführen, dass viele internetbasierte Anwendungen und Dienste zunehmendes Datenvolumen erforderten.

Die Anzahl der Glasfaseranschlüsse sei im Jahr 2023 um 19 Prozent gegenüber dem Vorjahr angestiegen (Vgl. Tz. K3. des 13. Sektorgutachtens). Die Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen bleibe hinter dem wachsenden Angebot zurück; die Take-Up-Rate habe 2022 und 2023 26 Prozent betragen.

Die Bundesregierung stimmt mit der Beurteilung der Monopolkommission überein, dass trotz noch zurückhaltender Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen die Bedeutung hochleistungsfähiger Gigabitanschlüsse steigt und eine Steigerung der Datenvolumina, sowohl im Festnetzbereich als auch in der mobilen Nutzung, zu verzeichnen ist. Eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen Anschlüssen ist aus Sicht der Bundesregierung von zentraler Bedeutung für die digitale Transformation, die Erreichung der nationalen und europäischen Digitalziele und den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Im Jahr 2022 wurde die Gigabitstrategie der Bundesregierung veröffentlicht. Sie umfasst ein Bündel von Maßnahmen, die alle auf einen beschleunigten Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandanschlüsse zielen. Kernanliegen ist eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaser und Mobilfunk (5G) bis 2030. Etappenziel auf dem Weg dorthin ist es, die Hälfte aller Haushalte und Unternehmen bis 2025 mit einem Glasfaseranschluss zu versorgen.

Die Gigabitstrategie enthält zur Erreichung dieser Ziele insgesamt 100 Maßnahmen. Sie sind darauf ausgerichtet, den eigenwirtschaftlichen Ausbau zu stärken, die Förderung weiterzuentwickeln, Verfahren zu vereinfachen, zu beschleunigen und zu digitalisieren, mehr Transparenz und eine stärkere Vernetzung aller am Ausbau Beteiligten zu ermöglichen und Ausbau-Hemmnisse aus dem Weg zu räumen.

Von den 100 Maßnahmen sind inzwischen 87 umgesetzt oder befinden sich in fortlaufender Umsetzung. Hierzu zählt beispielsweise die Einführung der Potenzialanalyse, welche die Reichweite des eigenwirtschaftlichen Ausbaus quantitativ abschätzt und kartografisch darstellt. Eine weitere Maßnahme ist das Gigabit-Grundbuch. Dieses Tool zur Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf die Versorgungslage und für den Ausbau mitnutzbare Infrastrukturen befindet sich in fortlaufender Umsetzung. Zur verbesserten Flankierung des marktgetriebenen Festnetz- und Mobilfunkausbaus durch die investierenden Unternehmen wird der Infrastrukturatlas beispielsweise in den nächsten zwei Jahren sukzessive zur Planungsplattform weiterentwickelt.⁴ Das damit verbundene Informationsangebot unterstützt Ausbauvorhaben in einer effektiven und effizienten Art und Weise. Mit der Gigabitförderung 2.0 wurde im April 2024 ein steuerndes Fördersystem eingeführt, das die Förderung mittels Einführung des Branchendialogs im Vorfeld einer Förderung und eines Kriterienkatalogs in die besonders bedürftigen Gebiete lenkt. Die Verabschiedung der DIN-Norm 18220 trägt dazu bei, den Einsatz moderner Legemethoden – welche den Ausbau schneller und kostengünstiger ermöglichen – zu stärken. Durch die Aktivitäten der Fachkräfteinitiative wird die Gewinnung von Fachkräften für den Glasfaserausbau unterstützt.

Die positive Dynamik des Glasfaserausbaus in Deutschland setzt sich unvermindert fort. Mit Stand Juni 2024 waren 35,69 Prozent der Haushalte in Deutschland mit Glasfaser (FTTB/H) versorgt. Zwölf Monate zuvor lag die Glasfaserversorgung der Haushalte bei 28,2 Prozent, zum Start der Gigabitstrategie im Sommer 2022 waren es erst 18,2 Prozent. Gigabitnetze auf Basis von Glasfaser- und aufgerüsteten TV-Kabelnetzen (HFC) machen Gigabitbandbreiten für über 76 Prozent der Haushalte verfügbar.

In dem zu beobachtenden Zuwachs der Glasfaseranschlüsse spiegeln sich die ersten Erfolge der bereits umgesetzten Maßnahmen der Gigabitstrategie wider. Um die Dynamik des Ausbaugeschehens fortzusetzen, wird die Umsetzung der Maßnahmen der Gigabitstrategie nachdrücklich vorangetrieben. Denn ein rascher Ausbau mit zukunftsfähigen Infrastrukturen ist aus Sicht der Bundesregierung entscheidend für die erfolgreiche digitale

⁴ Im Hinblick auf die Zeitplanung bezüglich der Weiterentwicklungen der Pakete und Plattformen des Gigabit-Grundbuchs vgl. Fortschrittsbericht zur Gigabitstrategie der Bundesregierung, Stand Oktober 2024, S. 18 ff., abrufbar unter: www.bmdv.bund.de/fortschrittsbericht-gigabitstrategie.

Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft und die Schaffung vergleichbarer Lebensbedingungen in Stadt und Land und die Erhöhung der allgemeinen Lebensqualität.

Die Bundesregierung wird weitere Potenziale zur Beschleunigung des TK-Netzausbaus erschließen. Nachdem das TK-Netzausbau-Beschleunigungs-Gesetz in der 20. LP nicht abgeschlossen werden konnte, werden die geplanten Beschleunigungsmaßnahmen in der 21. LP weiterverfolgt. Zusätzlich erfolgt eine Anpassung des nationalen Rechtsrahmens an die Gigabit-Infrastrukturverordnung (Verordnung (EU) 2024/1309) und damit auch die Überarbeitung der Vorgaben zum Ausbau gebäudeinterner Netze (sogenannte Netzebene 4).

Das BMDV hat zudem im Oktober 2024 einen Fortschrittsbericht zur Gigabitstrategie veröffentlicht und darin die Fortschritte, die aktuellen Verfügbarkeiten und die nächsten Schritte dargelegt. Um den Ausbau weiter zügig voranzutreiben, wurden darin 35 weitere Maßnahmen vorgelegt.

Künftig soll beispielsweise die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer noch stärker in den Fokus genommen werden. Dazu gehört etwa die Durchführung einer bundesweiten Mobilfunkmesswoche, um weitere Daten über die tatsächliche Mobilfunkversorgung zu erheben. Zudem werden im Rahmen einer breit angelegten Informationskampagne die Vorteile sowie die Zukunftsfähigkeit eines Glasfaseranschlusses herausgestellt.

3.2 Glasfasernetzarchitekturen in Anschlussnetzen

Die Monopolkommission stellt die Unterschiede zwischen Glasfaseranbindungen bis an den Randstein (Fiber-To-The-Curb, FTTC), Glasfaseranbindungen bis in das Gebäude (Fiber-To-The-Building, FTTB) und Glasfaseranbindungen bis in die Wohnung (Fiber-To-The-Home, FTTH) dar und erläutert, dass es sich jeweils um unterschiedlich weit reichende Netze handelt. Investitionen und Kosten der benötigten Infrastrukturen, wie Glasfaserleitungen und Leerrohre, würden dann zunehmen, wenn das Glasfasernetz weiter an Endnutzerinnen und Endnutzer heranrückt.

Im Hinblick auf Glasfasernetzarchitekturen differenziert die Monopolkommission zwischen Baum- und Sternstruktur. Im ersten Fall handelt es sich um ein reines Glasfasernetz in Punkt-zu-Mehrpunkt-(PtMP)-Bauweise. Bei der Sternstruktur liegt ein reines Glasfasernetz in Punkt-zu-Punkt-(PtP)-Bauweise vor.

Beim Ausbau dominiere die PtMP-Bauweise. Diese sei betriebswirtschaftlich günstiger, biete allerdings nur eingeschränkte Zugangsoptionen in Form des virtuellen Bitstromzugangs. Im Fall der PtP-Architektur seien hingegen virtueller Bitstromzugang sowie physischer Zugang zur Glasfaser-Teilnehmeranschlussleitung (Glasfaser-TAL) sichergestellt.

Die Monopolkommission spricht sich vor diesem Hintergrund dafür aus, dass in zukünftigen FTTH-Netzen neben virtuell entbündelten Zugangsprodukten prinzipiell auch physische Entbündelung durch den Zugang zur Glasfaser-TAL möglich sein sollte. Denn letztere eröffne ähnliche Produktgestaltungsspielräume wie bei einem eigenen Netz und ermögliche alternativen Netzbetreibern und Vorleistungsnachfragern mehr Wertschöpfungstiefe; dadurch entstehe letztlich ein höherer wettbewerblicher Druck. (Tz. 19 bis 39 des 13. Sektorgutachtens)

Im Hinblick auf den Vorschlag der Monopolkommission, neben virtuell entbündelten Zugangsprodukten prinzipiell auch physische Entbündelung durch den Zugang zur Glasfaser-TAL zu ermöglichen, ist festzustellen, dass die Bundesnetzagentur der Telekom Deutschland GmbH (TDG) mit der aktuellen Regulierungsverfügung für Markt 1 eine entsprechende Zugangsverpflichtung auferlegt hat.

Mitte 2022 hat die Bundesnetzagentur den neuen Regulierungsrahmen für den Zugang zur Kupfer- und insbesondere zur neu entstehenden Glasfaserinfrastruktur der TDG („letzte Meile“) festgelegt. Darin wird der TDG auferlegt, anderen Unternehmen Zugang zu baulichen Anlagen, insbesondere auch Kabelkanalanlagen (Leerrohren), zu gewähren.

Die Nutzungspreise für den Zugang zu diesen Anlagen werden im Rahmen eines separaten Entgeltverfahrens bestimmt. Hierzu die TDG hatte der Bundesnetzagentur am 10. Oktober 2023 einen entsprechenden Antrag vorgelegt. Auf dieser Basis und in Abänderung dessen hat die Bundesnetzagentur nun den Entwurf veröffentlicht.

Die Entscheidung über die Höhe der zu genehmigenden Entgelte obliegt der Bundesnetzagentur. Grundsätzlich ist in der Regulierungsverfügung angelegt, dass die Entgelte zwischen alten Anlagen (Kupfer) und neuen Anlagen (Glasfaser) differenziert werden können. Zugleich werden dabei Investitionsanreize sowohl für die TDG als auch für ausbauende Wettbewerber berücksichtigt.

Nach Abschluss des Verfahrens darf TDG nur noch regulierte Entgelte in Rechnung stellen. Frühere (unregulierte) Nutzungsentgelte waren Gegenstand kommerzieller Vereinbarungen zwischen Vodafone Deutschland GmbH (Vodafone) und TDG.

3.3 Open Access zu Glasfasernetzen

Die Monopolkommission betont die Bedeutung eines offenen Netzzugangs für Dritte. Ziel sei es, durch die Vereinheitlichung von Prozessen, Schnittstellen und Produkten eine Steigerung von Investitionsanreizen in Glasfasernetze, einen beschleunigten FTTH-Ausbau und eine zügige Netzauslastung zu erreichen.

Open Access stelle laut Monopolkommission gegenwärtig kein einheitliches Konzept dar, könne aber ein wichtiges Instrument sein, um einen drohenden FTTH-Überbau durch ein zweites Unternehmen zu verhindern. Zentral sei eine hinreichend tiefe Wertschöpfung und ein hoher Produktgestaltungsspielraum für das zweite Unternehmen, so dass betriebswirtschaftliche Anreize für einen FTTH-Überbau reduziert würden (Tz. 40 bis 58 des 13. Sektorgutachtens).

Um mit der gesamten Branche zentrale Themen – wie beispielsweise Open Access - zu diskutieren und wesentliche Entwicklungen konsensorientiert voranzutreiben, wurde auf Initiative von BMWK (damals BMWi) und BMDV im März 2021 das Gigabitforum etabliert, das durch die Bundesnetzagentur moderiert wird.

Ziel des Gigabitforums ist es u. a., den Abschluss von Open-Access-Vereinbarungen zu erleichtern. Daher diskutiert das Forum über gemeinsame Open-Access-Prinzipien und konsensfähige Branchenstandards, die dazu beitragen sollen, die Transaktionskosten bei Verhandlungen zwischen Telekommunikationsunternehmen zu senken.

Das Forum ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, da es die Vielfalt des Marktes abbildet. Zielführend ist in diesem Zusammenhang ein umfassender, marktweiter Ansatz, der insbesondere auch kleinere Anbieter – die regional in den FTTH/B-Ausbau investieren – mit größeren, bundesweit agierenden Nachfragern zusammenbringt.

Die konkreten Überlegungen hierzu treibt die Projektgruppe „Open Access“ des Gigabitforums voran. Der Statusbericht zur Diskussion über Prinzipien eines marktweiten Open Access wurde 2023 fertiggestellt. Darauf aufbauend werden Orientierungspunkte für Vereinbarungen über den offenen Netzzugang erarbeitet. Sie tragen dazu bei, bestehende Hindernisse in den Verhandlungen zu überwinden und Transaktionskosten zu senken. Zunächst liegt der Fokus dabei auf dem Layer-2-Bitstromzugang.

Der Arbeitskreis „Schnittstellen und Prozesse“ des Gigabitforums entwickelt eine auf die Bedarfe der Glasfasernetz angepasste Schnittstellenarchitektur für den Austausch von Zugangsprodukten. Spezifikationsentwürfe für wesentliche Geschäftsprozesse konnten bereits fertiggestellt werden. Am 20. Dezember 2024 hat der Arbeitskreis „Schnittstellen und Prozesse“ seine Ergebnisse veröffentlicht⁵. Die Unterlagen enthalten eine vollständige Beschreibung unterschiedlicher Geschäftsfälle (Bereitstellung Neu, Kündigung, Providerwechsel, Änderung). Hierbei sind die fachlichen und technischen Abläufe und die Schnittstellen selbst dokumentiert. In den nächsten Schritten geht es darum, die spezifizierten Anwendungsszenarien sukzessive in den Markt einzuführen.

Die Bundesregierung begrüßt rasche Fortschritte bei diesem Thema, das von zentraler Bedeutung ist und insbesondere auch beim Übergang von Kupfer- auf Glasfaserinfrastrukturen essentiell sein wird.

3.4 Infrastrukturwettbewerb und der (potenzielle) Überbau von Glasfasernetzen

Die Monopolkommission konstatiert einen dynamischen Glasfasernetzausbau, der dazu führe, dass verschiedene ausbauende Unternehmen immer häufiger miteinander in Konflikt gerieten. Sie führt aus, dass es sich nach ihrer Ansicht erst im Wettbewerbsprozess herausstelle, welche Anzahl an Glasfasernetzen in einem Gebiet auf Dauer profitabel betrieben werden könnten. Es sei zudem nicht mit einer flächendeckenden Parallelverlegung von Glasfasernetzen zu rechnen; vielmehr würde Doppelausbau die Ausnahme bleiben.

Die Monopolkommission hält ein Überbauverbot nicht für zielführend. Unsicherheiten über das künftige Marktgeschehen, auch der (potenzielle) Überbau von Glasfasernetzen, seien zwar eine Herausforderung für die ausbauenden Unternehmen, aber auch inhärenter Bestandteil des wettbewerblichen Prozesses. Bei missbräuchlichen oder unlauteren Verhaltensweisen seien die Regelungen des TKG, AEUV und GWB sowie UWG anwendbar. Die Evaluation sollte zügig abgeschlossen werden. Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt sollten relevante Fälle schnell aufgreifen und klarstellende Hinweise in Form von Leitlinien veröffentlichen (Tz. 59 bis 93 des 13. Sektorgutachtens).

Der Glasfaserausbau erfolgt ganz überwiegend privatwirtschaftlich, also ohne Inanspruchnahme von staatlichen Fördermitteln und auf Grundlage unternehmerischer Entscheidungen. Dabei kann es zu Konkurrenzsituationen kommen, in denen mehrere Unternehmen an einem Ausbau in wirtschaftlich attraktiven Gebieten interessiert sind.

⁵ <https://aksup.atlassian.net/wiki/spaces/SPE/overview>

Ein funktionierender Wettbewerb und eine entsprechende Nachfrage sind nach Ansicht der Bundesregierung wesentliche Treiber für einen schnellen und flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen. Wie in der Gigabitstrategie festgeschrieben, beobachten Bundesregierung und Bundesnetzagentur die Entwicklung des Glasfaserausbau auch hinsichtlich des Doppelausbau. Die Bundesnetzagentur hat zu diesem Thema eine Monitoringstelle eingerichtet. Diese geht der Frage nach, inwieweit mit einem strategischen Doppelausbau Wettbewerber missbräuchlich an einem eigenen Ausbau gehindert werden sollen. An die Monitoringstelle können sich neben ausbauenden Telekommunikationsunternehmen auch kommunale Gebietskörperschaften und ihre Behörden beziehungsweise Entscheidungsträgerinnen und -träger wenden.

Am 11. April 2024 wurde in diesem Zusammenhang von der Monitoringstelle der Bundesnetzagentur ein Zwischenbericht veröffentlicht, für den 427 Einzelfälle ausgewertet wurden. Die Bundesnetzagentur wird darüber hinaus auch weiterhin eingehende Informationen analysieren, und die dabei gewonnenen Erkenntnisse in einem Abschlussbericht veröffentlichen. Auf Grundlage der bisherigen Analyseergebnisse wurden im Dezember 2024 Einzelfälle an die zuständige Beschlusskammer der Bundesnetzagentur zur Vorermittlung übergeben.

Ergänzend hat das BMDV beim Gigabitbüro des Bundes eine Clearingstelle eingerichtet. Sie wird auf Initiative der betroffenen Unternehmen und Kommunen tätig. Auf Basis eines kooperativen Ansatzes unterstützt sie eine Lösungsfindung als neutrale Ansprechpartnerin. Durch persönliche Beratung vermittelt sie zwischen den Beteiligten im Rahmen der kartellrechtlichen Vorgaben und weist auf Kooperationsmöglichkeiten wie Open Access oder Mitverlegung hin.

Der von der Monopolkommission geforderte Erlass von Leitlinien durch die Bundesnetzagentur und das Bundeskartellamt erscheint nach Ansicht der Bundesregierung nicht zielführend. Denn die zu beobachtenden Fälle des angekündigten oder tatsächlichen Doppelausbau dadurch gekennzeichnet, dass ihnen heterogene Fallkonstellationen zugrunde liegen, die kaum verallgemeinerbar sind.

3.5 Wettbewerbsfreundlicher Plan für die Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze ist sicherzustellen

Im Hinblick auf die Kupfer-Glas-Migration führt die Monopolkommission aus, dass die im Markt tätigen Unternehmen auf unterschiedliche Art und Weise betroffen sein werden. Ein Migrationsplan könne vor diesem Hintergrund nur dann zielführend sein, wenn berechnete Interessen der Wettbewerber und das Initiativrecht der TDG hinsichtlich der Abschaltung ihres Kupfernetzes (vgl. § 34 TKG) angemessen berücksichtigt würden. Zugleich müssten die damit einhergehenden Prozesse wettbewerbskonform ausgestaltet werden. Die Monopolkommission betont die Bedeutung verbindlicher Konzepte hinsichtlich der Transparenz, Planungssicherheit und der daraus resultierenden Kosten. Kritisch fügt sie hinzu, dass das Gigabitforum, in dessen Rahmen die Marktteilnehmenden gemeinsam einen solchen Migrationsplan entwickeln sollten, bis heute keine konkreten Ergebnisse hervorgebracht habe.

Aus Sicht der Monopolkommission sollte der Migrationsprozess für die TDG und die betroffenen Wettbewerber und Vorleistungsnachfragerinnen und -nachfrager im Rahmen eines gemeinsamen Verfahrens einheitlich und verbindlich durch die Bundesnetzagentur festgelegt werden. Hierbei sollte der Migrationsplan darauf abzielen, positive Anreize für den Ausbau und die Auslastung von Glasfasernetzen zu setzen und zugleich negative Effekte auf den Wettbewerb zu vermeiden. Dabei sollten die Auswirkungen auf die Endnutzerinnen und Endnutzer so gering wie möglich ausfallen (Tz. 94 bis 99 des 13. Sektorgutachtens).

Die Ausgestaltung des Migrationsprozesses hin zu Gigabitnetzen wird durch das in der letzten Legislaturperiode eingerichtete Gigabitforum bei der Bundesnetzagentur von allen relevanten Marktbeteiligten intensiv diskutiert. Auf diese Weise wird wesentlich dazu beigetragen, dass der Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen in wettbewerbskonformer Weise bestmöglich regulatorisch flankiert wird und Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern hinreichend Berücksichtigung finden.

Aus Sicht der Bundesregierung handelt es sich beim Gigabitforum um ein Dialogformat, das die wesentlichen Themenbereiche in zielgerichteter Weise konstruktiv vorantreibt. Der bei Regulierungsfragen unabhängigen Bundesnetzagentur kommt hierbei eine wichtige Rolle zu. Sie unterstützt auf Grundlage des TKG die Verfügbarkeit und den Ausbau von Hochleistungsnetzen und hat mit der Einrichtung des Gigabitforums einen Prozess gestartet, um gemeinsam mit dem Markt und dem BMDV Rahmenbedingungen für den beschleunigten Übergang von Kupfer auf Glas vorzuschlagen.

Die im Rahmen des Gigabitforums initiierten Pilotprojekte spielen eine wichtige Rolle, denn sie liefern Erkenntnisse im Hinblick auf mögliche praktische Lösungen zu erwartenden Herausforderungen und Problemen, die mit dem Übergang einhergehen. In dieser Projektgruppe sind bereits deutliche Fortschritte erzielt und Erkenntnisse durch praktische Umsetzung generiert worden. Diese wurden mittlerweile in einem Evaluierungsbericht veröffentlicht.⁶

Die Bundesregierung befürwortet die Erstellung eines Konzepts zur Kupfer-Glas-Migration. Die im Gigabitforum gesammelten Erfahrungen werden in dieses Konzept einfließen. In seinem Fortschrittsbericht zur Gigabitstrategie hat das BMDV 35 weitere Maßnahmen zur Beschleunigung des Infrastrukturausbaus auf den Weg gebracht. Hierzu zählt u. a. auch die Erarbeitung eines Konzepts zur Kupfer-Glas-Migration, das umfassend verbraucher- und wettbewerbspolitische Aspekte adressiert. Die Erarbeitung soll gemeinsam durch Bundesnetzagentur und BMDV sowie unter Einbindung der Branche erfolgen.

3.6 Würdigung der Amtspraxis der Bundesnetzagentur

3.6.1 Verfahrenslaufzeiten bei der Bundesnetzagentur verkürzen

Die Regulierungspraxis im Festnetzbereich war nach Ansicht der Monopolkommission im betrachteten Zeitraum maßgeblich geprägt durch die Regulierung des Vorleistungszugangs zu Teilnehmeranschlüssen der TDG. In diesem Zusammenhang seien alle betrachteten Verfahren durch die lange Verfahrensdauer gekennzeichnet. Dies führt nach Auffassung der Monopolkommission zu nachhaltigen Verunsicherungen bei den Marktteilnehmern und -teilnehmerinnen. Daher sollten alle Möglichkeiten einer Verfahrensbeschleunigung genutzt werden.

Der Gesetzgeber solle weitere Fristen in das TKG aufnehmen, innerhalb derer Verfahren abzuschließen sind. Die Monopolkommission regt an, dass die Bundesnetzagentur die Regulierungsverfahren in möglichst wenige separat durchgeführte Verfahrensschritte aufspaltet. Das TKG eröffne derzeit bereits entsprechende Handlungsspielräume. Insbesondere sollte künftig davon abgesehen werden, Regulierungsverfügungen gegen die Unternehmen, die mit dem marktmächtigen Unternehmen gemäß § 3 Nummer 69 TKG verbunden sind, abzutrennen.

In Regulierungsverfahren entscheidet die Bundesnetzagentur unabhängig. Kürzere Verfahren sind nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich zu begrüßen.

3.6.2 Regulierung von Kupfernetzen auch für Glasfasernetze bedeutsam

Die Bedeutung von über Kupfernetze realisierten DSL-Anschlüssen darf nach Auffassung der Monopolkommission nicht unterschätzt werden. Denn falsche Weichenstellungen im Kupferbereich, etwa durch eine verfrühte und zu weitgehende Deregulierung, könnten zu überhöhten Vorleistungs- und Endkundenentgelten bei Glasfaserprodukten führen.

Die Zahlungsbereitschaft der Endkundinnen und Endkunden für Glasfaserprodukte hängt nach Ansicht der Monopolkommission im Wesentlichen davon ab, welche zusätzlichen Kapazitäten und Funktionen ihnen ein glasfaserbasiertes Produkt bietet. Falls Kupfervorleistungsprodukte einer strengen kostenorientierten Regulierung am Maßstab der Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung (KeL) unterliegen würden, führe dies zu relativ niedrigen Endkundenpreisen für Kupferprodukte. In der Folge seien hohe Endkundenpreise für Glasfaserprodukte nur schwer durchzusetzen. Daher sollte laut Monopolkommission die Wirkung der regulierten Kupfervorleistungsprodukte als Preisanker erhalten bleiben. Anderenfalls müsse im Glasfaserbereich eine strengere Regulierung erfolgen, um überhöhte Endkundenpreise zu verhindern.

Hinsichtlich der Regulierung der Glasfasernetze empfiehlt die Monopolkommission im Übrigen, bei der Prüfung von Endkundenprodukten der TDG die Entwicklungen in deren Produktportfolio genau zu beobachten. Zudem empfiehlt die Monopolkommission, die Vereinbarkeit des Commitment-Modells der TDG in einem förmlichen Missbrauchsverfahren zu überprüfen. Das Commitment-Modell könne den Migrationsprozess von Kupfer- auf Glasfasernetze insgesamt zulasten kleinerer Unternehmen wettbewerbsverzerrend verlangsamen, indem es den glasfaserausbauenden Wettbewerbern dauerhaft (potenzielle) Vorleistungsnachfrager entziehe.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der Monopolkommission, dass die Zahlungsbereitschaft der Endkundinnen und Endkunden eng mit der individuellen Einschätzung im Hinblick auf den Mehrwert eines Glasfaseranschlusses verknüpft ist. Vor diesem Hintergrund sind entsprechende Informations- und Kommunikations-

⁶ https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2024/WIK_Abschlussbericht_Pilotprojekte_Kupfer-Glas-Migration.pdf

maßnahmen, die auch in der Gigabitstrategie der Bundesregierung als Maßnahme verankert sind, von großer Bedeutung. Die Zukunftsfähigkeit von Glasfaserinfrastrukturen und der mit einem Glasfaseranschluss verbundene Mehrwert ist deutlich zu machen. Gemeinsam mit dem Gigabitbüro des Bundes arbeitet das BMDV fortlaufend an entsprechenden Informations- und Kommunikationsangeboten.

Die in der Gigabitstrategie vorgesehenen Maßnahmen im Hinblick auf Informationskampagnen sind erfolgreich umgesetzt worden. Diese Informationskampagnen zielen auf eine Anregung der Nachfrage nach Glasfaser („Mit Glasfaser in die Zukunft“ und Flyer „Ihr Glasfaseranschluss“) und vermitteln Informationen zur Inhouseverkabelung (Leitfaden „So kommt die Glasfaser zu Ihnen nach Hause“). Es hat sich herausgestellt, dass die Kampagnen – im Gegensatz zu der ursprünglich in der Gigabitstrategie vorgesehenen Laufzeit von drei Monaten – kontinuierlich weiterentwickelt und fortgesetzt werden sollten. Des Weiteren wurden die Formate um Postings auf Social-Media-Kanälen erweitert. Um aktuelle Angebote, Teilnahmen an Messen und Konferenzen, neue Unterstützungsangebote und -formate und Roadshows bekannt zu machen, hat das Gigabitbüro zudem einen eigenen LinkedIn-Kanal etabliert.

4 Stand und Entwicklung des Wettbewerbs im Mobilfunk

4.1 Lageanalyse

Derzeit verfügen in Deutschland die TDG, die Vodafone und die Telefónica Deutschland Holding AG (Telefónica) bzw. deren Tochterunternehmen über Mobilfunkfrequenzspektrum und betreiben damit unabhängige Mobilfunknetze. Der Aufbau des Mobilfunknetzes der 1&1 AG (1&1) befindet sich in einer frühen Phase mit wenigen aktiven Antennenstandorten. Gemessen an der Anzahl der SIM-Karten wird das Mobilfunknetz der Vodafone mit rund 41,2 Prozent im Jahr 2022 häufiger genutzt als das Mobilfunknetz der TDG (26,2 Prozent im Jahr 2022) und der Telefónica (32,1 Prozent im Jahr 2022). Dieses Verhältnis ist in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben.⁷

Größere Verschiebungen sind nach Auffassung der Monopolkommission durch den Start des Mobilfunknetzes der 1&1 im Dezember 2023 zu erwarten. Bisher waren Mobilfunkkunden und -kundinnen der 1&1 dem Mobilfunknetz der Telefónica zugeordnet. Daher dürfte insbesondere das Netz der Telefónica Anteile zugunsten des neu einsteigenden Unternehmens verlieren.

Auch in Bezug auf die Service-Umsätze stellt die Monopolkommission keine nennenswerten Verschiebungen fest. Die drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber verfügten über die höchsten Anteile (ca. 23 - 31 Prozent). Die Umsatzanteile der Freenet AG (Freenet) und von 1&1 fielen mit 7 bis 9 Prozent deutlich geringer aus. Andere Anbieter spielen hinsichtlich ihrer Umsatzanteile derzeit faktisch keine Rolle. Die drei etablierten Netzbetreiber dominieren also auch auf höheren Wertschöpfungsebenen den Mobilfunkbereich (Tz. 138 bis 141 des 13. Sektorgutachtens).

4.2 Mobilfunkfrequenzen maximal drei Jahre und mit wettbewerbsfördernden Auflagen verlängern

Die Monopolkommission hält grundsätzlich an ihrer Ansicht fest, dass eine Versteigerung das am besten geeignete Verfahren sei, um das Frequenzspektrum zu vergeben. Unter anderem sei eine Versteigerung ein transparentes Verfahren und geeignet, Frequenzen effizient zu verteilen und den Wettbewerb zu fördern. Ein Ausschreibungsverfahren sei zumindest für die Vergabe von Mobilfunkfrequenzen ungeeignet. Mit Bezug auf die im Jahr 2025 auslaufenden Frequenzzuteilungen empfiehlt die Monopolkommission dennoch eine Verlängerung von maximal drei Jahren bis Ende 2028. Eine Vergabe zu einem späteren Zeitpunkt sei mit weniger Unsicherheit behaftet, sowohl bezüglich der Vergabe der anderen Flächenfrequenzen bei 700 MHz und 900 MHz, als auch im Hinblick auf den Netzausbau des neuen Mobilfunknetzbetreibers 1&1. 2026 könne das Spektrum in den Bereichen 700 MHz, 800 MHz und 900 MHz gemeinsam vergeben werden. Eine gemeinsame Vergabe des 2025 und 2033 auslaufenden Frequenzspektrums würde bereits durch eine Verlängerung um drei Jahre möglich, auch wenn Zuteilungen dann zum Teil sehr weit in die Zukunft reichen. In einem konkreten Fall habe das BVerwG die Vergabe der Frequenzen mit einer Vorlaufzeit von über sechs Jahren (Versteigerung von März bis Juni 2019, Nutzbarkeit ab 1. Januar 2026) im Ergebnis nicht beanstandet.

Bei einer Verlängerung erhielten die Unternehmen, deren Zuteilungen verlängert werden, einen Vorteil, während andere Unternehmen keine Möglichkeit erhielten, selbst Frequenzspektrum zu erwerben oder vom Aufbau des Mobilfunknetzes eines neuen Betreibers zu profitieren. Dies sei aus verfassungs- und EU-beihilfenrechtlichen Gründen problematisch. Die Frequenzinhaber profitierten davon, dass die Kosten einer Versteigerung vollständig entfallen und sie das Frequenzspektrum zu den vergleichsweise kaum ins Gewicht fallenden Frequenzgebühren nutzen könnten. Daher sei eine Verlängerung auf drei Jahre zu begrenzen. Keinesfalls sollte der Verlängerungszeitraum von dem Bestreben abhängig gemacht werden, dass bestimmte Versorgungsaufgaben realisiert werden. Die langfristige Marktstruktur sei hier wesentlich wichtiger als kurzfristige Versorgungserfolge. Für die Dauer der Verlängerung solle zur Förderung des Wettbewerbs auf Diensteebene eine Angebotspflicht in Kombination mit einem Diskriminierungsverbot auferlegt werden. Anbieter, die über kein eigenes Mobilfunknetz verfügen, sollen so einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Mobilfunknetzen zu angemessenen Entgelten erhalten.

Die Forderung der Monopolkommission, die Frequenznutzungsrechte in den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz und 2,6 GHz nur für drei Jahre zu verlängern, erscheint mit Blick auf die wettbewerbliche Entwicklung grundsätzlich nachvollziehbar. Hinsichtlich der Art und den Bedingungen der Frequenzbereitstellung entscheidet die Bundesnetzagentur unabhängig. Sie hat am 13. Mai 2024 einen Entscheidungsentwurf zur Verlängerung der genannten Frequenzen veröffentlicht, der insgesamt ausgewogen erscheint. Bei der Festlegung der Kriterien beachtet die

⁷ Die Monopolkommission bezieht sich auf Angaben von Dialog-Consult/VATM, 25. Marktanalyse Deutschland 2023, Köln 2023, S. 30.

Bundesnetzagentur sämtliche Regulierungsziele des TKG. Die Förderung des Wettbewerbs ist eines der Ziele der Frequenzregulierung, das im Zusammenhang mit den weiteren Zielen geprüft wird.

Die Bundesnetzagentur erwägt in ihrem Entwurf, die Frequenznutzungsrechte um fünf Jahre zu verlängern. Eine anschließende gemeinsame Vergabe mit anderen Flächenfrequenzen würde hierdurch vereinfacht, da die Befristungen bzw. Verfügbarkeiten der Frequenzen näher beisammen lägen: bei 800 MHz wären die Frequenzen ab 2031 verfügbar, die Frequenzen bei 700 MHz und 900 MHz ab 2034. Im Fall einer gemeinsamen Vergabe im Jahr 2026, wie von der Monopolkommission angeregt, bestünde eine sehr große zeitliche Spanne bis zur Verfügbarkeit der 700- und 900 MHz-Frequenzen ab 2034. Hier bestünde die Gefahr, dass wesentliche marktliche, technische oder rechtliche Entwicklungen nicht mehr berücksichtigt werden können.

In Bezug auf den Verweis der Monopolkommission, dass eine spätere zeitliche Verfügbarkeit von sechs Jahren bereits gerichtlich jedenfalls nicht beanstandet wurde, ist darauf hinzuweisen, dass hier nur eine sehr kleine Spektrumsmenge von 2 mal 10 MHz betroffen war. Zudem dürfte ein Ziel gewesen sein, das gesamte 2 GHz-Band bereit zu stellen. Die Randbedingungen sind somit nicht mit der Vergabe eines ganzen Frequenzbereichs – wie z.B. 800 MHz – vergleichbar.

Zudem ist fraglich, ob ein Verlängerungszeitraum von drei Jahren die nötige Planungssicherheit für die Mobilfunknetzbetreiber bieten und die Verfahren der Bundesnetzagentur effizient ausgestaltet würden. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass bei drei Jahren Verlängerung kaum Versorgungsaufgaben festgelegt werden könnten, die auf die gesetzlich festgelegten Ziele wie in § 87 Absatz 2 TKG genannt einzahlen. Die Bundesregierung begrüßt ambitionierte Maßnahmen, die eine Verbesserung der Mobilfunkversorgung und eine Versorgung mit mobilem Breitband bewirken. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass sich die Mobilfunkversorgung idealerweise aus dem Infrastrukturwettbewerb ergeben sollte. Sie stimmt daher zu, dass die langfristige Marktstruktur von hoher Bedeutung ist.

Aus Sicht der Bundesregierung ergeben sich aus dem vorliegenden Entwurf einer Verlängerung der Frequenznutzungsrechtenutzung keine beihilferechtlichen Probleme. Zum einen werden die Vorteile der Verlängerung durch die Nebenbestimmungen, insbesondere mit Blick auf die Mobilfunkversorgung und die wettbewerblichen Maßnahmen, teilweise ausgeglichen. Zum anderen werden im Zuge der Verlängerung Gebühren erhoben, die insbesondere im Hinblick auf den Nutzungszeitraum von fünf Jahren keine zu vernachlässigende Größenordnung darstellen.

Bei der Bereitstellung von Frequenzen entscheidet die Bundesnetzagentur unter Abwägung der Regulierungsziele unabhängig, welche Maßnahmen zur Förderung des Wettbewerbs zu ergreifen sind. Dabei stützt sich die 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 Marktteilnehmenden insbesondere in den Netzausbau, vgl. § 105 Absatz 2 Satz 3 TKG.

In Bezug auf die Förderung des Wettbewerbs hat die Bundesnetzagentur im Entwurf verschiedene Maßnahmen geplant. Diese adressieren sowohl den Wettbewerb auf Infrastruktur- als auch auf Diensteebene.

Der Mobilfunknetzbetreiber 1&1 hat im Dezember 2023 sein Netz für mobile Dienste geöffnet. Es wird erwartet, dass sich der Netzausbau der 1&1 auf städtische Gebiete konzentrieren wird, um möglichst schnell eine Vielzahl von Kundinnen und Kunden zu erreichen. Für eine flächendeckende Versorgung werden in der Regel auch sogenannte Flächenfrequenzen unterhalb 1 GHz benötigt. Eine Verlängerung von fünf Jahren ermöglicht es, den Netzausbau, insbesondere im geografischen Umfang, weiter zu verfolgen. Hinsichtlich einer effizienten Frequenznutzung ist relevant, wann der Netzausbau des vierten Marktteilnehmenden einen Stand erreicht, dass Frequenzen unterhalb 1 GHz flächendeckend und effizient eingesetzt werden könnten. Für den Zugang zu Flächenfrequenzen hat die Bundesnetzagentur im Entscheidungsentwurf Maßnahmen vorgeschlagen, die als notwendige Bedingung für eine Verlängerung der Nutzungsrechte an die etablierten Netzbetreiber bezeichnet werden. Hierzu gehört unter anderem die Einigung zwischen den Mobilfunknetzbetreibern über eine kooperative, gemeinsame Nutzung von gleichwertigen Funkfrequenzen unterhalb von 1 GHz für die 1&1 entsprechend einem Umfang von mindestens 2 x 5 MHz (gepaart). Diese Maßnahmen adressieren somit auch die Forderung der Monopolkommission, wettbewerbsfördernde Maßnahmen zu benennen, die geeignet sind, die Nachteile des neueinsteigenden Unternehmens auszugleichen. Gleichzeitig fördert der Vorschlag die effiziente Frequenznutzung, da der Zugang zu Frequenzen auf das eigene Ausbaugebiet des neueinsteigenden Unternehmens bezogen wird.

Auch in Bezug auf den Dienstwettbewerb hat die Bundesnetzagentur eine Einschätzung vorgenommen, welche Maßnahmen zu dessen Förderung zu ergreifen sind. Eine Angebotspflicht an unabhängige Diensteanbieter oder MVNO für einen Vorleistungszugang – wie von der Monopolkommission gefordert – schlägt die Bundesnetzagentur nicht vor.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen einen relativ kurzen Zeitraum betreffen, in welchem die Bundesnetzagentur die weitere marktliche Entwicklung beobachten kann.

4.3 Regulatorischen Grundsatz der wettbewerblichen Unabhängigkeit langfristig anpassen

Nach Ansicht der Monopolkommission sei das Konzept der Bundesnetzagentur des Grundsatzes der wettbewerblichen Unabhängigkeit als Zulassungsbedingung für die Frequenzspektrumsvergabe zu hinterfragen und langfristig bis zum Jahr 2040 anzupassen. Nach diesem Grundsatz ist es Netzbetreibern untersagt, gleichzeitig Diensteanbieter oder virtueller Mobilfunknetzbetreiber bei einem anderen Netzbetreiber zu sein. Als Gründe hierfür würden von der Bundesnetzagentur insbesondere die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte und die effiziente Nutzung von Frequenzspektrum genannt.

Diese Ziele seien nach Ansicht der Monopolkommission jedoch nicht hinreichend und können bereits mit anderen vorhandenen Mitteln des allgemeinen Wettbewerbsrechts sowie des Telekommunikationsrechts und der Frequenzordnung gewährleistet werden.

Die derzeit praktizierte Ausgestaltung des Grundsatzes beschränke laut Monopolkommission den Wettbewerb. Es handele sich so um eine Markteintrittsbarriere für virtuelle Mobilfunknetzbetreiber und Diensteanbieter, die erwägen, Mobilfunknetzbetreiber zu werden. Diese könnten nur Netzbetreiber werden, indem sie ihr bisheriges Geschäftsmodell aufgeben.

Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Ausgestaltung des Grundsatzes der wettbewerblichen Unabhängigkeit an § 37 GWB anzugleichen.

Die Bundesregierung begrüßt, dass sich die Monopolkommission intensiv mit dem Grundsatz der wettbewerblichen Unabhängigkeit als Zulassungsbedingung auseinandergesetzt hat und diesen kritisch hinterfragt. Die Ausführungen und Bewertungen der Monopolkommission erscheinen grundsätzlich nachvollziehbar. Der Grundsatz der wettbewerblichen Unabhängigkeit, dessen Ziel die Förderung des Wettbewerbs ist, sollte in der Anwendung nicht zu dem Ergebnis führen, dass er die Förderung des Wettbewerbs behindert, indem einem Diensteanbieter der Aufstieg in der Wertschöpfungskette hin zu einem Netzbetreiber erschwert wird.

Gleichwohl ist es sinnvoll, Anreize zu setzen, dass Netzbetreiber nicht dauerhaft auf die Mitnutzung der Netze von Wettbewerbern – z.B. über Roaming - angewiesen sind. Dies gilt insbesondere für neueinsteigende Unternehmen, die mit dem Ziel angetreten sind, ein eigenes bundesweites Mobilfunknetz zu errichten. Im Zusammenhang mit der letzten Auktion von Frequenzen bei 2 GHz und 3,6 GHz haben die Teilnehmenden die wettbewerbliche Unabhängigkeit als Teil der Auktionsbedingungen akzeptiert. Eine Abkehr vom Grundsatz der wettbewerblichen Unabhängigkeit in seiner jetzigen Form kann daher wohl nur mittel- bis langfristig erfolgen, könnte unter Umständen aber bei der nächsten Frequenzvergabe mitberücksichtigt werden.

Für den Mobilfunk empfiehlt die Monopolkommission ferner erneut, die Versteigerung als Regelverfahren bei Frequenzknappheit vorzusehen. Denn diese stelle das am besten geeignete Verfahren für die Vergabe von Mobilfunkfrequenzen bei Knappheit dar. Um die Rechtssicherheit bei der Wahl dieses Verfahrens durch die Bundesnetzagentur zu erhöhen, solle der Gesetzgeber den Vorrang der Versteigerung in § 100 Absatz 2 TKG wieder aufnehmen (Tz. 216 des 13. Sektorgutachtens).

Die Bundesregierung hat zu diesem Vorschlag der Monopolkommission bereits in ihrer letzten Stellungnahme zum 12. Sektorgutachten ausgeführt, dass damit keine erhöhte Rechtssicherheit verbunden sein dürfte. Des Weiteren erfolgte der Verzicht auf den Vorrang der Versteigerung im TKG nicht zuletzt auch in Umsetzung des europäischen Rechtsrahmens; Artikel 55 Absatz 2 EKEK nennt gleichrangig das wettbewerbsorientierte sowie das vergleichende Auswahlverfahren. Dies wird in §100 Absatz 1 TKG durch die Wahl zwischen Versteigerungsverfahren und Ausschreibungsverfahren umgesetzt. Nach §100 Absatz 2 Satz 1 TKG ist dasjenige Vergabeverfahren durchzuführen, das am besten geeignet ist, die Regulierungsziele nach den §§ 2 und 87 TKG zu erreichen. (vgl. Bundestagsdrucksache 20/5438 vom 23.01.2023, Tz. 47 bis 56).

5 Vorschläge der Monopolkommission zur Vorlage des Sektorgutachtens und im Hinblick auf die Regelungen zum Akteneinsichtsrecht

Die Monopolkommission regt eine Klarstellung im Hinblick auf ihr Akteneinsichtsrecht an, die direkt im TKG verankert werden sollte: Das Akteneinsichtsrecht sollte sich auch auf den Zugang zu den in elektronischer Form vorliegenden Daten erstrecken. Vorbild ist die entsprechende Regelung im GWB (aus § 46 Absatz 2b GWB).

Des Weiteren sollte die Übergabe des Sektorgutachtens Telekommunikation so geregelt werden, dass eine direkte Vorlage des Sektorgutachtens Telekommunikation durch die Monopolkommission an die Bundesregierung ermöglicht werde. Gegenwärtig ist in § 198 Absatz 1 Satz 2 TKG die gemeinsame Vorlage mit dem Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur vorgesehen. Im Zuge dieser Änderung sollte künftig der Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur und das Sektorgutachten der Monopolkommission jeweils in einem eigenen Paragraphen – analog an das GWB – geregelt werden (Tz. 217 des 13. Sektorgutachtens).

Aus Sicht der Bundesregierung ist eine vom Tätigkeitsbericht der Bundesnetzagentur unabhängige Vorlage des Sektorgutachtens Telekommunikation der Monopolkommission zu befürworten, da dies die Unabhängigkeit der Monopolkommission gemäß § 44 Absatz 2 Satz 1 GWB unterstreicht. Eine entsprechende Regelung wird in der 21. LP aufgegriffen.

Überdies kann die Monopolkommission weiterhin Einsicht in die ungeschwärzten Verfahrensakten der Bundesnetzagentur nehmen. Dies umfasst – dies wird nun in § 195 Absatz 3 TKG klargestellt – auch elektronisch vorliegende Daten. Dadurch wird es der Monopolkommission ermöglicht, die Entscheidungen der Bundesnetzagentur besser nachvollziehen zu können. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und personenbezogenen Daten wird dabei sichergestellt. Zugleich wird das Akteneinsichtsrecht auf die Akten der zentralen Informationsstelle des Bundes ausgeweitet.

