

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007):

„Eckpunkte einer Entscheidung der Präsidentenkammer über die Anordnung und die Wahl des Vergabeverfahrens zur Vergabe von Frequenzen in den Bereichen 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den digitalen zellularen Mobilfunk“

4. Mai 2007

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 800 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Gerätehersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Zusammenfassung

Der Markt für den digitalen zellularen Mobilfunk¹ (Netzinfrastruktur, Endgeräte, Dienste etc.) hat in Deutschland und weltweit eine hohe wirtschaftliche Bedeutung. Zugleich sind die über die Jahre immer weiter verbesserten Möglichkeiten der mobilen Kommunikation auf Basis dieser Technologien heute weder aus dem Privat-, noch aus dem Geschäftsleben wegzudenken. Mit dem Übergang zu immer breitbandigeren Angeboten wird diese Bedeutung weiter anwachsen. Entscheidungen in diesem Bereich haben daher eine hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung und sind dementsprechend sorgfältig abzuwägen.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
+49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner
Manfred Breul
Bereichsleiter
Telekommunikation
+49. 30. 27576-260
Fax +49. 30. 27576-51-260
m.breul@bitkom.org

Die Nutzung der Frequenzbänder für den digitalen zellularen Mobilfunk wird grundsätzlich unterstützt. Allerdings zeichnen sich schon heute Entwicklungen ab, die die Grenzen zwischen den in der Vergangenheit getrennten Netzen und Diensten zunehmend verwischen. Eine Öffnung der Frequenzbänder für andere Technologien muss unter der Prämisse der störungsfreien und effizienten Frequenznutzung erfolgen. Dabei sind die Entscheidungen und Empfehlungen der ITU, ECC und EC (RSC) zu berücksichtigen.

Präsident
Willi Berchtold

Die Streitbefangenheit von größeren Teilen des Spektrums stellt für potenzielle Bieter ein schwer abwägbares Risiko dar. Ein faires und transparentes Vergabeverfahren ist damit kaum möglich. Zudem erscheint der konkrete Spektrumsbedarf aufgrund der lange zurückliegenden und unspezifischen Bedarfsabfrage sowie den Erfahrungen aus dem BWA-Vergabeverfahren eher unklar. Ein vorgeschaltetes Verfahren zur Ermittlung des konkreten Spektrumsbedarfs erscheint daher angezeigt.

Hauptgeschäftsführer
Dr. Bernhard Rohleder

¹ Hier und im Folgenden: „digitaler zellulärer Mobilfunk“ im Sinne der „flexible use“ Definition der CEPT

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 2

Vorbemerkungen

Die Mobilfunkindustrie (Hersteller, Netzbetreiber etc.) und die Verwaltungen engagieren sich seit vielen Jahren sowohl national als auch international für eine langfristige und vorausschauende Spektrumsplanung. Sie bildet die Basis für langfristig orientierte Forschungs- und Entwicklungsarbeiten sowie Investitionsentscheidungen der Unternehmen.

Die zunächst europaweit harmonisierte Spektrumsplanung für GSM bildete die Grundlage für den inzwischen weltweiten Erfolg des in Europa entwickelten Standards. Weltweit nutzen heute über 2 Milliarden Menschen und damit knapp 80 Prozent aller Mobilfunknutzer GSM. Parallel zur Einführung von GSM wurde international die Harmonisierung des Spektrums für die dritte Mobilfunkgeneration betrieben und durch entsprechende Beschlüsse der ITU² und CEPT³ gesichert. Diese langfristige, zukunftsorientierte Arbeit der Industrie und der Verwaltungen darf nicht im Nachhinein entwertet werden. Da ein entsprechender Spektrumsbedarf für UMTS/IMT-2000 weiterhin erkennbar ist, sollte das hierfür vorgesehene Spektrum im Kern- und Erweiterungsband auch für IMT-2000 Familienmitglieder verwendet werden. Diese haben grundsätzlich untereinander die Funkverträglichkeit bewiesen. Zudem kann die IMT-2000 Familie bei entsprechendem Nachweis der Funkverträglichkeit um weitere Technologien ergänzt werden.

Auch wenn die Entwicklung von UMTS anfänglich gegenüber einigen optimistischen Erwartungen zunächst langsamer verlaufen ist, so haben die mittel- bis langfristigen Prognosen zur Teilnehmerentwicklung und den Nutzungsszenarien weiterhin Gültigkeit. Bereits in 2005 konnte eine deutliche Beschleunigung beobachtet werden:

- Weltweit hat sich die Zahl der WCDMA-Nutzer in 2005 von ca. 16 Mio. auf rund 47 Mio. nahezu verdreifacht und in 2006 nochmals auf rund 100 Mio. mehr als verdoppelt.
- Fast jeder dritte in 2005 neu abgeschlossene Mobilfunkvertrag in Westeuropa war ein UMTS-Vertrag. In 2006 war es bereits fast jeder zweite.
- Mit rund 21 Mio. Teilnehmern in Westeuropa lag die Teilnehmerzahl Ende 2005 in etwa im Rahmen dessen, was in der Entscheidung der Präsidentenkammer der RegTP⁴ vom 18.02.2000 angenommen wurde. Weiterhin heißt es dort: „Der eigentliche ‚Durchbruch‘ wird zwischen den Jahren 2007 bis 2010 erwartet.“

² WARC-1992: ITU-R Recommendation M.687-2; Future Public Land Mobile Telecommunication Systems (FPLMTS)

³ ERC-Decision (97) 07 on the frequency bands for the introduction of the Universal Mobile Telecommunication System (UMTS)

⁴ Entscheidung der Präsidentenkammer vom 18.02.2000 über die Festlegungen und Regeln im Einzelnen zur Vergabe von Lizenzen für UMTS/IMT-2000 Mobilkommunikation der dritten Generation (Aktenzeichen: BK-1b-98/005-1; Seite 94)

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 3

- In Deutschland verzehnfachte sich die Zahl der UMTS-Nutzer auf rund 2,3 Millionen bis Ende 2005 und wuchs in 2006 weiterhin stark auf rund 6,5 Mio. an.
- Aufgrund fallender Preise bzw. immer größerer Inklusivvolumina und Flatrate-Optionen sowie neuer Dienstangebote wird das Datenvolumen je Nutzer weiter stark zunehmen. Dies wird zusätzlich durch den Trend zu höheren Übertragungsraten (HSDPA, HSUPA, LTE) beschleunigt.

Stellungnahme zum Entwurf der Allgemeinverfügung (Anlage 1 der Mitteilung 219/2007)

Zu A. Ausgangslage

Siehe obige Vorbemerkungen.

Zu B. Begründung im Einzelnen

Die Nutzung der Frequenzbänder für den digitalen zellularen Mobilfunk wird grundsätzlich unterstützt. Allerdings zeichnen sich schon heute Entwicklungen ab, die die Grenzen zwischen den in der Vergangenheit getrennten Netzen und Diensten zunehmend verwischen. Es ist demzufolge auch ein flexiblerer Ansatz als zu Zeiten des mobilen Sprachtelefondienstes zu verfolgen. Die erwogene grundsätzliche Öffnung für andere Technologien muss allerdings immer unter der Prämisse der störungsfreien und effizienten Frequenznutzung stehen (vgl. Kommentare zur Anl. 2 der Mitteilung 219/2007, 1. sachlich relevanter Markt bzw. 7. Frequenznutzungsbestimmungen).

BITKOM sieht für diese Frequenzbereiche aufgrund der physikalischen Eigenschaften eine besondere Eignung für mobile Anwendungen.

Zu I. (Anordnung des Vergabeverfahrens):

Zu 1. Verfügbare Frequenzbereiche

Die grundsätzliche Öffnung des Frequenzbereiches bei 1,8 GHz entsprechend dem Entwurf des Radio Spectrum Committee (RSC) der EU⁵ wird begrüßt. Allerdings muss

⁵ RSCOM06-113, 5 December 2006 „on the harmonisation of the 900 MHz and 1800 MHz frequency bands in the Community“

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 4

dann parallel auch eine Öffnung der Nutzungsbeschränkungen für die heutigen Netzbetreiber des digitalen zellularen Mobilfunks im Bereich 900 MHz und 1800 MHz erfolgen um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Hierbei ist allerdings auch die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs zwischen den heutigen GSM-Netzbetreibern zu berücksichtigen. Es ist daher ein Gesamtkonzept zur Änderung der Frequenznutzungsbestimmungen für die o. g. Frequenzbereiche notwendig, das gleichermaßen für die existierenden Anbieter, wie auch für mögliche neue Anbieter gilt.

Die Vorgehensweise alle freien Frequenzbereiche für den digitalen zellularen Mobilfunk in einem einheitlichen Verfahren zu vergeben zu wollen wird grundsätzlich begrüßt, da so künstliche Verknappungsszenarien vermieden werden können. Allerdings ist ein größerer Teil des jetzt zur Vergabe anstehenden Spektrums derzeit noch streitbefangen. Die Vergabe dieses streitbefangenen Spektrums soll daher unter dem Vorbehalt des Widerrufs erfolgen. Dies bedeutet aber für einen Bieter ein nicht kalkulierbares Risiko hinsichtlich der zu tätigen Investitionen, da er diese z.B. auch mit Blick auf die Ausbaupflichtungen nicht bis zur endgültigen rechtlichen Klärung aufschieben kann. Mithin kann der wirtschaftliche Schaden eines Widerrufs ein Vielfaches der Lizenzkosten betragen. Unter Abwägung aller Faktoren halten wir daher eine Vorschaltung einer konkretisierten Bedarfsabfrage zur Ermittlung des aktuellen Bedarfs für angezeigt. Erst danach sollte entschieden werden, welche Teile des Spektrums wann zur Vergabe kommen sollten und insbesondere, ob bzw. inwieweit die streitbefangenen Frequenzbereiche Bestandteil des Vergabeverfahrens sein sollten.

Diese aktuelle und konkretisierende Bedarfsabfrage bietet der Bundesnetzagentur zudem eine bessere Argumentationsbasis für die anstehenden rechtlichen Auseinandersetzungen zu den streitbefangenen Frequenzbereichen.

Im Gegensatz zu den Annahmen der Bundesnetzagentur muss davon ausgegangen werden, dass im ungepaarten Frequenzbereich nicht zehn Blöcke zu je 5 MHz vollständig verfügbar sind. Entsprechende Studien der ITU zeigen, dass zur Koexistenz von TDD und FDD Schutzabstände in der Größenordnung von bis zu 10 MHz erforderlich sind. Laut CEPT ECC Entscheidung (05)05 sind erforderliche Schutzbänder aus dem TDD-Frequenzbereich zu decken. Somit wird nicht der volle TDD-Bereich von zehn Blöcken je 5 MHz für eine betriebliche Nutzung verfügbar sein. In diesem Vergabeverfahren stehen allerdings außerdem zusätzliche Frequenzen im 2 GHz Bereich zur Vergabe, die bislang für TDD vorgesehen sind.

Zu 2. Knappheit

Die Erfahrungen aus dem BWA-Verfahren haben gezeigt, dass zwischen der abstrakten Bedarfsanmeldung und der konkreten Beteiligung am Auktionsverfahren erhebliche Diskrepanzen bestehen können – und dabei lagen in diesem Verfahren zwischen dem Registrierungsverfahren und der Anmeldung zur Auktion nur rund 8 Monate. Wir halten es daher für angezeigt ein konkretisierendes Verfahren einer

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 5

Bedarfsabfrage zur Ermittlung des aktuellen Bedarfs vorzuschalten. Erst danach sollte entschieden werden, welche Teile des Spektrums wann zur Vergabe kommen sollten und insbesondere, ob die streitbefangenen Frequenzbereiche Bestandteil des Vergabeverfahrens sein sollten.

Zu II. (Wahl des Vergabeverfahrens):

Siehe obige Kommentare zu I. B.1. bzgl. des streitbefangenen Spektrums

- - - - -

Stellungnahme zu den Erwägungen für die Vergabebedingungen (Anlage 2 der Mitteilung 219/2007)

Zu 1. Sachlich relevanter Markt

Bei der Definition des sachlich relevanten Marktes sind die bislang für den digitalen zellularen Mobilfunk üblichen Charakteristika weiterhin zugrunde zu legen. Allerdings sind schon heute Entwicklungen erkennbar, die die Grenzen zwischen den in der Vergangenheit getrennten Netzen und Diensten zunehmend verwischen.

BITKOM sieht für diese Frequenzbereiche aufgrund der physikalischen Eigenschaften eine besondere Eignung für mobile Anwendungen.

Das Radio Spectrum Committee (RSC) der EU hat die Sicherstellung eines terrestrischen pan-europäischen Mobilfunkdienstes (vgl. Entwurf „on the harmonisation of the 900 MHz and 1800 MHz frequency bands in the Community“⁶) eingefordert. Die Eckpunkte der Bundesnetzagentur lassen hierzu aber jegliche Aussage vermissen, wie dies zukünftig nicht nur für mobile Sprachdienste, sondern auch für mobile breitbandige Dienste gewährleistet werden soll, ohne den Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Anbietern zu verzerren.

Zu 2. Räumlich relevanter Markt

Die überwiegende Mehrheit der Mitglieder des zuständigen BITKOM Arbeitskreises Frequenzen unterstützt eine ausschließlich bundesweite Zuweisung, da aus deren Einschätzung eine regional begrenzte Nachfrage nach digitalem zellularem Mobilfunk und ein entsprechendes wirtschaftlich tragfähiges Geschäftsmodell hierfür nicht erkennbar ist.

⁶ RSCOM06-113, 5 December 2006

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 6

Zu 3. Frequenzblöcke

Die Vergabe in 5 MHz Blöcken in allen 3 zur Vergabe stehenden Frequenzbereichen wird grundsätzlich unterstützt. Allerdings erachten wir für den 2,6 GHz Bereich eine abstrakte Vergabe für absolut notwendig, da es andernfalls für die potenziellen Lizenznehmer unmöglich wäre Technologien einzusetzen, die systembedingt zusammenhängend mehr als 5 MHz benötigen (z.B. UMTS-LTE). Die Notwendigkeit im Auktionsprozess sich unbedingt einen zusammenhängenden Bereich ersteigern zu müssen, würde andernfalls zu einer erheblichen Wettbewerbsverzerrung führen.

Zu 4. Begrenzung der Bietrechte

Kein Kommentar.

Zu 5. Grundausrüstung an Frequenzen

BITKOM befürwortet eine Minimalausstattung mit Frequenzen des digitalen zellularen Mobilfunks (inkl. der heutigen GSM-/IMT-2000-Nutzungen), die - wie in früheren Vergabeverfahren - mindestens 2x 10 MHz betragen sollte, da ansonsten kein wirtschaftlich tragfähiges Geschäftsmodell für den digitalen zellularen Mobilfunk erkennbar ist (vgl. frühere Begründungen der RegTP). Bereits bestehende Frequenzuteilungen im Bereich des digitalen zellularen Mobilfunks sind dabei zu berücksichtigen.

Zu 6. Keine Beschränkung der Teilnahme

Die jetzt zur Vergabe anstehenden Frequenzen für den digitalen zellularen Mobilfunk sind für einen Zeitraum von mindestens 5 Jahren die einzigen größeren, zusammenhängenden Frequenzbereiche, die physikalisch für den Mobilfunk geeignet sind. Die Vergabe der UMTS-Lizenzen erfolgte in 2000 mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass zur Erfüllung des wachsenden Bandbreitenbedarfs ab 2008 die Frequenzen des Erweiterungsspektrums zur Verfügung stehen werden (siehe: Entscheidung der Präsidentenkammer vom 18.02.2000 / Vfg. 13/2000, Abl. der RegTP). Insofern ist eine mögliche Beschränkung der Teilnahme auf so genannte „Greenfielder“ abzulehnen.

Der generelle Verzicht auf eine Beschränkung der Teilnahme wird daher begrüßt. Allen Bietern sollte aber vorab die Vorlage eines konkreten, schlüssigen und tragfähigen Gesamtkonzeptes auferlegt werden, um eine künstliche, scheinbare Knappheit - wie beim BWA Registrierungsverfahren - zu vermeiden.

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 7

Zu 7. Frequenznutzungsbestimmungen

Bei einer flexibleren Ausgestaltung der Frequenzregulierung für die zur Vergabe stehenden Frequenzbereiche sind die folgenden Aspekte unbedingt zu berücksichtigen:

- Existierende, nicht-streitbefangene Frequenznutzungen in den Bändern des digitalen zellularen Mobilfunks und in den angrenzenden Bändern sind zu schützen
- Eventuell erforderliche zusätzliche Schutzbänder müssen daher zu Lasten der von den bisherigen nicht-streitbefangenen Nutzungen bzw. Nutzungskonzepten abweichenden Lizenznehmer gehen
- Eine insgesamt effiziente Nutzung der knappen Frequenzressource muss höchste Priorität vor anderen Erwägungen haben

Das Radio Spectrum Committee (RSC) der EU beabsichtigt hierzu im Entwurf „on the harmonisation of the 900 MHz and 1800 MHz frequency bands in the Community“⁷ die o. g. Punkte durch Vorgabe betrieblicher Bedingungen für die einzelnen Technologien zu berücksichtigen. Die genauen technischen Vorgaben sind durch CEPT/ECC festzulegen.

Basierend auf den Verträglichkeitsstudien und Empfehlungen der CEPT sind daher entsprechende Vorgaben in den Frequenznutzungsbestimmungen durch die Bundesnetzagentur zu definieren, um so den Schutz der bestehenden, nicht-streitbefangenen Frequenznutzungen und die Koexistenz verschiedener neuer Technologien gewährleisten zu können. Nur so kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einerseits flexibler und andererseits effizienter und störungsfreier Frequenznutzung erreicht werden.

Zu 8. Befristung der Frequenzzuteilung

Die Befristung bis 31.12.2020 wird mit Blick auf die Harmonisierung der Endzeitpunkte für alle in Frage kommenden Frequenzbereiche des digitalen zellularen Mobilfunks unterstützt.

Zu 9. Versorgungsverpflichtung

Die effiziente und effektive Frequenznutzung ist durch geeignete wettbewerbsneutrale Auflagen sicherzustellen.

Zu 10. Diensteanbieterverpflichtung

Kein Kommentar

⁷ RSCOM06-113, 5 December 2006

Stellungnahme

Anhörung der Bundesnetzagentur (Mitteilung 219 / 2007)

Seite 8

Zu 11. Mindestgebot

Basierend auf den Erfahrungen im BWA-Registrierungsverfahren sollte ein Mindestgebot festgesetzt werden, das gleichzeitig ein Prüfstein für die Ernsthaftigkeit der potenziellen Bieter darstellt. Eine Orientierung des Mindestgebotes an der Frequenz-zuteilungsgebühr erscheint diese Aufgabe nicht erfüllen zu können. Eine alternative Basis für die Bemessung könnten zum einen der im Jahre 1999 für die Vergabe von GSM 1800 angesetzte Preis (rund 500.000 € je MHz Duplexspektrum) oder zum andern der im Jahre 2000 für das UMTS/IMT-2000 angesetzte Preis (50 Mio. € je 5 MHz Duplexspektrum) sein. Angesichts der gegenüber dem Jahr 2000 veränderten Voraussetzungen halten wir, bezogen auf eine bundesweite Zuteilung, eine Größenordnung von ca. 2,5 Mio. € / 5 MHz Duplexspektrum für ein adäquates Mindestgebot, welches der oben beschriebenen Aufgabe eines solchen Mindestgebotes angemessen Rechnung trägt.