

Stellungnahme

Fragebogen der Monopolkommission
- Sondergutachten Telekommunikation gemäß § 121 Abs. 2 TKG –
02.05.2013
Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.700 Unternehmen, davon über 1.100 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

A. Vorbemerkung

BITKOM bedankt sich für die Gelegenheit, zum Sondergutachten Telekommunikation gemäß § 121 Abs. 2 TKG der Monopolkommission Stellung nehmen zu dürfen. Gerne möchten wir die Gelegenheit nutzen, unsere Position zu einzelnen Themenbereichen darzustellen. Unsere Antworten möchten wir jedoch auf einzelne Fragen zum Breitbandausbau, Europäischen Initiativen, Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt, Entgeltregulierung sowie Projekt 2016 beschränken.

B. Fragen im Einzelnen

3. Breitbandausbau

a) Wie ist die aktuelle Situation im Hinblick auf die Versorgung der weißen Flecken?

Im November 2012 hat die Bundesnetzagentur eine flächendeckende Grundversorgung von mind. 1 Mbit/s in Deutschland festgestellt. Die Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeitsanschlüssen mit über 50 Mbit/s konnte von knapp 40 Prozent im Jahr 2010 auf jetzt 55 Prozent (Ende 2012) gesteigert werden. Das heißt, dass innerhalb von nur 2 Jahren sechs Millionen Haushalte und Betriebsstandorte neu an das Hochgeschwindigkeitsnetz angeschlossen wurden. Die Verfügbarkeit der Hochgeschwindigkeits-Mobilfunktechnologie LTE ist von gut 10 Prozent im Jahr 2011 auf inzwischen gut 52 Prozent gesteigert worden. Die Netzbetreiber streben so schnell wie möglich eine flächendeckende Verfügbarkeit dieser schnellen Mobilfunktechnologie an. Um die Lizenzvorgaben der Bundesnetzagentur zu erfüllen, haben die Mobilfunkbetreiber zuerst ländliche Gebiete ohne Breitbandanbindung mit LTE ausgerüstet. Seit November 2012

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A
10117 Berlin-Mitte
Tel.: +49.30.27576-0
Fax: +49.30.27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Marc Konarski
Bereichsleiter
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-224
Fax +49. 30. 27576-51-224
m.konarski@bitkom.org

Sarah Thomé, LL.M.
Referentin
Telekommunikationspolitik
Tel. +49. 30. 27576-255
Fax +49. 30. 27576-51-255
s.thome@bitkom.org

Präsident

Prof. Dieter Kempf

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

haben die Mobilfunkunternehmen die Versorgungsverpflichtung im 800MHz Bereich im gesamten Bundesgebiet erfüllt. Damit ist eine breitbandige Grundversorgung auch in weißen Flecken gewährleistet.

Der Ausbau von LTE könnte von Seiten der Betreiber wesentlich schneller erfolgen. Der Hauptgrund für Verzögerungen liegt darin, dass die BNetzA aufgrund von Personalmangel Anträge auf Richtfunkgenehmigungen der Betreiber nur mit einer enormen Wartezeit von mehreren Monaten bearbeitet.

b) Der Glasfaserausbau liegt hinter den Erwartungen zurück. Welches sind die wesentlichen Probleme, die einem schnelleren Ausbau im Wege stehen?

Als Hindernisse für den Glasfaserausbau sind derzeit einerseits die hohen Kosten für die Verlegung, andererseits die vergleichsweise geringe Nachfrage, bzw. Zahlungsbereitschaft für entsprechende hochbitratige Anschlussprodukte zu nennen. Zudem verfügt Deutschland über ein historisch gewachsenes Telefon- und Kabelnetz auf Kupferbasis, über das durch technische Innovationen (z.B. z.B. DOCSIS 3.0,/3.1 Vectoring VDSL) auch ohne Glasfaseranschlüsse bis zum Endkunden, zeitnah und wirtschaftlich tragbar hohe Übertragungsraten bei einer Weiterverwendung von Kupferleitungen auf der letzten Meile erreicht werden können. Der Vorteil dieser Ausbauvarianten eines NGA Netzes ist, dass die Kosten, im Vergleich zu Glasfasernetzen bis zum Gebäude des Teilnehmers, vergleichsweise niedrig ausfallen und wesentlich schneller realisiert werden können, dennoch ein Glasfaserausbau bis zum Kabelverzweiger und damit sehr nahe an den Endkunden erfolgt.

c) Mithilfe des von der Bundesnetzagentur betriebenen Infrastrukturatlases soll ausbauiinteressierten Unternehmen die Möglichkeit gegeben werden, bereits vorhandene Infrastruktur wie z.B. Glasfaserleitungen, Leerrohre oder Funktürme mitnutzen zu können, um so Synergien beim Breitbandausbau voranzutreiben. Wie schätzen Sie den bisherigen Nutzen des Infrastrukturatlases ein? Wo sehen Sie mögliche Probleme?

Der Infrastrukturatlas der Bundesnetzagentur ist ein wichtiges Instrument zur Abbildung vorhandener Telekommunikationsinfrastrukturen. Alle Akteure, die über geeignete Infrastrukturen zum Ausbau verfügen, sind im Rahmen der laufenden Weiterentwicklung angehalten, erforderliche Informationen zuzuliefern. Soweit die Zulieferung von Infrastrukturdaten in der Vergangenheit teilweise noch schleppend verlief, bekennen wir uns zu einer Intensivierung der Bemühungen durch private und öffentliche Inhaber geeigneter Infrastrukturen im Wege der freiwilligen Datenzulieferung. Ein weiterer Baustein für die Nutzung von Synergien kann die Einrichtung einer Baustellendatenbank sein. Die frühzeitige Kenntnis von Tiefbauvorhaben ermöglicht relevante Kosteneinsparungen, wenn sie in die Ausbauplanungen für das Hochgeschwindigkeitsnetz intelligent integriert werden. Zudem müssen Straßenarbeiten nicht mehrmals durchgeführt werden, was zu einer Entlastung der Anwohner führt. Die Überlieferung der Daten obliegt den zuständigen Behörden, der administrative Aufwand sollte dabei für alle Beteiligten möglichst gering gehalten werden. Als Vorbild für die Einrichtung eines solchen Verzeichnisses empfehlen wir bestehende Initiativen auf Kreis- und Länderebene.

d) In einem neuen und sehr großzügig dimensionierten Förderprogramm unterstützt der Freistaat Bayern seit 2012 den Aufbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen der nächsten Generation. Welche Rolle spielt aus Ihrer Sicht der staatlich geförderte Ausbau solcher Netze?

Ziel muss es sein, so viel wie möglich an privaten, eigenwirtschaftlichen und wettbewerbsoffenen Investitionen in den Breitbandausbau auszulösen. Wo es in absehbarer Zeit zu keinem Ausbau durch den Markt kommt, können spezielle Förderprogrammen in bestimmten Fällen als Anschubhilfe Wirtschaftlichkeitslücken beim Breitbandausbau schließen. Etwaige staatliche Fördermaßnahmen von Bund und Ländern müssen mit den europäischen Beihilfeleitlinien in Einklang gebracht werden, tatsächlich technologieneutral ausgestaltet und auf unterversorgte Gebiete beschränkt sein, in denen keine der verfügbaren Technologien einen wirtschaftlichen Ausbau ermöglicht. Eine Entwertung bereits getätigter oder geplanter Investitionen darf nicht stattfinden.

5. Europäische Initiativen

Wie beurteilen Sie das Vorhaben der Europäischen Kommission, die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte innerhalb der EU 27 mit der Einführung des Kostenstandards „pure LRIC“ harmonisieren zu wollen?

Aus Sicht des BITKOM würde eine Umstellung des Kostenmaßstabes zu einer Verzögerung beim europaweit angestrebten Ausbau moderner Hochleistungsnetze führen, wir befürchten, dass die Umstellung auf den „Pure LRIC“-Kostenstandard dem Markt massive Mittel entziehen würde, die vor allem für notwendige Investitionen in Breitbandinfrastrukturen fehlen würden.

Von „Pure LRIC“ würden in erster Linie Anbieter ohne oder mit wenig eigener Infrastruktur profitieren, während den Betreibern flächendeckender Infrastrukturen die Refinanzierung der Investitionen untersagt würde. Gegen eine Umstellung des Kostenmaßstabes in Deutschland sprechen darüber hinaus sowohl europäische als auch nationale Rechtsvorschriften.

Da es sich bei der Anrufzustellung um einen rein nationalen Markt handelt, besteht aus Sicht des BITKOM schon keine Notwendigkeit von Seiten der Europäischen Kommission in diesen Markt einzugreifen.¹ Die Höhe der Preise in einem nationalen Markt hat keine Auswirkungen auf die Höhe der Preise in anderen europäischen Märkten. Unterschiedliche Preise für die Terminierung stellen auch kein Hindernis für den Binnenmarkt dar. Aus Sicht des BITKOM – und insoweit auch von der europäischen Kommission anerkannt – besteht ein Ermessensspielraum der nationalen Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur), im Einklang mit den nationalen Vorschriften die Kostenmethode festzulegen, die die Regulierungsziele und Regulierungsgrundsätze am besten umsetzt. Wie schon die Bundesnetzagentur in den Entwürfen der Regulierungsverfügung sieht auch BITKOM „KeL“ weiterhin als besser geeignet an, die Regulierungsziele im Einklang mit den Regulierungsgrundsätzen zu verwirklichen. Dies gilt

¹ Vgl. auch die Empfehlung der cep-Studie: European Regulation of Mobile Termination Rates (MTR), Februar 2012.

insbesondere vor dem Hintergrund der Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt aber auch im Verhältnis Mobilfunknetzbetreiber und Festnetzbetreiber.

Nach der Kommissionsempfehlung sollen nur solche Kosten den regulierten Anrufzustellungsdiensten zugewiesen werden, die vermieden werden, wenn ein Anrufzustellungsdienst auf der Vorleistungsebene nicht länger für Dritte erbracht wird.² Dabei sollen die anhand eines Bottom-up-Modells ermittelten Kosten eines effizienten Betreibers zugrunde gelegt werden³. Dieses Berechnungsmodell ist für die Ermittlung von Kosten im Bereich der Terminierung im Telekommunikationssektor nicht geeignet. Die Telekommunikationsindustrie ist als Netzökonomie durch einen hohen Gemeinkostenanteil⁴ gekennzeichnet, der durch mehrere oder alle über das Telekommunikationsnetz erbrachten Dienste verursacht wird und somit gerade nicht entfällt, wenn ein einzelner Dienst nicht mehr angeboten wird und damit nach dem Kommissionskonzept der vermeidbaren Kosten nicht ansatzfähig sein soll. Nichtsdestoweniger wird diese Infrastruktur jedoch zur Erbringung aller Leistungen, insbesondere auch zur Erbringung von Vorleistungen benötigt. Werden jedoch wie bei „Pure LRIC“ lediglich die vermeidbaren Zusatzkosten bei der Festlegung der Terminierungsentgelte berücksichtigt, wird dies dazu führen, dass Unternehmen keine weiteren Investitionen in den Netzausbau mehr tätigen werden, da eine Refinanzierung der hohen Investitionskosten verhindert würde. Besser geeignet ist hingegen „KeL“, da bei diesem Kostenstandard alle Kosten einschließlich Gemein- und Fixkosten, die auf die Terminierungsleistung entfallen, auf der Vorleistungsebene abgegolten werden.

Ein Verbot der Gemeinkostendeckung in einem wichtigen Produktbereich und damit eine deutliche Kostenunterdeckung bei der Bereitstellung dieses Dienstes senken Anreize zu Infrastrukturinvestitionen. Die wichtigsten sich hieraus ergebenden Bedenken sind nachfolgend zusammengefasst. Dabei ist zu beachten, dass diese Aspekte nicht zwangsläufig bedeuten, dass zukünftig nicht mehr oder zumindest deutlich weniger in Infrastruktur investiert wird. Sie besagen schlicht, dass Investitionen in Telekommunikationsinfrastruktur unattraktiver werden, verglichen mit dem Status Quo. Es kann jedoch nicht im Sinne der Kommission sein, eine Maßnahme umzusetzen, die dazu führt, dass die Förderung von innovativen Technologien zurückgestellt wird.

„Pure LRIC“ würde nicht nur die erwartete Rendite von bereits getätigten Investitionen gefährden, sondern Unsicherheit in Bezug auf die geplanten Investitionen hervorrufen, was sich auf die Marktbewertung durch den Betreiber und die Sicherung der Refinanzierung auf den Finanzmärkten auswirken würde. Die Kapitalrendite ist im Mobilfunkmarkt im Vergleich zu anderen Industriezweigen sehr niedrig und durch die Einführung von „Pure LRIC“ würde die Attraktivität des Sektors für zukünftige Investitionen zusätzlich reduziert werden.

² Europäische Kommission (2009), Empfehlung, Ziff. 6.

³ Europäische Kommission (2009), Empfehlung, Ziff. 1 u. 2.

⁴ Der Begriff Gemeinkosten wird hier in der üblichen Standarddefinition verwendet, vgl. Plinke (2002), S. 36ff.; Riebel (1994), S. 12ff.; Wöhe (2010), S. 940.

■ Wettbewerbsverzerrungen

„Pure-LRIC“ würde zu einer Wettbewerbsverzerrung führen, da dieser Ansatz im Ergebnis mit sich bringt, dass die Terminierungsleistung von Wettbewerbern ohne eigene Infrastruktur zu einem niedrigeren Preis eingekauft werden kann, als dem jeweiligen Netzbetreiber Kosten entstehen, wenn er diese Leistung für den Eigenbedarf erbringt. Dadurch wird eine Make-or-buy-Entscheidung verzerrt, denn Einkaufen ist billiger als die Leistung selbst zu produzieren. Neben dem Problem möglicher Marktaustritte werden damit den Netzbetreibern auch Anreize für Investitionen in den technischen Fortschritt genommen, womit auch das Leistungsangebot für die Endkunden beeinträchtigt wird.

Wenn Terminierungsentgelte nicht mehr anteilig wesentliche Kostenpositionen wie z.B. Frequenz- und Flächendeckungskosten berücksichtigen, müssten diese Kosten entsprechend von anderen Produkten getragen werden: entweder durch Endkunden- Preiserhöhungen oder entsprechend höhere andere Vorleistungsentgelt, wofür aufgrund des intensiven Wettbewerbs kaum Spielraum besteht. Falls dies nicht möglich ist, können Mobilfunknetzbetreiber insgesamt ihre Kosten nicht mehr erwirtschaften.

Von der Europäischen Kommission wurde in dem „Impact Assessment“ angenommen, dass diesem „Verlust an Produzentenrente“ ein überkompensierender „Gewinn an Konsumentenrente“ gegenüberstünde. Dieser würde sich durch niedrigere Endkundenpreise ergeben. In Großbritannien wurde zudem von der zuständigen Regulierungsbehörde (Ofcom) und dem kleinsten Netzbetreiber H3G argumentiert, dass von einer Mobile-Termination-Rate (MTR) Absenkung positive Wettbewerbseffekte ausgingen, da insbesondere kleine Netzbetreiber von einer Absenkung der MTR profitieren. Beide Effekte gelten jedoch nicht für Deutschland, wie auch die Bundesnetzagentur in ihrem aktuellen Entwurf der Regulierungsverfügung feststellt.⁵ In Deutschland, so die Bundesnetzagentur, herrsche im Mobilfunk im europäischen Vergleich eine der gesündesten Marktstrukturen. Die Bundesnetzagentur betont, dass die E-Netzbetreiber in Deutschland unter Anwendung der „KeL“-Regulierung Marktanteile gewinnen konnten, es bestünde die Gefahr, dass eine Anwendung der „LRIC“-Preisobergrenze die Überlebensfähigkeit der E-Netzbetreiber bedrohen könnte.⁶ Die Bundesnetzagentur kommt daher zu dem Ergebnis, dass eine weitere Senkung des Preisniveaus auf eine „LRIC“- Preisobergrenze mit Blick auf das Wettbewerbsziel nicht geeignet sei.⁷

Das „Pure LRIC“ Konzept versucht einen Zustand zu simulieren, der sich in der Realität nie einstellen kann⁸. Auch die Monopolkommission warnte in diesem Zusammenhang davor, dass zu strikte Regulierung die Gefahr birgt, die Überlebensfähigkeit kleinerer Anbieter in Frage zu stellen und so Konsolidierungsdruck auf den Markt ausgeübt wird, anstatt Wettbewerb mit einer möglichst hohen Zahl an Netzbetreibern zu fördern⁹. Vor diesem Hintergrund hat auch die Bundesregierung klare Worte gegen den „Pure LRIC“ Ansatz gefunden:

⁵ Bundesnetzagentur, Konsultationsentwurf BK-3b-12/004, S. 42 f.

⁶ AaO, S. 42.

⁷ AaO, S. 44.

⁸ Grundsätzlich fehlerhaft daher Europäische Kommission (2009), Commission Staff Working Document SEC(2009) 599, S. 19.

⁹ Haucap/Coenen (2010), aao.; Monopolkommission (2011), aao.

„Eine Nichtberücksichtigung von Gemeinkosten ist theoretisch schlicht nicht begründbar und hätte letztlich den Effekt, den Druck auf eine Marktkonsolidierung zu erhöhen, was unter Wettbewerbseffekten mehr als fragwürdig ist.“¹⁰

■ Unionsrecht

Eine verbindliche Entscheidung zur Änderung des Kostenmaßstabes würde erhebliche rechtliche Probleme nach sich ziehen. Die von der Bundesnetzagentur mit Blick auf das zu erstellende Kostenmodell in Bezug genommene Empfehlung 2009/396/EG ist von der Kommission auf der Grundlage des Art. 19 Abs. 1 RRL erlassen worden. Die sich ergebende Pflicht zur „weitestgehenden Berücksichtigung“ besteht jedenfalls dann nicht, wenn sich die Behörde durch die „Befolgung“ der Empfehlung in Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht bzw. Unionsrecht setzen würde¹¹.

Dies könnte bei einer Durchführung der Empfehlung 2009/396/EG der Fall sein. Es ist bereits fraglich, ob der in der Empfehlung verwendete Kostenbegriff der Zugangsrichtlinie (Richtlinie 2002/19/EG) widerspricht und damit gegen geltendes Sekundärrecht verstößt. Die Empfehlung der EU-Kommission überschreitet den Umsetzungsspielraum aus Art. 13 Abs. 1 der Zugangsrichtlinie, weil das Prinzip kostenorientierter Preise (d.h. gemeinsame Kosten und Gemeinkosten) auf den „Pure LRIC“-Ansatz eingeengt wird. Eine (wie auch immer geartete) weitestgehende Berücksichtigung der Empfehlung stellt daher einen Widerspruch zum in Art. 13 ZRL vorgesehenen Grundsatz der Kostenorientierung dar.

Zudem verstößt die Empfehlung gegen die in den Art. 15 und 16 GRCh verankerten Grundrechte der Berufsfreiheit und unternehmerischen Freiheit der betroffenen Unternehmen, da sie es per se verbietet, dass solche Kosten, die bei der Ausübung der Berufs bzw. der unternehmerischen Freiheit im Vorleistungsbereich in Form verkehrsabhängiger Kosten zwingend anfallen, (dort) in Ansatz gebracht werden. Diese Unionsgrundrechte sind auch von der Bundesnetzagentur bei der „Durchführung“ der Empfehlung zu beachten (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh i.V.m. Art. 6 Abs. 1 EUV). Die Empfehlung darf daher insbesondere wegen der hieraus resultierenden Rechtswidrigkeit keine (weitestgehende) Berücksichtigung finden.

■ Nationales Recht

Eine Änderung des Kostenmaßstabes würde den nationalen Vorgaben für die Entgeltregulierung widersprechen. Das deutsche TKG geht auch nach der Novelle von den „KeL“ als relevantem Kostenmaßstab zur ex-ante Entgeltregulierung aus (§§ 31, 32 TKG). Die Preisregulierung stellt einen Eingriff „von erheblichem Gewicht“ dar (so das Bundesverfassungsgericht u.a. im Verfahren Az. 1 BvR 1932/08). Angesichts dieser Rechtsprechung obliegt es dem Gesetzgeber, selbst über den Maßstab der Entgeltgenehmigung zu entscheiden. Nur die jeweilige Methode zur Bestimmung maßstabsgerechter Entgelte (Kostenmodelle, Benchmark etc.) darf der Gesetzgeber der Verwaltung überlassen. Soweit dies aus Sicht der Bundesnetzagentur nicht bereits im TKG angelegt ist, muss

¹⁰ Bundesrepublik Deutschland (2009), S. 3.

¹¹ Von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, 2008, S. 251 f.

zumindest die gebotene verfassungskonforme Auslegung zu diesem Ergebnis führen.

Überdies ist auch nach § 31 Abs. 2 Nr. 2 TKG ein Abweichen vom Grundsatz der unternehmensindividuellen Bewertung am „KeL“-Maßstab nur möglich, wenn sich diese abweichende Methode als „besser geeignet“ darstellt, die Regulierungsziele des § 2 TKG zu erreichen. Auch hier muss wiederum berücksichtigt werden, dass die gesetzgeberische Grundentscheidung zugunsten von „KeL“ getroffen wurde.

Wie schon die Bundesnetzagentur in den Entwürfen der Regulierungsverfügung sieht auch BITKOM „KeL“ weiterhin als besser geeignet an, die Regulierungsziele im Einklang mit den Regulierungsgrundsätzen zu verwirklichen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt aber auch im Verhältnis Mobilfunknetzbetreiber und Festnetzbetreiber. Die gesetzgeberische Grundentscheidung für den „KeL“- Maßstab ist konsistent mit den Regulierungszielen. Selbst wenn die Bundesnetzagentur davon ausgeht, dass eine Berechnung nach dem „Pure LRIC“ Kostenstandard als „andere Vorgehensweise“ im Sinne des § 31 Abs. 2 TKG zulässig wäre und zudem besser geeignet wäre, die Regulierungsziele zu erreichen, müssten weiterhin Gemeinkosten (zumindest anteilig) berücksichtigt werden.

6. Wettbewerbssituation im Mobilfunkmarkt

a) Wie schätzen Sie die derzeitige Wettbewerbssituation auf den Mobilfunkkundenmärkten (Sprache, Daten) ein? Welche Rolle spielen Diensteanbieter wie die freenet AG oder die Drillisch AG?

7. Entgeltregulierung

a) Neben den Entgelten für das internationale Roaming sind auch die Terminierungsentgelte für den Mobilfunk weiter deutlich gesenkt worden auf derzeit 1,85 Cent/Minute. Welche Auswirkungen hat dies auf den Wettbewerb?

Die Absenkung der Terminierungsentgelte sowie der Roaming-Gebühren könnte sich negativ auf den freien Wettbewerb auswirken, da diese Maßnahmen für kleinere Netzbetreiber schwerer wiegen. Vor diesem Hintergrund könnten solche Anbieter aus dem Markt gedrängt werden. Siehe dazu ausführlich Frage 5 unter „Wettbewerbsverzerrungen“.

b) Inwieweit ist zu erwarten, dass die Senkung der Terminierungsentgelte zu niedrigeren Verbraucherpreisen und höheren Nutzungsvolumina führen?

Bei der Senkung von Terminierungsentgelten wird vordergründig mit verbraucherpolitischen Aspekten argumentiert. Es ist jedoch fraglich, ob die Absenkung

dieser Gebühren langfristig zu niedrigeren Endkundenpreisen führt. Wie bereits unter a) erläutert treffen solche Maßnahmen insbesondere kleinere Netzbetreiber und es besteht die Gefahr, dass diese aus dem Markt gedrängt werden. Langfristig würde dies dazu führen, dass das Wettbewerbsniveau sinkt und somit auf Dauer keine marktgeleitete Absenkung der Preise erfolgen würde. Insofern führt die Roaming-Regulierung zu höheren Verbraucherpreisen und kleineren Nutzungsvolumina.

c) Wie beurteilen Sie das Vorhaben der Europäischen Kommission, die Regulierung der Festnetz- und Mobilfunk-Terminierungsentgelte innerhalb der EU 27 mit der Einführung des Kostenstandards „pure LRIC“ harmonisieren zu wollen?

Siehe Antwort auf Frage 5.

8. Projekt 2016

Unter dem Stichwort „Projekt 2016“ werden derzeit vier verschiedene Szenarien diskutiert, nach denen eine Bereitstellung besonders der Frequenzen im 900-MHz- und 1800-MHz-Bereich ab Januar 2017 erfolgen könnte.

a) Lässt sich bereits abschätzen, welche Wettbewerbseffekte ein mögliches Vergabeverfahren im Gegensatz zu einer Verlängerung der Lizenzen hätte?

Aus Sicht des BITKOM ist für den weiteren wettbewerbsgetriebenen Ausbau der Hochgeschwindigkeitsnetze im Mobilfunk ein regulatorisches Umfeld notwendig, das nachhaltige Investitionsanreize setzt.

Für eine möglichst effiziente und flexible Nutzung der Frequenzressourcen, die die zeitgerechte Implementierung neuer Techniken unterstützt, sind zudem die Service- und Technologieneutralität des Spektrums sowie die Förderung von Kooperationsmodellen wie Spektrum- und Infrastruktur-Sharing und die Freiräumung und Vergabe zusätzlicher Frequenzbereiche als wichtige frequenzregulatorische Instrumente zu nennen.

BITKOM verweist diesbezüglich darauf, so schnell wie möglich Planungssicherheit und Investitionsschutz für Netzbetreiber herzustellen, um angemessene Investitionen in die 900 MHz und 1800 MHz Netzinfrastrukturen zu erlauben. Die deutschen Netzbetreiber werden dieses Spektrum noch für eine lange Zeit in hohem Maße für die Erbringung von GSM-Diensten brauchen. Zur Herstellung von Planungs- und Rechtssicherheit ist es daher wichtig, zunächst eine angemessene Verlängerung der Nutzungsrechte vorzunehmen.

Aus diesem Grund sollten die bestehenden Lizenzen für das 900 und 1800 MHz-Spektrum vorerst in ausreichendem Maße (z.B. bis zum Ende des Jahres 2020 (Befristung der UMTS-Lizenzen) verlängert und von „GSM“ auf „technologieneutral“ geändert werden. Diese Zeit kann von der Bundesnetzagentur genutzt werden, um mit den interessierten Kreisen ein Gesamtkonzept zur Nutzung dieser, wie auch noch hinzukommender, Frequenzen zu erarbeiten und rechtzeitig vor dem Ablauf der neuen Lizenzbefristung eine Entscheidung über die zukünftige Nutzung aller verfügbaren Frequenzen vorzubereiten.

b) Welches Szenario oder welche Kombination von Szenarien ist Ihrer Meinung nach vorzugswürdig?

Bei diesem Papier werden von der BNetzA vier Szenarien vorgestellt und entsprechend erörtert. Anstatt eines einzelnen Szenarios empfiehlt der BITKOM eine Kombination aus Szenario 1 (kurzfristig) und Szenario 3 (langfristig) als die sinnvollste Lösung:

- BITKOM begrüßt einen gesamtheitlichen Ansatz der auch die weiteren, bis 2025 absehbar verfügbaren Bänder einbezieht.
- Der BITKOM empfiehlt hierzu ein mehrphasiges Konzept:
 - In einer ersten Phase ist eine zeitnahe Verlängerung der derzeitigen 900/1800 MHz Frequenznutzungsrechte erforderlich (Szenario 1 „Verlängerung“).
 - In einer zweiten, zeitlich getrennten Phase sollte dann dem Markt das 900/1800 MHz-Spektrum und bis dahin verfügbar gewordenes Spektrum zur Verfügung gestellt werden (Szenario 3 „900/1800 MHz Plus“).

c) Wie beurteilen Sie eine gemeinsame Vergabe der 900/1800 MHz-Bänder mit weiteren eventuell frei werdenden Frequenzen?

Der BITKOM vertritt die Auffassung, dass langfristig eine isolierte Betrachtung der 900/1800 MHz-Frequenzen - im Sinne einer effizienten Nutzung des gesamten Frequenzspektrums - nicht zielführend ist. Die von der Bundesnetzagentur vorgenommene Erweiterung des Betrachtungshorizonts auf die zukünftig verfügbaren Frequenzen begrüßt der BITKOM. Es ist erforderlich, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass langfristig auch weitere neue (z.B. 700 MHz, L-Band) und bestehende Bänder (nach Auslaufen der aktuellen Lizenzen) in ein übergreifendes Konzept inkl. mehrerer, gebündelter Vergabetermine mit eingebunden werden können¹². Die Entscheidungen über die zu wählenden spezifischen Nutzungskonditionen für das Spektrum und Regeln für dessen Vergabe, insbesondere die Vergabeform (Zuteilung auf Antrag oder Vergabe per Auktion bei Knappheit) sind dann jeweils zeitnäher zum Vergabetermin nach Durchführung von Konsultationen und Bedarfsabfragen zu fällen.

Hierbei kommt auch dem 1,4 GHz Bereich (L-Band) eine besondere Bedeutung zur Schließung der digitalen Kluft zu. Durch die Nutzung von 800 MHz (10 MHz Bandbreite) in ländlichen Gebieten und 2,6 GHz (20 MHz Bandbreite) in städtischen Gebieten könnte eine neue digitale Spaltung entstehen. Um den Verbrauchern in beiden Gebieten einen ähnlichen Breitbanddienst anbieten zu können, bietet das 1,4 GHz Band eine gute Möglichkeit zusätzliche Downlink-Kapazität zur Verfügung zu stellen.

Ein solches langfristiges Frequenzkonzept muss insbesondere im Hinblick auf das 700 MHz-Band auch den Aspekt der Gewährleistung einer störungsfreien Koexistenz von Funk- und leitungsgebundenen Diensten berücksichtigen, um in

¹² Siehe hierzu auch BITKOM Stellungnahme vom 3. Juli 2012.

zukünftigen Vergabeverfahren eine hinreichende Schutzwirkung für bestehende kabelgebundene Frequenznutzungen sicherzustellen.

.....

—