

Stellungnahme der freenet AG

Zum Weißbuch der Europäischen Kommission „How to master Europe’s digital infrastructure needs?“ (veröffentlicht am 21. Februar 2024)

1. Vorbemerkung

Als Telekommunikationsunternehmen mit mehr als 9,5 Millionen Laufzeitverträgen ist die freenet AG der letzte große netzunabhängige Mobilfunkanbieter in Deutschland. Darüber hinaus betreiben wir große Teile des deutschen DVB-T2-Netzes, regionale und nationale DAB+ Netze und sind Anbieter von OTT-Diensten, wozu u.a. eine der führenden IPTV-Plattform in Deutschland zählt.

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass sich die Europäische Kommission mit der Zukunft des Telekommunikationssektors befasst. Jedoch geben die im Weißbuch veröffentlichten Positionen in Verbindung mit der zuvor von Teilen der EU-Kommission und wenigen großen Netzbetreibern (insb. Incumbents) befeuerten sog. „Fair Share“-Debatte erheblichen Anlass zur Besorgnis. Die skizzierten Pläne für den Telekommunikationsmarkt dürften die Wettbewerbsverhältnisse zu Lasten kleiner und mittlerer Anbieter und der europäischen Verbraucher nachhaltig schädigen.

Wir erachten eine sehr kritische Kommentierung des Weißbuchs sowie des weiteren Vorgehens der EU-Kommission für geboten und werden im Rahmen unserer nachstehenden Ersteinschätzung dazu weiter ausführen. Die Positionierung zum Weißbuch sollte sich aus unserer Sicht maßgeblich davon ableiten, dass es unter keinen Umständen zu einer Schwächung des unabhängigen Wettbewerbs auf dem Telekommunikationsmarkt kommen darf. Vielmehr sollte darauf hingewirkt werden, dass die EU-Kommission in künftigen Erwägungen zur Zukunft des Telekommunikationsmarktes eine Stärkung des Wettbewerbs und insbesondere unabhängiger Vorleistungsnachfrager berücksichtigt.

2. Frequenzpolitik

Die EU-Kommission erörtert in ihrem Weißbuch, dass eine Zentralisierung bzw. Standardisierung nationaler Frequenzvergabeverfahren auf EU-Ebene eine förderliche Entwicklung und hilfreich für die Ausbauaktivitäten der Mobilfunknetzbetreiber sei („3.2.5 Radio spectrum“).

Als freenet AG sprechen wir uns gegen eine Vereinheitlichung von Frequenzvergabeverfahren auf EU-Ebene aus. Mit den von der EU-Kommission skizzierten Vorschlägen steht zu befürchten, dass nationale Marktbesonderheiten in künftigen Vergabeverfahren weniger stark gewichtet bzw. gar nicht berücksichtigt werden. Hierzu zählen beispielsweise die Ausprägung der Marktanteile von Mobilfunknetzbetreibern auf den nationalen Märkten genauso wie sehr unterschiedliche Ausbaustände der Netze. Gerade der deutsche Mobilfunkmarkt ist zwischen den Mobilfunknetzbetreibern hochgradig symmetrisch verteilt, was einen weitaus stärkeren Anreiz für kollusives Verhalten und den Verschluss des Vorleistungsmarktes bietet, als es in anderen Ländern bei drei aktiven Mobilfunknetzbetreibern der Fall sein muss.

Die Vorschläge für eine Vereinheitlichung von Frequenzvergaben würde somit die Dominanz einiger weniger großer paneuropäischer Mobilfunknetzbetreiber stärken, während die Position kleiner und mittlerer Anbieter und insbesondere unabhängiger Vorleistungsnachfrager für Mobilfunkleistungen geschwächt würde, worunter insbesondere die Wettbewerbsintensität auf den Endkundenmärkten leidet. Für die nachhaltige Entwicklung der Mobilfunkmärkte ist aus unserer Sicht vielmehr eine Stärkung des Wettbewerbs – sowohl auf der Infrastruktur- als auch auf der Diensteebene – notwendig.

Grundsätzlich sollte im weiteren Verfahren von Seiten der EU-Kommission unmissverständlich klargestellt werden, dass Frequenzvergabeverfahren auch künftig die Möglichkeit zur Auferlegung von diskriminierungsfreien Zugangsverpflichtungen ohne Vorliegen von SMP bieten werden. Dazu ist es unerlässlich, dass Artikel 52 des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation („Wettbewerb“) unverändert erhalten bleibt.

3. Marktkonsolidierung

In ihrem Weißbuch erörtert die EU-Kommission die Notwendigkeit zur Marktkonsolidierung, um die Entstehung paneuropäischer Mobilfunknetzbetreiber zu fördern. Diese könnten bei europaweiter Aktivität laut EU-Kommission höhere Investitionskapazitäten erreichen, wodurch ein stärkerer Infrastrukturausbau ermöglicht würde („2.3.2 Financial situation of the EU electronic communications sector“, „2.3.3 Lack of single market“).

Aus Sicht der freenet AG bergen die von der EU-Kommission vorgetragenen Ideen zur Marktkonsolidierung die Gefahr, einen negativen Effekt auf die Wettbewerbsverhältnisse auf den Mobilfunkmärkten zu entwickeln. Eine politisch orchestrierte Konsolidierung von Telekommunikationsunternehmen darf nicht zum Steigbügelhalter für eine vom Markt offensichtlich nicht getriebene Expansion einiger weniger Netzbetreiber zu Lasten von Verbrauchern und Wettbewerb werden. Vielmehr sollte die EU-Kommission erkennen, dass sich ihr Ziel – ein schneller und weitreichender Infrastrukturausbau – besser erreichen ließe, indem der Wettbewerb auf den nationalen Telekommunikationsmärkten gefördert wird.

Ein intensiver Anbieterwettbewerb zwischen netzbetreibenden und netzunabhängigen Mobilfunkanbietern kann die Mobilfunknetzbetreiber schon heute incentivieren, sich über individuelle Ausbaustrategien zu differenzieren. Das belegen auch Untersuchungen, die die EU-Kommission selbst in Auftrag gegeben hat. Hieraus geht hervor, dass auf wettbewerbsintensiven Mobilfunkmärkten ein deutlich schnellerer Fortschritt beim Infrastrukturausbau zu beobachten ist als in wettbewerbsarmen Mobilfunkmärkten.¹ Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Reduzierung der Anbieterzahl auf dem Telekommunikationsmarkt scheint vor diesem Hintergrund sogar eine hemmende Wirkung für den Infrastrukturausbau einzunehmen.

¹ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Study on assessing the efficiency of radio spectrum award processes in the Member States, including the effects of applying the European Electronic Communications Code – Final report, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/352883>

Für den Fall, dass es zu marktgetriebenen Zusammenschlüssen von Mobilfunknetzbetreibern kommt, sollte die EU-Kommission klarstellen, dass derartige Fusionen auch künftig nicht ohne weitreichende Schutz- und Förderungsmaßnahmen für den vor- und nachgelagerten Wettbewerb auf dem jeweiligen Mobilfunkmarkt stattfinden dürfen. Insbesondere im Fall der Konsolidierung von vier auf drei Mobilfunknetzbetreiber oder im Fall von engen Märkten sollten Zusammenschlüsse zwingend mit einem diskriminierungsfreien Vorleistungszugang für netzunabhängige Mobilfunkanbieter, einschließlich der Nachbildbarkeit von Bündelprodukten aus Mobilfunk und Festnetz, einhergehen.

4. Deregulierung des Telekommunikationsmarktes

Im Bereich der Marktregulierung scheint das Weißbuch der EU-Kommission einen neuen Pfad vorzuzeichnen. Aufgrund einer abnehmenden Anzahl von Telekommunikationsmärkten mit Unternehmen, die über signifikante Marktmacht verfügen, sollte die heute bestehende Ex-ante-Regulierung begrenzt und durch eine EU-weite Zugangsregulierung für paneuropäische Telekommunikationsanbieter ersetzt werden („3.2.7 Access policy in a full fibre environment“).

Als Vorleistungsnachfrager widersprechen wir diesen Überlegungen und hielten vielmehr eine Stärkung des derzeitigen Status Quo mit Ex-ante-Regulierung im Vorleistungsmarkt für notwendig. Aus wettbewerblicher Perspektive wäre es notwendig, den Dienstewettbewerb künftig gleichberechtigt zu fördern. Dafür wäre denkbar, die bestehenden SMP-Mechanismen so zu stärken, dass insbesondere im Mobilfunkmarkt gemeinsame Marktmacht schneller festgestellt werden kann, um das Ex-ante-Regulierungsregime zu aktivieren und Wettbewerbsverzerrungen auf den Vorleistungsmärkten zu beseitigen. Auf diesem Weg könnten Probleme beim diskriminierungsfreien Vorleistungszugang, denen netzunabhängige Mobilfunkanbieter in Deutschland seit Jahren ausgesetzt sind, im Verbraucherinteresse beseitigt werden.

Dass netzunabhängige Mobilfunkanbieter neue Technologien, wenn überhaupt, nur zu preislich und/oder technisch diskriminierenden Konditionen erhalten, muss im Interesse der Verbraucher und Geschäftskunden beendet werden. Netzunabhängige Telekommunikationsanbieter sind seit jeher Treiber von Produktinnovationen, sichern die digitale Teilhabe aller Bevölkerungsschichten und sorgen in einem Regulierungsumfeld, das ein Level Playing Field zwischen allen Telekommunikationsanbietern herstellt, für eine nachhaltige Intensivierung des Wettbewerbsniveaus.

5. „Fair Share“-Debatte

Mit ihren Ausführungen im Weißbuch knüpft die EU-Kommission erneut an die im letzten Jahr geführte sog. „Fair Share“-Debatte an. Zu diesem Themenfeld wird vorgetragen, dass ein Scheitern von Verhandlungen zur Beteiligung von Content Application Providern (CAP) an den Infrastrukturkosten der Internet Service Provider künftig das Einschreiten nationaler Regulierungsbehörden bzw. BEREC zur Folge haben könnte.

Als freenet AG sehen wir sowohl die frühere Debatte zur „Fair Share“-Beteiligung als auch die neuerlichen Ausführungen der EU-Kommission im Weißbuch sehr kritisch. Aus unserer Sicht ist zu befürchten, dass

sich wenige große, international agierende Telekommunikationsanbieter durch die Beteiligung von CAPs an ihren Kosten einen Wettbewerbsvorteil gegenüber kleinen und mittleren Anbietern und netzunabhängigen Diensteanbietern verschaffen. Da netzunabhängige Diensteanbieter und ihre Kunden über die Vorleistungspreise dieselben anteiligen Kosten am Netzausbau und -betrieb tragen wie Netzbetreiberkunden, würde eine Beteiligung der CAPs zu einer einseitigen Verbesserung der Kostenstruktur bei den Mobilfunknetzbetreibern führen. Das hätte einen erheblichen Wettbewerbsvorteil von Netzbetreibern gegenüber netzunabhängigen Diensteanbietern zur Folge. Sollte die EU-Kommission die Bestrebungen zur Beteiligung von CAPs trotz der sehr kritischen Kommentierung fast aller Marktakteure weiterverfolgen, muss in jedem Fall verhindert werden, dass der zugrunde liegende Mechanismus zu Direktverhandlungen zwischen den Netzbetreibern und regulierten CAPs führt. Auch sollte ausgeschlossen werden, dass Direktzahlungen an die Netzbetreiber geleistet werden, womit diese einen Anreiz erhalten, die Inhalte zahlender CAPs gegenüber denen kleiner und nationaler Anbieter zu priorisieren.

Die vorstehenden Vorkehrungen sind aus unserer Sicht unerlässlich, damit im nicht wünschenswerten Fall der Einführung von Netzwerknutzungsgebühren eine Ungleichbehandlung der Telekommunikationsanbieter zu Lasten kleiner und nationaler Diensteanbieter verhindert wird. Es müsste zumindest sichergestellt sein, dass alle Marktakteure bzw. ihre Kunden an etwaigen Beteiligungszahlungen gleichberechtigt teilhaben, um Wettbewerbsverzerrungen auszuschließen.