



Antwort auf die

Konsultation der Bundesnetzagentur:

Eckpunkte für den Ausbau digitaler Infrastrukturen und
Bedarfsermittlung für bundesweite Zuteilungen in den
Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz

29. September 2017

Inhalt

I. Über MVNO Europe	3
II. Einleitung	3
III. Der rechtliche Rahmen der EU verlangt von nationalen Regulierungsbehörden die Förderung des Wettbewerbs, einschließlich der möglichen Verfügung des Großkundennetzzugangs (Full MVNO) (Art. 5 RSPP) bei der Vergabe der Funkfrequenzen	4
IV. Wichtige Präzedenzfälle in EU-Mitgliedsstaaten zu verfügbarem (Full) MVNO-Zugang bei der Vergabe von MNO-Frequenzen.....	5
V. Full MVNO-Zugang sollte in der ganzen EU vorhanden sein - dies ist in Deutschland nicht effektiv der Fall - Deutschland ist eine Ausnahme, und diese Ausnahme behindert die Schaffung eines einheitlichen digitalen Markts in der EU	7
VI. Beschreibung von Full MVNO-Zugang - wie er in der ganzen EU vorhanden sein sollte, und deshalb auch effektiv in Deutschland	8
VII. Kontaktdaten von MVNO Europe	10

I. Über MVNO Europe

1. MVNO Europe vertritt verschiedene Arten von Mobilfunk Providern (Mobile Virtual Network Operators, MVNO) mit verschiedenen Geschäftsmodellen, die Verbraucher, Geschäftskunden, den öffentlichen Sektor, M2M (Machine-to-Machine), IoT (Internet of Things) usw. bedienen. <http://www.mvnoeurope.eu/members>
2. Unsere Mitglieder liefern Mobile-only-Angebote, gemeinsame Festnetz-Mobilfunk-Angebote sowie Angebote, die Inhalte von audiovisuellen Medien, Finanzdienstleistungen, M2M-Kommunikation einschließlich vernetztes Automobil, Embedded Data SIMs für Tablets, Laptops, sonstige Geräte usw. beinhalten. Unsere Mitglieder sind außerdem im Großhandel als MVNE (Enabler)/ MVNA (Aggregator) aktiv. MVNO Europe vertritt hingegen keine Markenhändler.
3. Derzeit machen MVNOs etwa 10% der SIM-Karten in der Europäischen Union aus.
4. MVNOs tragen erheblich zum Wettbewerb bei und bieten klare Vorteile für Endnutzer von B2C - (Business to Consumer) und B2B - (Business to Business) Diensten. Daneben tragen MVNOs über die Zahlung von Großkundengebühren, die Einkünfte für Mobilfunknetzanbietern darstellen, zur Finanzierung von Mobilfunknetzen bei, wobei die kostenaufwendige Verdopplung von Netzanlagen vermieden wird.

II. Einleitung

5. MVNO Europe freut sich, seinen Beitrag zur Konsultation der Bundesnetzagentur (im Folgenden: "BNetzA") mit dem Titel "*Eckpunkte für den Ausbau digitaler Infrastrukturen und Bedarfsermittlung für bundesweite Zuteilungen in den Bereichen 2 GHz und 3,6 GHz*" präsentieren zu dürfen.
6. Der Beitrag wurde zunächst in englischer Sprache eingereicht. Dies ist die Version in deutscher Übersetzung.

III. Der rechtliche Rahmen der EU verlangt von nationalen Regulierungsbehörden die Förderung des Wettbewerbs, einschließlich der möglichen Verfügung des Großkundennetz Zugangs (Full MVNO) (Art. 5 RSPP) bei der Vergabe der Funkfrequenzen

7. Hiermit macht MVNO Europe die BNetzA auf die Funkfrequenzpolitik der EU aufmerksam: Beschluss Nr. 243/2012/EU des Europäischen Parlaments und des Rats vom 14. März 2012 über ein Mehrjahresprogramm für die Funkfrequenzpolitik¹ (im Folgenden: "RSPP"). Es handelt sich um eine rechtsverbindliche Norm, die von allen EU-Mitgliedsstaaten förmlich vereinbart wurde.
8. Artikel 5 RSPP betrifft den Wettbewerb und umfasst folgenden Text (Unterstreichungen durch uns):

"Artikel 5: Wettbewerb

1. Die Mitgliedstaaten fördern einen wirksamen Wettbewerb und vermeiden Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsdienste im Einklang mit den Richtlinien 2002/20/EG und 2002/21/EG.
Sie berücksichtigen ferner Wettbewerbsaspekte, wenn sie den Nutzern privater elektronischer Kommunikationsnetze Frequenznutzungsrechte gewähren.
2. Für die Zwecke des Absatzes 1 Unterabsatz 1 und unbeschadet der Anwendung der Wettbewerbsregeln und der von Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein Ziel von allgemeinem Interesse gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 2002/21/EG getroffenen Maßnahmen können die Mitgliedstaaten unter anderem die folgenden Maßnahmen ergreifen:
 - a. Begrenzung der Menge der Frequenzen, für die einem Unternehmen Nutzungsrechte gewährt werden, oder Verknüpfung dieser Nutzungsrechte mit Bedingungen, z. B. die Gewährung des Großkundenzugangs bzw. nationales oder regionales Roaming in bestimmten Frequenzbändern oder Gruppen von Frequenzbändern mit ähnlichen Merkmalen (z. B. in den Frequenzbändern unter 1 GHz, die elektronischen Kommunikationsdiensten zugewiesen sind). Solche zusätzlichen Bedingungen können nur von den zuständigen nationalen Behörden auferlegt werden;

¹ RSPP: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:081:0007:0017:EN:PDF>

[...]

9. Daher verlangt der RSPP-Beschluss von der BNetzA die angemessene Berücksichtigung der eventuellen Verfügung des Großkundennetzzugangs (voller MVNO-Provider) als Teil des Verfahrens der Vergabe von Funkfrequenzlizenzen.
10. Auch möchten wir betonen, dass der Gesetzesvorschlag der Europäischen Kommission vom 16. September 2016 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (der derzeit mit dem Europäischen Parlament und mit dem Rat verhandelt wird), eine "Kodifizierung" von Art. 5 RSPP enthält, um wettbewerbsfördernde Maßnahmen aufzunehmen, einschließlich der möglichen Verfügung von Großkundenzugang (Full MVNO) im Kern der künftigen EU-Norm über elektronische Kommunikationen. Dies ist Artikel 52 des Gesetzesvorschlags².

IV. Wichtige Präzedenzfälle in EU-Mitgliedsstaaten zu verfügbarem (Full) MVNO-Zugang bei der Vergabe von MNO-Frequenzen

11. Die EU-Mitgliedsstaaten (einschließlich Deutschland) haben Verpflichtungen zum Zugang von Großkunden beim Verfahren der Vergabe der Funkfrequenzen aufgenommen. Während das deutsche Verfahren historisch nur den Weiterverkauf von „airtime resale“ vorsah, war dagegen der MVNO-Zugang in anderen Mitgliedstaaten Teil des Verfahrens, insbesondere auch in Irland, wo das Verfahren zur Vergabe der Frequenzen von 2100 Mhz auch das Angebot einer Lizenz umfasste, die MVNO-Zugang erforderte.³
12. Wir weisen insbesondere auf die wesentlich aktuelleren französischen Fälle hin, bei denen das Verfahren zur Vergabe der 4G-Frequenzen als Mischung aus Schönheitswettbewerb/ Auktion erfolgte, wobei die Kandidaten dadurch Punkte gewinnen konnten, dass sie sich zum Angebot von Full-MVNO-Zugang verpflichteten. Im Verfahren von 2011 zur Frequenz 2,6 GHz verpflichteten sich 3 der 4 Anbieter, die den Zuschlag erhielten, ausdrücklich zum Angebot von Full-MVNO-Zugang.⁴ Im Verfahren von 2011 zur Frequenz 800 MHz verpflichteten sich alle 3 der 3 Anbieter,

² EG-Gesetzesvorschlag EECC: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=comnat:COM_2016_0590_FIN

³ Den Zuschlag für die irische Lizenz erhielt Three Ireland, und er umfasste einschlägige Verpflichtungen zum MVNO-Zugang sowie Großkundengebühren in Höhe von denen des Einzelhandels minus 35%, gemäß Anhang 5 Teil 7 ihrer nachträglich bewilligten Lizenz: <https://www.comreg.ie/media/2017/02/M3G1011.pdf>

⁴ ARCEP, Seite in englischer Sprache, einschließlich der Verpflichtungen zu MVNOs, die anschließend in die Frequenzlizenzen der MNOs aufgenommen wurden: https://www.arcep.fr/index.php?id=8571&no_cache=1&tx_gsactualite_pi1%5Buid%5D=1431&tx_gsactualite_pi1%5BbackID%5D=1&cHash=136860fe4eb69ee4fb08ce241c378d76&L=1

die den Zuschlag erhielten, ausdrücklich zum Angebot von Full-MVNO-Zugang⁵, und dies nicht nur für die 800MHz-Frequenzen, die Gegenstand des Verfahrens war, sondern auch für die Frequenzen, für die vorher Lizenzen vergeben worden waren. Details zum Full-MVNO-Charakter der Lizenzbedingung finden sich in Abschnitt 5 der Frequenzlizenzen.⁶ Bei den MNO-Lizenzbedingungen wird der Schwerpunkt stark auf die Möglichkeit für Full-MVNOs gelegt, (i) zwischen Host-MNO-Netzen umzuschalten, (ii) sich parallel auf mehrere Host-MNOs stützen zu können, (iii) volle Vertriebsautonomie für alle Einzelhandelsmärkte und Vertriebsnetze zu haben, und (iv) Eigentümer des Kundenstamms zu sein, und keinen Beschränkungen im Fall der Veränderung ihrer Aktionärsstruktur zu unterliegen, oder beim Verkauf der Großkundenzugangsrechte, die sie vertraglich erworben haben. Zusätzlich sehen die MNO-Lizenzbedingungen folgendes vor: (v) technisches Diskriminierungsverbot zugunsten von MVNOs bezüglich der Qualität der Leistungen verglichen mit den eigenen Leistungen des Host-MNO, (vi) ein ausdrückliches Recht für Full MVNO, ein eigenes Kernnetzwerk und eigene Zusammenschaltungen zu Drittanbietern zu besitzen und zu betreiben, und (vii) angemessene wirtschaftliche Bedingungen, die mit effektivem und loyalem Wettbewerb auf Großkunden- und Endverbrauchermärkten kompatibel sind.

13. Eine Competition-Brief-Kurzmitteilung der EU (veröffentlicht durch die DG COMP der Europäischen Kommission) von 2013 beschreibt den Standpunkt der französischen Wettbewerbsbehörde zu dem Thema des (Full-) MVNO-Zugangs.⁷

14. Anmerkung: (Full-) MVNO-Zugang wurde auch von den nationalen Aufsichtsbehörden anderer EU-/ EWR-Mitgliedsstaaten verfügt, durch Erkenntnisse über einzelne oder gemeinsame Significant Market Power (erheblicher Marktmacht, SMP). Folgendes sind wichtige Fälle: Spanien (gemeinsame SMP - entzogen 2017 - der EDPR-Bericht 2017 bespricht die Auswirkungen von MVNO-Zugang⁸⁸), Slowenien, Zypern und Norwegen (einzelne SMP).

15. Zusätzlich wurde im Zeitraum 2012-2016 der Full MVNO-Zugang als Teil des

⁵ ARCEP, Seite in englischer Sprache, einschließlich der Verpflichtungen zu MVNOs, die anschließend in die Frequenzlizenzen der MNOs aufgenommen wurden:

https://www.arcep.fr/index.php?id=8571&no_cache=1&L=1&tx_gsactualite_pi1%5Buid%5D=1478&tx_gsactualite_pi1%5Banned%5D=0&tx_gsactualite_pi1%5Btheme%5D=0&tx_gsactualite_pi1%5Bmotscle%5D=800%20MHz&tx_gsactualite_pi1%5BbackID%5D=2122&cHash=131ed5455f1cccd964db8c91959c0702

⁶ Z.B. die Lizenz von Orange France, Seite 14-15 (nur in französischer Sprache, wir können auf Anfrage eine Übersetzung liefern): https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/12-0038.pdf

⁷ EU Competition Brief - Auszug: http://ec.europa.eu/competition/ecn/brief/01_2013/fr_mobile.pdf

⁸ EG EDPR Bericht 2017 zu Spanien: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=44458

kartellrechtlichen Verfahrens der EG, DG Competition, in Österreich, Irland, Spanien und Belgien hinzugefügt.

16. Die Bestätigung der deutschen Fusion Telefonica/E-Plus durch die EG, DG Competition ist Gegenstand diverser laufender Prozesse, einschließlich zur Frage der genauen Art der Anforderungen an den Großkundenzugang, insbesondere auch bezüglich von Full MVNOs.
- V. Full MVNO-Zugang sollte in der ganzen EU vorhanden sein - dies ist in Deutschland nicht effektiv der Fall - Deutschland ist eine Ausnahme, und diese Ausnahme behindert die Schaffung eines einheitlichen digitalen Markts in der EU
17. MVNO Europe geht davon aus, dass Full MVNO-Zugang in der ganzen EU vorhanden sein sollte. Wo dies nicht auf einer kommerziell ausgehandelten Grundlage sichergestellt werden kann (wobei kommerzielle Verhandlungen in den meisten EU-Mitgliedsstaaten zu Full MVNO-Zugang geführt haben), haben nationale Aufsichtsbehörden wie die BNetzA und/oder Wettbewerbsbehörden wie das deutsche Bundeskartellamt die Pflicht, aktiv in der Angelegenheit zu ermitteln und geeignete Maßnahmen vorzunehmen.
 18. Mehrere Mitglieder von MVNO Europe geben an, dass sie nicht in der Lage sind, angemessenen Full MVNO-Zugang in Deutschland sicherzustellen (einschließlich mit Telefonica, für die ein Beschluss zur Bestätigung der Fusion durch die EG, die DG Competition, erfolgt ist). Unsere Mitglieder betonen, dass dieser Zustand ihren Geschäftsinteressen und -aussichten ernsthaft schadet. Dies ist der Fall für Unternehmen, die die Entwicklung/ den Ausbau ihrer B2C- und B2B-Angebote für Mobilfunk/ für Mobilfunk- und Festnetz in Deutschland planen. Zusätzlich ist diese Angelegenheit für Unternehmen von Bedeutung, die Leistungen im Bereich der M2M- und IoT-Märkte anzubieten, wobei es sich um einen gesamteuropäischen und auch einen globalen Markt handelt.

19. Während MVNO Europe davon ausgeht, dass eine unverzügliche behördliche Maßnahme gerechtfertigt ist, um Full MVNO-Zugang in Deutschland sicherzustellen, sind wir uns im Klaren darüber, dass diese Konsultation der BNetzA künftige Vergabeverfahren von Frequenzen der 2 GHz- und 3,6 GHz-Bänder betrifft. Die Bestimmung der Lizenzbedingungen für diese Frequenzbänder stellt für die BNetzA und allgemein für die Deutschen Behörden eine wichtige Gelegenheit dar, das aktuell zu beobachtende Fehlen von Wettbewerb zu beheben, das zur Nichtverfügbarkeit von Full MVNO-Zugang auf dem deutschen Markt führt.

20. Daher ersucht MVNO Europe die BNetzA, für künftig lizenzierte 2GHz- und 3,6GHz-Frequenzen Verpflichtungen zum Full MVNO-Zugang vorzusehen, um den Wettbewerb zu fördern, nicht nur zur Förderung des Wettbewerbs auf dem deutschen Markt für den Mobilfunk und kombinierte Mobilfunk- und Festnetze, sondern auch zur Ermöglichung und Unterstützung der gesamteuropäischen und weltweiten Entwicklung von IoT, die von europäischen Unternehmen angeführt werden sollte.

VI. Beschreibung von Full MVNO-Zugang - wie er in der ganzen EU vorhanden sein sollte, und deshalb auch effektiv in Deutschland

21. MVNO Europe verfügt seit langer Zeit über eine Beschreibung, was Full MVNO-Zugang ausmacht. Diese Beschreibung wird nachstehend wiedergegeben. Wir gehen davon aus, dass die künftigen Zuweisungen von Frequenzen in Deutschland für dessen Verfügbarkeit sorgen sollten (und wir würden andere Kontrolleinsätze von BNetzA/ Bundeskartellamt befürworten, um dies in der Zwischenzeit baldmöglichst sicherzustellen/ anders als über künftige Zuweisungen von Frequenzen).

22. Full MVNO-Zugang - technische Gesichtspunkte. Unter technischen Gesichtspunkten glauben wir, dass folgende Bedingungen erfüllt sein müssen, um Full MVNO-Zugang zu erreichen und damit die notwendige technische Unabhängigkeit des MVNO von den Host-Betreibern zu erreichen:

- a) Benutzungsrechte für Nummerierungsressourcen, die von der nationalen Aufsichtsbehörden direkt dem Full MVNO gewährt werden, einschließlich: IMSI Mobilfunknetzcode, MSISDN Nummernbereich, nicht geografische Nummern, Meldepunktcodes, Betreiber-ID-Code/ Nummernübertragbarkeitscode usw.

- b) Eigene SIM-Karten einschließlich die Kontrolle über alle SIM-Karten-Funktionen.
- c) Kontrolle über alle Netzelemente mit Ausnahme des Radio Access Network (RAN) und - nach Ermessen des Full MVNO - mit Ausnahme des Backhaul vom RAN. Dies setzt voraus, dass der Full MVNO über sein eigenes HLR (Home Location Register), MSC (Mobile Switching Centre), SMSC/MMSC (SMS- und MMS-Schaltzentrum) und SGSN/GGSN (Mobile Data Netzelemente) verfügt.
- d) Kontrolle über alle OSS/BSS (Operations Support und Business Support Systeme), Abrechnungssystem, Kundendienstsystem, die Möglichkeit, nachträglich zahlende und voranzahlende Kunden zu bedienen usw.
- e) Alle Anrufe, SMS/ MMS und Data Sessions werden zur Anlage des Full MVNO übertragen (d.h. es bleiben keine "on-net" beim MNO-Host, und es werden keine vom MNO-Host durchgehend geroutet).
- f) Der Full MVNO erhält die gleichen RAN-Technologien (z.B. 4G - 5G) und die gleiche RAN-Abdeckung wie der MNO-Host.

Anmerkung: In manchen Fällen könnte der MVNO sich wünschen, das Eigentum und/oder die Verwaltung bestimmter technischer Ressourcen oder Prozesse an den MNO-Host zurückzudelegieren, oder diese an einen anderen Anbieter zu delegieren. Dies ist akzeptabel, soweit geklärt ist, dass dies durch den Full MVNO völlig freiwillig und ohne Zwang oder betrieblichen/ finanziellen Druck seitens des MNO-Hosts geschieht, und wahrscheinlich nach einem Vertrag, der vom Großkundenzugangsvertrag getrennt ist.

23. Full MVNO-Zugang - kommerzielle Gesichtspunkte. Unter kommerziellen Gesichtspunkten glauben wir, dass folgende Bedingungen erfüllt sein müssen, um Full MVNO-Zugang zu erreichen und damit die notwendige kommerzielle Unabhängigkeit vom Host-Betreiber zu erreichen:

- a) Der Full MVNO hat unzweideutig das Eigentum an seinem Kundenstamm, und er ist in der Lage, diesen Kundenstamm zu einem anderen MNO-Host oder zu seinem eigenen Netz zu migrieren oder sie zu verkaufen usw.
- b) Keine Beschränkungen zur Art der erbrachten Leistungen und zur Art von Kunden (Endverbraucher oder Großkunde), an die Leistungen erbracht werden
- c) Keine Beschränkungen zur Festlegung von Endverbraucherpreisen und Großkundengebühren an Dritte.

- d) Keine Beschränkungen zum Empfang von Zustellungsentgelten von Anrufen/SMS auf der Vorleistungsebene.
 - e) Keine Beschränkungen für den Full MVNO, sein eigenes internationales Roaming zu organisieren.
 - f) Keine Beschränkungen der Möglichkeit, mit beliebigen Dritten Verträge zu schließen (insbesondere keine Exklusivität; der Full MVNO muss in der Lage sein, verschiedene nationale MNO-Hosts und internationale Roamingpartner einzusetzen, falls er dies wünscht.)
24. Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen ist MVNO Europe daneben der Auffassung, dass insoweit, als den MNOs bezüglich der MVNOs rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden, diese ein internes/ externes Diskriminierungsverbot und Transparenzgrundsätze nicht nur in Bezug auf die Qualität umfassen sollten, sondern auch in Bezug auf die Zugangsgebühren auf Vorleistungsebene, und besondere Sicherungen gegen eine Kosten-Preis-Schere, um sicherzustellen, dass MVNOs in der Lage sind, ALLE Angebote für Endverbraucher/ Kanäle nachzubilden, die vom MNO-Host irgendwann vermarktet werden, ohne mit einer Situation der Kosten-Preis-Schere konfrontiert zu werden.
25. Zusätzlich besteht ein Bedarf an spezifischen Sicherungen für Innovationen, insbesondere das Verbot von technischen und kommerziellen Beschränkungen wie oben aufgeführt, und eine Garantie, dass die MVNOs in der Lage sind, die gleichen RAN-Technologien zu nutzen (z.B. 4G, 5G) und die gleiche RAN-Abdeckung zu erhalten wie der MNO-Host, und dies zur gleichen Zeit wie der MNO-Host.

VII. Kontaktdaten von MVNO Europe

Falls Sie Erläuterungen oder weitere Informationen zu den von MVNO Europe in dieser Antwort aufgeführten Elementen und Standpunkten wünschen, kontaktieren Sie bitte:

Political Intelligence (fungiert als Sekretariat von MVNO Europe), Frau Morgane Taylor

Tel: +32 2 550 41 10 - morgane@mvnoeurope.eu www.mvnoeurope.eu

Rue du Commerce 124/5, 1000 Brüssel, Belgien