**Eckpunkte einer telekommunikationsrechtlichen Bewertung des Zusammenschluss-vorhabens Telefónica / E-Plus**

**Az.: BK1-13/002**

Zur Vorbereitung einer telekommunikationsrechtlichen Entscheidung über das Zusammenschlussvorhaben Telefónica / E-Plus gemäß § 55 Abs. 7 und 8 TKG hat die Präsidentenkammer auf der Grundlage der bisherigen Anhörungen Eckpunkte entwickelt.

Die Eckpunkte werden hiermit zur Anhörung gestellt. Stellungnahmen sind in deutscher Sprache

bis zum 11. April 2014

in Schriftform bei der

Bundesnetzagentur
Referat 212
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

und

elektronisch im Word- (oder Word-kompatibel) oder PDF-Dateiformat (Kopieren und Drucken muss zugelassen sein) an E-Mail: referat212@bnetza.de

einzureichen.

Es ist beabsichtigt, die Stellungnahmen im Original auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur zu veröffentlichen. Aus diesem Grund ist bei der Einreichung der Kommentare das Einverständnis mit einer Veröffentlichung zu erklären. Falls die Stellungnahme Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthält, ist zusätzlich eine zur Veröffentlichung bestimmte „geschwärzte Fassung“ einzureichen.

## A. Ausgangslage

Die Mobilfunkunternehmen E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG (E-Plus) und die Telefónica Germany GmbH & Co. OHG (Telefónica) beabsichtigen zu fusionieren. Beide Unternehmen sind Lizenznehmer/Frequenzzuteilungsinhaber im Bereich des Mobilfunks.

Die E-Plus verfügt derzeit über folgende Frequenznutzungsrechte:

| **Band** | **E-Plus** | **Laufzeit** |
|---|---|---|
| 900 MHz | 10,0 MHz | 2016 |
| 1,8 GHz | 54,8 MHz | 2016/2025 |
| 2,0 GHz | 44,6 MHz | 2020/2025 |
| 2,6 GHz | 30,0 MHz | 2025 |
| 3,5 GHz | 84,0 MHz | 2021 |
| **Summe** | 223,4 MHz | |

Die Telefónica verfügt derzeit über folgende Frequenznutzungsrechte:

| Band | Telefónica | Laufzeit |
|---|---|---|
| 800 MHz | 20,0 MHz | 2025 |
| 900 MHz | 10,0 MHz | 2016 |
| 1,8 GHz | 34,8 MHz | 2016 |
| 2,0 GHz | 48,9 MHz | 2020/2025 |
| 2,6 GHz | 50,0 MHz | 2025 |
| **Summe** | 163,7 MHz | |

Die Frequenznutzungsrechte beider Unternehmen wurden jeweils in objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahren erworben.

Die Zuteilung der Frequenzen erfolgte entsprechend der Regulierungspraxis zur Sicherstellung der Regulierungsziele, insbesondere im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 TKG, in jedem dieser Vergabeverfahren an voneinander wettbewerblich unabhängige Unternehmen.

Das Konzept der wettbewerblich voneinander unabhängigen Netzbetreiber gilt nicht nur im Rahmen der Durchführung von Vergabeverfahren, sondern für die gesamte Dauer der auf der Grundlage von Vergabeverfahren erteilten Nutzungsrechte. Damit gilt der Grundsatz der wettbewerblichen Unabhängigkeit im Rahmen des geplanten Zusammenschlussvorhabens bis zur Zustimmung durch die jeweils zuständigen Behörden.

## B. Telekommunikationsrechtlicher Prüfrahmen

Der Bundesnetzagentur obliegt es, die frequenzregulatorischen Aspekte des Zusammenschlussvorhabens telekommunikationsrechtlich dahingehend zu prüfen, dass eine durch die Frequenzausstattung der Unternehmen bedingte Diskriminierung auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt nicht zu besorgen und eine effiziente Frequenznutzung auch in Zukunft gewährleistet ist. Die Präsidentenkammer prüft also das Zusammenschlussvorhaben aufgrund der gesetzlichen Vorgaben gemäß § 55 Abs. 8, §§ 55 Abs. 7 i. V. m. 63 TKG telekommunikationsrechtlich mit Blick auf den monokausalen Zusammenhang zwischen der Frequenzverteilung aufgrund eines Zusammenschlusses und hieraus resultierender möglicher Diskriminierungen.

Zur Gewährleistung eines objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahrens hat die Präsidentenkammer, die innerhalb der Bundesnetzagentur zuständig ist, im September 2013 den telekommunikationsrechtlichen Prüfrahmen auf der Internetseite (www.bundesnetzagentur.de/zusammenschlussvorhaben) und im Amtsblatt (ABl. Bundesnetzagentur 17/2013 vom 11. September 2013, Mit.-Nr. 345/2013, S. 3006 ff.) veröffentlicht.

Um eine zeitliche Koinzidenz und Widerspruchsfreiheit zwischen den Entscheidungen der Präsidentenkammer und der europäischen Kartellbehörde sicherzustellen, arbeitet die Präsidentenkammer eng mit der Europäischen Kommission und dem Bundeskartellamt zusammen.

## C. Ermittlung der Sach-, Rechts- und Interessenlage

Zur umfassenden Ermittlung der Sach-, Rechts- und Interessenlage hat die Präsidentenkammer Kernfragen entwickelt und im Oktober 2013 zur öffentlichen Anhörung gestellt. Die Kernfragen adressierten die ersten wesentlichen telekommunikationsrechtlichen Aspekte des Zusammenschlussvorhabens (ABl. Bundesnetzagentur 20/2013 vom 23. Oktober 2013, Mit.-

Nr. 565/2013, S. 3261 ff.). Die Anhörung diente dazu, allen von dem Zusammenschlussvorhaben unmittelbar oder mittelbar berührten aktuellen und potenziellen Marktteilnehmern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die eingegangenen Stellungnahmen sind, soweit sie keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, auf der Internetseite veröffentlicht.

Im Hinblick auf die konkrete frequenztechnisch-ökonomische Bewertung des Fusionsvorhabens hat die Präsidentenkammer Bedarf für eine vertiefte Ermittlung der Sach-, Rechts- und Interessenlage gesehen und hierzu im Dezember 2013 weitere detaillierte Fragen zur Anhörung gestellt (ABl. Bundesnetzagentur 1/2014 vom 15. Januar 2014, Mit.-Nr. 82/2014, S. 148 ff.).

Im Rahmen dessen wurde von den Kommentatoren im Wesentlichen Folgendes vorgetragen:

Die Wettbewerber des Fusionsunternehmens führen insbesondere zu frequenztechnisch-ökonomischen Nachteilen aufgrund der Frequenzausstattung des Fusionsunternehmens aus. Aufgrund der Frequenzmenge könne davon ausgegangen werden, dass das Fusionsunternehmen bei derzeit etwa gleicher Kundenzahl über eine höhere Kapazität pro Kunde verfügen würde als die Wettbewerber. Dieser Vorteil könne auch nicht durch eine Netzverdichtung kompensiert werden, da eine Verdichtung in dem notwendigen Ausmaß praktisch unmöglich sei und zu einem Kostennachteil führen würde, der keinen wirksamen Wettbewerb mehr erlaube.

Darüber hinaus wird vorgetragen, das Fusionsunternehmen hätte einen Wettbewerbsvorteil, da es die Bereiche 900 MHz, 1800 MHz und 2 GHz für den parallelen Einsatz von Breitbandtechnologien (UMTS-900 MHz, LTE-1800 MHz, LTE-2 GHz) nutzen könnte.

Die Wettbewerbsvorteile des Fusionsunternehmens entstünden bereits kurzfristig nach der Fusion. Mittels „National Roaming“ ließen sich kurzfristig die für einen Rollout von Breitbandtechnologien benötigten Frequenzen frei räumen, ohne dass hierdurch für den Kunden Nachteile entstünden.

Mit Blick hierauf wird auf die Erforderlichkeit eines Ausgleichs insbesondere bei 1800 MHz hingewiesen. Von Seiten eines Wettbewerbers wird gefordert, das Fusionsunternehmen müsse eine vollständige Frequenzausstattung – zumindest aber Frequenzen in den jeweiligen Bändern von 900 MHz bis 3,5 GHz – abgeben, welche umverteilt werden sollte.

Demgegenüber trägt das Fusionsunternehmen im Wesentlichen vor, dass Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Frequenzausstattung nicht gegeben und frequenz-ökonomische Nachteile anderer Mobilfunknetzbetreiber nicht zu erkennen seien. Insbesondere sei hierbei die Laufzeit der jeweiligen Frequenznutzungsrechte von wesentlicher Bedeutung. Rein theoretisch könnten sich etwaige Nachteile frühestens nach einer vollständigen Umsetzung der Netzmigration auswirken.

Neben den vier Mobilfunknetzbetreibern haben auch weitere Kommentatoren, darunter Telekommunikations- und Mobilfunkunternehmen, Diensteanbieter und Hersteller, zu der Konkretisierung der telekommunikationsrechtlichen Kernfragen sowie auch zu den Belangen potenzieller Neueinsteiger vorgetragen. Darüber hinaus wird auf die Bedeutung des Vorleistungsmarktes bzw. die Rolle der Diensteanbieter und Mobile Virtual Network Operators (MVNO) für den Wettbewerb hingewiesen.

In den Stellungnahmen zu den konkretisierenden Kernfragen haben Kommentatoren Prognosen zu der Frage künftiger wettbewerbsadäquater Frequenzausstattungen sowie einer effizienten Frequenznutzung im Fall eines Zusammenschlusses abgegeben. Zur Substantiie-

rung der diesbezüglich vorgebrachten Aussagen wurden ergänzend Fakten zu den jeweils bestehenden Infrastrukturen und deren Nutzungsintensität dargelegt.

## D. Eckpunkte

Zur Vorbereitung einer telekommunikationsrechtlichen Entscheidung über das Zusammenschlussvorhaben Telefónica / E-Plus gemäß § 55 Abs. 7 und 8 TKG hat die Präsidentenkammer auf der Grundlage der bisherigen Anhörungen nachfolgende Eckpunkte entwickelt:

**Eckpunkt 1: Diskriminierungsfreie Frequenzausstattungen für alle Marktteilnehmer**

- Neben dem Angebot von Sprach- und Messaging-Diensten bestimmt die Bereitstellung breitbandiger Datendienste die Leistungsfähigkeit eines Mobilfunknetzes. Da die Mobilfunknetzbetreiber über die angebotenen Dienste um Kunden konkurrieren, ergibt sich eine nicht diskriminierende Frequenzausstattung in diesem Zusammenhang nicht nur aus den Kapazitätsanforderungen der eigenen Kunden, sondern auch aus den Ausstattungen der Wettbewerber.
- Die Mobilfunknetzbetreiber bauen hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze für mobiles Breitband aus. Hierfür sind diskriminierungsfreie Frequenzausstattungen Voraussetzung. Mit Blick auf das Angebot von Breitbanddiensten setzt sich eine solche Frequenzausstattung aus ausreichenden Flächen- und Kapazitätsfrequenzen zusammen.
- Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle Marktteilnehmer symmetrische Frequenzausstattungen je Frequenzband erhalten müssen. Jedes Unternehmen entscheidet für sich, welche Kapazität mit welchen Mitteln (Netzverdichtung, Frequenzerwerb, Technologieeinsatz) bereitgestellt werden soll. Auch in der Kommentierung der Kernfragen wurden keine symmetrischen Frequenzausstattungen für alle Marktteilnehmer gefordert.

**Fazit:**

Maßnahmen aufgrund des § 55 Abs. 7, 8 TKG haben deshalb den Regulierungszielen zu entsprechen. Nach §§ 52 i. V. m. 2 Abs. 2 TKG ist neben der Sicherstellung einer effizienten Frequenznutzung, eines chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte ein Ziel der Regulierung, den Ausbau von hochleistungsfähigen öffentlichen Telekommunikationsnetzen der nächsten Generation zu beschleunigen. Nach Auffassung der Präsidentenkammer ist daher Ziel des Verfahrens gemäß § 55 Abs. 7, 8 TKG die Sicherstellung diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen für hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze aller Netzbetreiber.

**Eckpunkt 2: Kurzfristiger Handlungsbedarf bei 900/1800 MHz zur Sicherstellung diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen für hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze**

- In den Frequenzbereichen 900 MHz/1800 MHz stellt sich die Zuteilungssituation folgendermaßen dar:

| Frequenzband | Telefónica | E-Plus | Telefónica / E-Plus | Vodafone | Telekom |
|---|---|---|---|---|---|
| 900 MHz | 5,0 MHz | 5,0 MHz | 10,0 MHz | 12,4 MHz | 12,4 MHz |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1800 MHz | 17,4 MHz | 27,4 MHz | 44,8 MHz | 5,4 MHz | 20 MHz |
| Gesamtspektrum 900 MHz: 34,8MHz, Gesamtspektrum 1800 MHz: 70,2 MHz | | | | | |
| Anteil in % ca. (900 MHz) | | | 28,8 % | 35,6 % | 35,6 % |
| Anteil in % ca. (1800 MHz) | | | 63,8 % | 7,7 % | 28,5 % |

*Angaben in 2 x …MHz (gepaart)*

- Während im 1800-MHz-Band die Telefónica / E-Plus bei einer Fusion Mitte 2014 über fast 2/3 des Spektrums in diesem Band verfügen würde, ist die Zuteilungssituation im 900-MHz-Band nahezu ausgeglichen. Der größte Unterschied in den Frequenzausstattungen ergibt sich im 1800-MHz-Band zwischen Vodafone mit nur 7,7 % der Frequenzen und der Telefónica / E-Plus mit 63,8 % der Frequenzen (Verhältnis größer 1:8). Auch wenn ein wesentlicher Teil dieser Frequenzen bis zum 31.12.2016 befristet zugeteilt ist, bliebe dieses Verhältnis ab Freigabe der Fusion jedenfalls für ca. 2 ½ Jahre bestehen.
- In der oben dargestellten Aggregation der Frequenzen von Telefónica und E-Plus sehen Wettbewerber eine Diskriminierung, da sich die Frequenzausstattung durch den Zusammenschluss ergebe und nicht durch objektive, transparente und diskriminierungsfreie Verfahren. Sowohl die Kundenzahlen wie auch die Verkehrsmengen der jeweiligen Unternehmen würden einen derartigen Frequenzbedarf der Telefónica / E-Plus im Vergleich zu den Wettbewerbern nicht rechtfertigen. Daher wird ein Eingreifen der Bundesnetzagentur unmittelbar nach der Freigabe der Fusion gefordert, um das Ungleichgewicht in den Frequenzausstattungen insbesondere bei 900 MHz und 1800 MHz zu beheben. Hierfür seien frequenzregulatorische Maßnahmen erforderlich, um wettbewerbliche Benachteiligungen oder auch eine mögliche Frequenzhortung und damit eine ineffiziente Frequenznutzung zu vermeiden.
- Insgesamt stehen der Telefónica / E-Plus in den „GSM-Bändern“ (900 MHz und 1800 MHz) 2 x 54,8 MHz zur Verfügung. Das Fusionsunternehmen ist aufgrund seiner eigenen Frequenzausstattung das einzige Unternehmen, das neben dem für ein Netz notwendigen GSM-Spektrum parallel mindestens 2 x 20 MHz für LTE einsetzen könnte. Hiermit könnte die Telefónica / E-Plus kurzfristig parallel neben GSM neue Dienste unter Einsatz z. B. der LTE-Technologie einführen und ihre wettbewerbliche Situation gegenüber den Wettbewerbern deutlich verbessern und mit besonders günstigen Angeboten versuchen, ihre ohnehin hohe Kundenbasis stark auszubauen. Demgegenüber steht z. B. der Vodafone in diesen Frequenzbereichen nur Spektrum im Umfang von 2 x 17,8 MHz zur Verfügung, das für GSM genutzt wird. Diesem Wettbewerber stehen nicht vergleichbare Frequenzressourcen zur Verfügung, um in diesen Frequenzbändern LTE neben GSM kurzfristig einzuführen.
- Überdies bestehen mit Blick auf eine effiziente Frequenznutzung Bedenken, da das Fusionsunternehmen bei annähernd vergleichbarer Kundenzahl wie ihre Wettbewerber über die Hälfte des Spektrums in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz verfügen würde. Damit könnten die Wettbewerber nicht kurzfristig auf die fusionsbedingten Asymmetrien reagieren.

**Fazit:**

Damit besteht nach derzeitiger Einschätzung der Präsidentenkammer kurzfristiger frequenzregulatorischer Handlungsbedarf bei 900/1800 MHz zur Sicherstellung diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen für hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze.

**Eckpunkt 3: Durchführung eines objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens für 900/1800 MHz und weitere Frequenzen unmittelbar nach Freigabe der Fusion**

- Die Frequenznutzungsrechte der beiden Fusionsunternehmen wurden jeweils in objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahren erworben. Mit Blick auf diese bisherige Regulierungspraxis sowie zur Umsetzung der Regulierungsziele gemäß § 2 TKG kann ein diskriminierungsfreier und damit chancengleicher Wettbewerb durch ein objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Vergabeverfahren sichergestellt werden, welches sowohl den vorhandenen Mobilfunknetzbetreibern als auch Markteinsteigern für die jeweiligen Geschäftsmodelle den chancengleichen Zugang zu der Ressource Frequenz sowie den Erwerb der hierfür notwendigen Frequenzausstattungen ermöglicht.
- Nach diesem Grundsatz ist gerade auch mit Blick auf den fusionsbedingten Erwerb einer kompletten Frequenzausstattung eines Wettbewerbers ein objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren zu gewährleisten, um allen Wettbewerbern nicht diskriminierenden Zugang zu Frequenzen im Bereich knapper Ressourcen zu ermöglichen. Im Fall der Frequenzausstattung der Telefónica / E-Plus ist dabei auch zu berücksichtigen, dass das Verwaltungsverfahren zur Neuallokation eines Teils der Frequenznutzungsrechte in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz mit der Durchführung eines Bedarfsermittlungsverfahrens bereits begonnen hat und zeitnah durchgeführt werden soll. Die Präsidentenkammer hat hierzu bereits Folgendes ausgeführt (Telekommunikationsrechtliche Kernfragen, ABl. Bundesnetzagentur 20/2013 vom 23. Oktober 2013, Mit.-Nr. 565/2013, S. 3269):

  *„Die Laufzeiten von Frequenzzuteilungen in den Bereichen 900 MHz im Umfang von 2 x 35 MHz (gepaart) und 1,8 GHz im Umfang von 2 x 45,5 MHz (gepaart) sind bis zum 31. Dezember 2016 befristet. Die Frequenzausstattung in diesen Frequenzbereichen würde im Fall eines Zusammenschlusses stark divergieren.*

| **Band** | **Telekom** | **Vodafone** | **Telefónica/E-Plus** |
|---|---|---|---|
| 900 MHz | ca. 12,5 MHz | ca. 12,5 MHz | 10 MHz |
| 1,8 GHz | 20 MHz | ca. 5,5 MHz | ca. 45 MHz |
| **Summe** | **ca. 32,5 MHz** | **ca. 18 MHz** | **ca. 55 MHz** |

*Angaben in 2 x …MHz (gepaart)*

*Die sich ergebenden Frequenzausstattungen in diesen Frequenzbereichen würden jedoch nur für einen kurzen Zeitraum bestehen, da ein Großteil der Frequenzzuteilungen bereits am 31. Dezember 2016 ausläuft. Die Zuteilung der Mobilfunkfrequenzen an die Telekom, Vodafone und das Fusionsunternehmen unter Außerachtlassung der am 31. Dezember 2016 auslaufenden Frequenznutzungsrechte, deren Bereitstellung in einem gesonderten Verfahren betrachtet wird, könnte sich dann wie folgt darstellen:*

| *Band* | *Telekom* | *Vodafone* | *Telefónica / E-Plus* | *Verfügbar ab 1.1.2017* |
|---|---|---|---|---|
| *900 MHz* | *0 MHz* | *0 MHz* | *0 MHz* | *35 MHz* |
| *1,8 GHz* | *15 MHz* | *0 MHz* | *10 MHz* | *45,5 MHz* |
| ***Summe*** | ***15 MHz*** | ***0 MHz*** | ***10 MHz*** | ***80,5 MHz*** |

*Angaben in 2 x …MHz (gepaart)*

*In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen eines Konsultationsentwurfs der Präsidentenkammer vorgeschlagen wurde, die bis zum 31. Dezember 2016 befristet zugeteilten 900- und 1800-MHz-Frequenzen gemeinsam mit weiteren Frequenzen rechtzeitig vor Auslaufen der Befristung zu vergeben (BK1-11/003, Mit-Nr. 169/2013, ABl. Bundesnetzagentur 12/2013 vom 3. Juli 2013, S. 1787 ff.). Damit stünden den Marktteilnehmern – aber auch Neueinsteigern – bereits frühzeitig nach einem Zusammenschluss der Telefónica/E-Plus nicht nur die 2 x 80,5 MHz (gepaart) aus den Bereichen 900 MHz und 1,8 GHz sondern insgesamt ca. 2 x 120 MHz gepaartes sowie 40 MHz ungepaartes Spektrum in einem offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren zur Verfügung.*“

- Bei zeitnaher Durchführung des Vergabeverfahrens besteht aufgrund der insgesamt verfügbaren Frequenzmenge sowohl für die Mobilfunknetzbetreiber als auch für mögliche Neueinsteiger die Möglichkeit, entsprechend der jeweiligen Geschäftsmodelle – aber auch in Bezug auf das geänderte marktliche Umfeld – diskriminierungsfreie Frequenzausstattungen erwerben zu können. Zudem ist hinsichtlich der Verfügbarkeit ausreichenden Spektrums insbesondere darauf hinzuweisen, dass mit einer möglichen Bereitstellung des 700-MHz-Bandes zusätzliche wertvolle Frequenzen für den Ausbau hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze der nächsten Generation sowie das nachfragegerechte Angebot mobiler Breitbanddienste zur Verfügung stünden.

**Fazit:**

Die Präsidentenkammer strebt daher an, das Vergabeverfahren noch im Jahr 2014 zu eröffnen, um allen Wettbewerbern unmittelbar nach der Freigabe der Fusion die Möglichkeit zum Erwerb nichtdiskriminierender Frequenzausstattungen für einen Breitbandausbau zu geben.

**Eckpunkt 4: Kein kurzfristiger Handlungsbedarf bei 800 MHz, 2 GHz, 2,6 GHz und 3,5 GHz zur Sicherstellung diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen**

- Im Frequenzbereich 800 MHz verfügen Telefónica, Vodafone und Telekom über Zuteilungen von jeweils 2 x 10 MHz bis zum 31. Dezember 2025, die sich insbesondere für die Flächenversorgung mit LTE-Breitbanddiensten eignen. Bei einer Fusion von Telefónica mit E-Plus würden alle Netzbetreiber über die gleiche Frequenzausstattung für den Einsatz von mobilem Breitband in diesem Frequenzbereich verfügen. In Bezug auf dieses Frequenzband ergibt sich somit kein frequenzregulatorischer Handlungsbedarf. Ein Handlungsbedarf wurde auch in den bisherigen Stellungnahmen nicht vorgetragen.
- In dem Bereich 2,6 GHz (gepaart) ist im Falle des Zusammenschlusses jedem der Wettbewerber ein Frequenzblock von mindestens 2 x 20 MHz bis maximal 2 x 30 MHz für mobiles Breitband zugeteilt. Damit steht jedem Wettbewerber Spektrum für einen technisch optimalen Einsatz von LTE zur Verfügung, so dass die Präsidentenkammer auch in Bezug auf dieses Frequenzband keinen frequenzregulatorischen Handlungsbedarf sieht.

- In den Frequenzbändern 2 GHz und 2,6 GHz bestehen Zuteilungen ungepaarten Spektrums. Die für den Mobilfunk in Europa bedeutendsten Frequenzen sind die gepaarten Frequenzbereiche bei 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz und 2 GHz. Da für die ungepaarten Frequenzbereiche bei 2 GHz und 2,6 GHz noch keine ausreichende Technik für den Massenmarkt zur Verfügung steht, ergibt sich aus Sicht der Präsidentenkammer kein frequenzregulatorischer Handlungsbedarf.
- Im Frequenzband 3,5 GHz besteht eine Zuteilung der E-Plus von 2 x 42 MHz. Die übrigen Wettbewerber verfügen über keine Frequenzen in diesem Band. Da für diesen Frequenzbereich noch keine ausreichende Technik für den Massenmarkt zur Verfügung steht, sieht die Präsidentenkammer keinen frequenzregulatorischen Handlungsbedarf.
- Im gepaarten Frequenzbereich 2 GHz verfügen Vodafone über ca. 2 x 15 MHz und Telekom über 2 x 10 MHz. Die Telefónica / E-Plus würde über ca. 2 x 35 MHz verfügen.

| Frequenzband | E-Plus | Telefónica | Telefónica / E-Plus | Vodafone | Telekom |
|---|---|---|---|---|---|
| 2 GHz | 19,8 MHz | 14,85 MHz | 34,65 MHz | 14,85 MHz | 9,9 MHz |
| Gesamtspektrum: ca. 60 MHz | | | | | |
| Anteil in % ca. | | | 58 % | 25 % | 17 % |

*Angaben in 2 x …MHz (gepaart)*

- Im 2-GHz-Band würde die Telefónica / E-Plus bei einer Fusion Mitte 2014 über mehr als die Hälfte des gepaarten Spektrums in diesem Band verfügen. Der größte Unterschied in den Frequenzausstattungen ergibt sich im 2-GHz-Band zwischen Telekom mit nur 17 % der Frequenzen und dem Fusionsunternehmen mit ca. 58 % der Frequenzen (Verhältnis größer 1:3). Diese Frequenzen sind größtenteils bis zum 31. Dezember 2020 befristet zugeteilt.
- In der oben dargestellten Aggregation der Frequenzen von Telefónica und E-Plus sehen Wettbewerber eine Diskriminierung, da sich die Frequenzausstattung durch den Zusammenschluss ergebe und nicht durch objektive, transparente und diskriminierungsfreie Verfahren. Sowohl die Kundenzahlen als auch die Verkehrsmengen der jeweiligen Unternehmen würden einen derartigen Frequenzbedarf der Telefónica / E-Plus im Vergleich zu den Wettbewerbern nicht rechtfertigen. Einerseits könne das Fusionsunternehmen neben UMTS neue Technologien wie LTE parallel einführen. Andererseits könne die Qualität (Kapazität, Geschwindigkeit) aufgrund der Frequenzausstattung bei UMTS-Diensten im Vergleich zu den Wettbewerbern gesteigert werden. Daher wird ein Eingreifen der Bundesnetzagentur unmittelbar nach der Freigabe der Fusion gefordert, um das Ungleichgewicht in den Frequenzausstattungen bei 2 GHz zu beheben. Hierfür seien frequenzregulatorische Maßnahmen erforderlich, um wettbewerbliche Benachteiligungen oder auch eine mögliche Frequenzhortung und damit eine ineffiziente Frequenznutzung zu vermeiden.
- Der Einsatz von LTE im Frequenzbereich bei 2 GHz könnte aus Sicht der Präsidentenkammer grundsätzlich eine Diskriminierung aufgrund der bestehenden Frequenzausstattung zur Folge haben. Auch wenn die Telefónica / E-Plus aufgrund ihrer Frequenzausstattung theoretisch parallel neben UMTS neue Technologien wie z. B. LTE einführen könnte, hat die Untersuchung der Bundesnetzagentur ergeben, dass diese Möglichkeit jedoch nicht kurzfristig besteht, da entsprechende Technik noch nicht hinreichend im Massenmarkt verbreitet ist.
- Auch wenn die Telefónica / E-Plus aufgrund der Frequenzausstattung bei 2 GHz ihre Kapazität bei UMTS steigern könnte, ist zu berücksichtigen, dass nicht allein die Frequenzausstattung die Kapazität in einem Netz bestimmt. Neben der Frequenzmenge und der eingesetzten Technik ist die Netzdichte ein wichtiger Faktor bei der Bereitstel-

lung der Netzkapazität. Grundsätzlich besteht für die Wettbewerber die Möglichkeit, auf die Kapazität der Telefónica / E-Plus mit einer weiteren Verdichtung der Netze oder mit dem Einsatz von Breitbandtechnik in anderen Frequenzbändern zu reagieren. In diesem Zusammenhang weist die Präsidentenkammer darauf hin, dass auf der Grundlage der Kommentare und abgefragten Daten nicht zwingend von den Unterschieden in den Frequenzausstattungen auf eine Diskriminierung geschlossen werden kann.

**Fazit:**

Aus Sicht der Präsidentenkammer besteht demnach kein Handlungsbedarf bei 800 MHz, 2 GHz (ungepaart), 2,6 GHz und 3,5 GHz zur Sicherstellung diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen. Hingegen wird die Kammer im Bereich 2 GHz (gepaart) einen Handlungsbedarf mit Blick auf künftige, durch die Vergabe in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz veränderte Frequenzausstattungen aller Wettbewerber im Rahmen einer Gesamtbetrachtung prüfen (vgl. Eckpunkte 2 und 3).

**Eckpunkt 5:**

**Vorzeitige Rückgabe von Spektrum im Bereich 900/1800 MHz durch die Telefónica / E-Plus im engen zeitlichen Zusammenhang mit der neuen Allokation des sog. GSM-Spektrums**

**in Verbindung mit**

**einer anschließenden Frequenzverteilungsuntersuchung der fusionsbedingten Frequenzallokation**

- Die Präsidentenkammer prüft das Zusammenschlussvorhaben aufgrund der gesetzlichen Vorgaben gemäß § 55 Abs. 8, § 55 Abs. 7 i. V. m. § 63 TKG telekommunikationsrechtlich mit Blick auf den monokausalen Zusammenhang zwischen der Frequenzverteilung aufgrund eines Zusammenschlusses und hieraus resultierender möglicher Diskriminierungen.
- In einem frühzeitigen Vergabeverfahren können diskriminierungsfrei Frequenzausstattungen erworben werden. Gleichwohl besteht aufgrund der Laufzeiten der Frequenznutzungsrechte in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz eine Nutzungsmöglichkeit für künftige Zuteilungsinhaber erst ab dem 1. Januar 2017. Damit kann mit Blick auf den identifizierten kurzfristigen Handlungsbedarf in diesen Frequenzbereichen allein mit der frühzeitigen Durchführung eines Vergabeverfahrens eine rechtzeitige Reaktionsmöglichkeit der Wettbewerber unmittelbar nach einer möglichen Freigabe der Fusion im Jahr 2014 nicht sichergestellt werden.
- Eine rechtzeitige Reaktionsmöglichkeit der Wettbewerber kann nur dann sichergestellt werden, wenn das Spektrum in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz für diese zeitnah zu einer möglichen Freigabe der Fusion nutzbar ist.
- Die zeitnahe Nutzbarkeit von Spektrum in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz im Anschluss an die Vergabe für die Wettbewerber erfordert, dass das Spektrum rechtzeitig bis zur Zuteilung durch die Telefónica / E-Plus geräumt sein wird.
- Mit Blick auf die Räumung des 900-MHz- und 1800-MHz-Spektrums weist die Kammer darauf hin, dass der Telefónica / E-Plus insbesondere umfangreiches 2-GHz-UMTS-Spektrum für die Übertragung von Daten und Sprache zur Verfügung steht.
- Im Rahmen des Vergabeverfahrens besteht für alle Wettbewerber die Möglichkeit, Frequenzen nichtdiskriminierend zu erwerben, um neben der Aufrechterhaltung des bestehenden Netzbetriebs parallel schnellstmöglich innovative Breitbandtechniken in den Be-

reichen 900 MHz und 1800 MHz einzusetzen und somit hochleistungsfähige Telekommunikationsnetze der nächsten Generation zugunsten der Verbraucher auszubauen.

- Die Kammer verkennt nicht, dass allein mit der frühzeitigen Durchführung eines Vergabeverfahrens sowie der damit verbundenen vorzeitigen Nutzbarkeit von Spektrum in den Bereichen 900/1800 MHz eine hinreichende Reaktionsmöglichkeit der Wettbewerber unter Umständen nicht sichergestellt werden kann. Mit Blick auf die mittel- bis langfristigen Auswirkungen einer fusionsbedingt asymmetrischen Frequenzverteilung, insbesondere im Bereich 2 GHz, besteht aus Sicht der Präsidentenkammer derzeit keine hinreichende Tatsachengrundlage für eine Entscheidung über die mögliche Anordnung von Maßnahmen in diesem Frequenzband.
- Das 2-GHz-Band ist für den Erwerb diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen zum Angebot von Breitbanddiensten relevant. Neben dem Einsatz von UMTS-Technik wird erwartet, dass dieses Band erst mittel- bis langfristig auch für LTE-Technik zur Verfügung steht. Im Falle des Einsatzes von LTE-Technik in diesem Band würde die Telefónica / E-Plus – zusätzlich zu den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz – aufgrund der fusionsbedingten Frequenzausstattung möglicherweise in der Lage sein, im Gegensatz zu den Wettbewerbern einen Parallelbetrieb von UMTS als auch LTE vorzunehmen.
- Neben dem 2-GHz-Band ist insbesondere auch das 1800-MHz-Band für das Angebot von Breitbanddiensten relevant. Die Präsidentenkammer strebt an, einen wesentlichen Teil des 1800-MHz-Frequenzbandes in einem frühzeitigen Vergabeverfahren im Jahr 2014/2015 bereit zu stellen und neu zuzuteilen, um sowohl den Mobilfunknetzbetreibern wie auch möglichen Neueinsteigern einen diskriminierungsfreien Zugang zu Frequenzen zu ermöglichen. Mit Blick auf hinreichende Frequenzressourcen für das Angebot von Breitbanddiensten werden insbesondere auch die Wechselbeziehungen zwischen der Frequenzausstattung im Bereich 2 GHz (kurzfristig UMTS bzw. mittel- bis langfristig LTE) auf der einen sowie der künftigen Frequenzausstattung im Bereich 1800 MHz (LTE) auf der anderen Seite zu würdigen sein.

**Fazit:**

Aus Sicht der Präsidentenkammer ist es in einem ersten Schritt erforderlich, dass Spektrum in den Bereichen 900 MHz und 1800 MHz im Anschluss an die Vergabe rechtzeitig bis zur Zuteilung an einen Wettbewerber durch die Telefónica / E-Plus geräumt sein wird, um den Wettbewerbern eine frühzeitige Frequenznutzung zu ermöglichen.

Um die sich entwickelnde Tatsachengrundlage sowie mögliche Wechselbeziehungen der Frequenzbänder zeitnah nach Abschluss der Vergabe berücksichtigen zu können, beabsichtigt die Präsidentenkammer in einem weiteren Schritt im Einklang mit der bisherigen Regulierungspraxis eine Frequenzverteilungsuntersuchung durchzuführen. Zweck dieser Untersuchung ist es, zu ermitteln, ob Maßnahmen hinsichtlich der nach der Vergabe verbliebenen fusionsbedingten Frequenzausstattung insbesondere im Bereich 2 GHz erforderlich sind.

**Eckpunkt 6: Das Vergabeverfahren für Frequenzen in den Bereichen 900/1800 MHz sowie weiterer Frequenzbereiche ist noch im Jahr 2014 zu eröffnen**

- Die Bundesnetzagentur hat im Juni 2013 einen Konsultationsentwurf zur Bereitstellung von Frequenzen für den Breitbandausbau in Deutschland zur Unterstützung der Breitbandstrategie der Bundesregierung zum mobilen Breitband veröffentlicht. Hierin hat die Präsidentenkammer vorgeschlagen, alle verfügbaren Ressourcen für mobiles Breitband so früh wie möglich in einem objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahren bereitzustellen.

- Die Bundesregierung hat den Ausbau schneller Internetanschlüsse in ihrer Breitbandstrategie gefordert und das Ziel vorgegeben, bis 2018 flächendeckend Breitbandanschlüsse mit 50 Mbit/s zur Verfügung zu stellen. Der Mobilfunk spielt für das Erreichen dieses Ziels, insbesondere bei der Erschließung ländlicher Gebiete, eine wichtige Rolle.
- In den Frequenzbereichen 900 MHz und 1800 MHz sind ab dem 1. Januar 2017 Frequenzen im Umfang von ca. 160 MHz für mobiles Breitband verfügbar. Der Konsultationsentwurf sieht vor, diese Frequenzen gemeinsam mit weiteren verfügbaren Frequenzen, insbesondere aus dem Bereich 700 MHz, schnellstmöglich nachfragegerecht für mobiles Breitband in einem Vergabeverfahren bereit zu stellen. Für die Einbeziehung der 700-MHz-Frequenzen ist die Herstellung eines nationalen Konsenses rechtzeitig vor Beginn der Vergabe Voraussetzung.
- Entscheidungen der Präsidentenkammer zur Durchführung des Vergabeverfahrens sind zeitnah zu der Entscheidung über das Zusammenschlussvorhaben noch in diesem Jahr zu treffen.

**Fazit:**

Die Präsidentenkammer beabsichtigt, das Vergabeverfahren für Frequenzen in den Bereichen 900/1800 MHz sowie weiterer Frequenzbereiche noch im Jahr 2014 zu eröffnen.

**Eckpunkt 7: Ein objektives, transparentes, diskriminierungsfreies und damit für alle Interessenten offenes Vergabeverfahren ermöglicht Neueinsteigern, ausreichend Frequenzen zu erwerben**

- Die Durchführung eines objektiven, transparenten, diskriminierungsfreien und damit für alle Interessenten offenen Vergabeverfahrens ermöglicht aufgrund der insgesamt verfügbaren Frequenzmenge sowohl für die derzeitigen Mobilfunknetzbetreiber als auch für mögliche Neueinsteiger den Erwerb diskriminierungsfreier Frequenzausstattungen.
- Mit einer möglichen Bereitstellung des 700-MHz-Bandes stehen auch für Neueinsteiger zusätzliche wertvolle Frequenzen für den kosteneffizienten und schnellen flächendeckenden Auf- und Ausbau hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze zur Verfügung.

**Fazit:**
Durch die Durchführung eines objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens haben Neueinsteiger chancengleiche Marktzutrittsmöglichkeiten.

## E. Weiteres Vorgehen

Die Präsidentenkammer sieht vor, die telekommunikationsrechtliche Entscheidung zu frequenzregulatorischen Aspekten des Zusammenschlussvorhabens im zeitlichen Zusammenhang mit der wettbewerbsrechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission zu erlassen. Zur Vorbereitung und Umsetzung dieser telekommunikationsrechtlichen Entscheidung ergeben sich folgende Verfahrensschritte:

- Kommentierung der telekommunikationsrechtlichen Eckpunkte bis zum 11. April 2014
- Mündliche Verhandlung der Präsidentenkammer am 5. Mai 2014

- Telekommunikationsrechtliche Entscheidung der Präsidentenkammer spätestens Juni 2014 (zeitgleich mit der wettbewerbsrechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission)
- Entscheidungen der Präsidentenkammer über Anordnung und Wahl des Vergabeverfahrens für die Frequenzen in den Bereichen 900/1800 MHz sowie weiterer Frequenzen im 3. Quartal 2014
- Eröffnung des Vergabeverfahrens für die Frequenzen in den Bereichen 900/1800 MHz sowie weiterer Frequenzen im Dezember 2014.

BK 1