ver.di

Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Zu den Orientierungspunkten und der Bedarfsabfrage

zur Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen

800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz

für den Ausbau digitaler Infrastrukturen

ver.di begrüßt die Vorgehensweise der Bundesnetzagentur (BNetzA), frühzeitig interessierte Kreise in die Diskussionen über die Bereitstellung künftig verfügbarer Frequenzen für den Mobilfunk einzubinden, auch um das weitere Vorgehen auszuloten. Wir teilen die Einschätzung, dass die zu treffenden Entscheidungen über die Vergaben der hier gegenständlichen Frequenznutzungsrechte, vor allem im Bereich unterhalb von 1 GHz, von hervorgehobener Bedeutung für den Markt sind. Mit Blick darauf ist die Entscheidung über das Verfahren zur Bereitstellung der Frequenzen auf eine sichere und stabile Grundlage zu stellen.

Ausdrücklich begrüßt ver.di auch die Ambitionen, zukünftige Entwicklungen in den Mobilfunknetzen zu antizipieren und in die anstehenden Entscheidungen einfließen zu lassen. Es wird begrüßt, dass die BNetzA in dem Kontext eines Bereitstellungsverfahrens vom üblichen Verfahren abweicht und neue Pfade beschreitet.

ver.di bedankt sich für die Möglichkeit, die Orientierungspunkte zur Bereitstellung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz zu kommentieren.

ver.di teilt die auf den bisher durchgeführten Konsultationen beruhenden Einschätzungen zur wesentlichen Bedeutung der 800 MHz-Frequenzen und bezieht hier auch eine klare Position zu den Überlegungen bezüglich einer veränderten Frequenzallokation zu Gunsten eines vierten Mobilfunknetzbetreibers. Insbesondere wird unsere Stellungnahme getrieben von den ökonomischen und politischen Ambitionen im Kontext von:

- Schaffung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen
- Einhaltung von Mitbestimmungsgesetzen
- Gewährleistung und Verbesserung der Daseinsvorsorge in strukturschwachen Gebieten
- Unsere Positionierung zu 1&1, speziell in der Rolle des „vierten Mobilfunknetzbetreibers“

- Feststellung und Förderung von alternativen Verfahren zur Bereitstellung von Frequenzen
- Identifizierung von ausgewogenen Versorgungsauflagen
- Förderung von Kooperationen zwischen Netzbetreibern

Kernpunkte der nachfolgenden Kommentierungen

Als Einstieg und Zusammenfassung der nachfolgenden Kommentierungen werden hier überblickend die wichtigsten Positionen von ver.di komprimiert. Die entsprechenden Ausführungen zu diesen Kernpunkten finden sich in den nachfolgenden Abschnitten.

- Wettbewerbsverzerrung durch fortgesetzte und systematische Missachtung von Mitbestimmungsrechten durch den „vierten Mobilfunknetzbetreiber".
- Ausschöpfung aller verfügbaren Frequenzen zur Entspannung bei knappen Mobilfunkfrequenzen → möglichst harmonisiertes Zuteilungsverfahren.
- Temporäre Bereitstellung der Frequenzen als Verlängerung bis 2030.
- Langfristige Bereitstellung von Frequenzen ab 2030.
- Grundannahme: Es gibt (noch) keinen vierten Mobilfunknetzbetreiber. Der Aspirant kann erst weitere Frequenzbedarfe geltend machen, wenn die Auflagen aus der 2019er-Aukion erfüllt sind. Solange dürfen MVNO-Verträge gehalten werden.
- Zusammenführung BNetzA und MIG zur Verschlankung administrativer Prozesse.
- Negativ-Auktion als aussichtsreiches Instrument zur Versorgung von grauen und weißen Flecken.

Grundannahmen

In den Orientierungspunkten sind einige Thesen enthalten, die von der BNetzA aus den vorangegangenen Anhörungen heraus, nach unserer Einschätzung, richtig entwickelt wurden und in unserer Kommentierung richtungsweisende Leitplanken darstellen. Leitprinzip ist die Sicherung der Spektrumversorgung zur Ermöglichung eines flächendeckenden Diensteangebotes und damit die Sicherung der Daseinsvorsorge. Außerdem wird auf Wettbewerb als Marktprinzip abgestellt. Hier sieht ver.di jedoch eine Schwäche im System, da faire Wettbewerbsregeln nicht umfassend zur Anwendung kommen. Die Verletzung von gesetzlichen Standards auf Basis des Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetzes durch den „vierten Mobilfunknetzbetreiber" spielt im Reglement keine Rolle, obwohl eine von uns vorgeworfene systematische Missachtung von Gesetzen dem „vierten Wettbewerber" betriebswirtschaftliche Vorteile beschert. Da es sich bei den Frequenzen um ein öffentliches Gut handelt, müssen hier auch die Einhaltung

gesellschaftlicher Regeln als Grundannahmen vorausgesetzt werden. Diese ganzheitliche Sicht auf die wettbewerblichen Rahmenbedingungen unterlässt sowohl der Gesetzgeber als auch die BNetzA.

Außerdem soll für den zukünftigen regulatorischen Angang gelten, dass Spektrum unterhalb 1 GHz einen unmittelbaren bundesweiten Einsatz auch in der Fläche erfordere. Das Verfahren zur Bereitstellung der Frequenzen soll beteiligten Unternehmen Planungs- und Investitionssicherheit und chancengleichen Zugang gewähren. Derzeit läuft eine Überprüfung der CEPT, die im Auftrag der Europäischen Kommission den Frequenzbereich 3,8 - 4,2 GHz für die Nutzung durch terrestrische drahtlose Breitbandsysteme für lokale Netzwerkverbindungen untersucht. Zudem wird in Aussicht gestellt, dass nach der Weltfunkkonferenz 2023 weiteres Spektrum im UHF-Band sowie im Frequenzbereich 6.425 - 7.125 MHz für die Mobilfunknutzung umgewidmet werden könnte und dadurch Engpässe insbesondere bei den Flächenfrequenzen unter 1 GHz abgemildert werden könnten. Außerdem laufen weitere Frequenzen (im Bereich 900 MHz sowie in Teilen des 1.800 MHz-Bandes) bereits 2033 aus. Hier soll überlegt werden, ob eine Harmonisierung des Vergabezeitpunktes sinnvoll wäre.

Das sind wichtige Anlässe, die dafürsprechen, die Vergabe der Nutzungslizenzen für die hier diskutierten Frequenzen noch nicht langfristig zu regeln und eine übergangsweise Verlängerung der Nutzungslizenzen für die 800 -, 1.800 und 2.600 MHz-Frequenzen abzuwägen. Ziel sollte es sein, den Netzbetreibern die maximal möglichen verfügbaren Optionen für die Nutzung von Flächenfrequenzen zu einem bestimmten Zeitpunkt bereit zu stellen und in einem transparenten, diskriminierungsfreien Verfahren für einen wirtschaftlich sinnvollen Zeitraum zur Verfügung zu stellen.

ver.di geht davon aus, dass Spektrum im stark wachsenden mobilen Datenverkehr knapp ist und sich die Knappheit absehbar verschärfen wird. Um hier Transparenz zu gewinnen, ist die durchgeführte Bedarfsanfrage ein richtiger Schritt für die Ermittlung eines optimalen Vergabeverfahrens. Dass ein optimales Vergabeverfahren ein Kompromiss sein muss, wird aus den heterogenen Kommentierungen zum Papier „Grundsätze und Szenarien für die Bereitstellung der Frequenzen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz“ deutlich. Auch geht ver.di davon aus, dass die BNetzA nicht rechtzeitig zur Bereitstellung der Frequenznutzungsrechte ab Ende 2025 alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte klären kann und begrüßt daher die Abwägung, möglicherweise eine temporäre Bereitstellung als Verlängerung noch vor der langfristigen Bereitstellung vorzunehmen. Auch begrüßt ver.di ausdrücklich die von der BNetzA vorausgesetzte Beziehung zwischen einem Verlängerungszeitraum und den Versorgungsauflagen.

Orientierungspunkte

Die Orientierungspunkte beruhen aus Sicht von ver.di, mit einer Ausnahme, auf richtig und umfassend beschriebenen Voraussetzungen. In den Prüfungskriterien wird ein vierter Mobilfunknetzbetreiber als gegeben vorausgesetzt, obwohl dieser (noch) nicht am Markt aktiv ist. Der sogenannte „vierte Mobilfunknetzbetreiber“ gestaltet den Mobilfunkmarkt

weder durch eigene Infrastruktur noch durch entsprechende Vorleistungs- oder Kooperationsangebote. Es ist für ver.di nicht ersichtlich, ab wann dass der Fall sein wird. Der in der Vorprüfung als gegeben angenommene „vierte Mobilfunknetzbetreiber" liegt weit hinter den Erwartungen zum Aufbau einer eigenen Netzinfrastruktur zurück, wird aber durch die Antizipation der BNetzA als Netzbetreiber auf Augenhöhe mit den etablierten Netzbetreibern gehoben. Das stärkt aus unserer Sicht in ungerechtfertigter Weise die Rolle des „vierten Mobilfunknetzbetreibers" zu Lasten der drei etablierten Mobilfunknetzbetreiber. In den Orientierungspunkten wird vorausgesetzt, dass der vierte Anbieter als Mobilfunknetzbetreiber relevante Funktionen ausübt. Das beeinträchtigt höchst wahrscheinlich operative Entscheidungen der etablierten Mobilfunknetzbetreiber maßgeblich. Die Orientierungspunkte nehmen damit in Kauf, dass Entscheidungen der etablierten Mobilfunknetzbetreiber möglicherweise auf Grundlage unvollständiger Informationen getroffen werden müssen, zulasten der Wettbewerber, der Verbraucher und zulasten der angestrebten Regulierungsziele.

Das Potenzial des vierten Netzbetreibers wird eines der entscheidungserheblichen Tatsachen darstellen. Selbst wenn dieser 2023 mit einem eigenen Netz gestartet sein wird, bleibt völlig ungewiss, ob dieser – seine im Vergleich zu den etablierten Netzbetreibern – moderaten Versorgungsauflagen in den nachfolgenden Jahren erreichen wird. Somit wird auch 2023 für alle Beteiligten weitgehend ungewiss sein, in welcher Rolle sich der vierte Mobilfunknetzbetreiber wiederfindet. Muss dieser durch Roaming und Vorleistungsverpflichtungen auf Kosten der etablierten Mobilfunknetzbetreiber „zum Jagen getragen" werden oder wird er auf Augenhöhe den Wettbewerb bereichern, Vorteile für Verbraucher generieren und einen wichtigen Beitrag zu einer flächendeckenden Versorgung in Deutschland liefern?

Orientierungspunkt 1: Formales, objektives, transparentes und diskriminierungsfreies Verfahren

Hier verstärkt sich die Befürchtung der ver.di, dass die Grundannahme der BNetzA zur Existenz und Relevanz des vierten Netzbetreibers dazu führt, dass Frequenzknappheiten sehr viel wahrscheinlicher festzustellen sein werden, da hier ein zusätzlicher Wettbewerber Frequenzbedarfe anmelden wird, obwohl formal der Anspruch auf den Bedarf noch nicht gegeben und völlig intransparent ist, wie das Potenzial und der Investitionswille einzustufen sein werden. Deshalb ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass eine Aufschiebung einer Anordnungsentscheidung unter einer kurzzeitigen Verlängerung bis 2030 die Möglichkeit eröffnet, die sich in der Entwicklung befindliche Rolle des „vierten Mobilfunknetzbetreibers" und dessen Potenzial einzuschätzen. Der Zeitraum bis 2030 könnte für den „vierten Mobilfunknetzbetreiber" zur „Probezeit" werden, indem dieser seinen Vertrauensvorschuss, den er durch die Teilnahme an der 2019er-Auktion erhalten hat, unter Beweis stellt.

Zwar spricht einiges für eine Versteigerung als objektives, transparentes, diskriminierungsfreies und rechtssicheres Vergabeverfahren. Doch plädiert ver.di weiterhin dafür, zunächst erst einmal alternative Vergabeverfahren zu priorisieren. Es ist zweifelsfrei,

dass hohe Versteigerungspreise die Kostenstruktur der Netzbetreiber nachhaltig beeinträchtigen. Alle etablierten und auch der potenziell „vierte Mobilfunknetzbetreiber" sind kapitalmarktorientierte Unternehmen. Aus der Erfahrung von ver.di werden die „Stakeholder", Anteilseigner und Beschäftigten höchstens gleichwertig behandelt. Zusätzliche Auktionskosten beeinträchtigen die Erwartungen der Investoren in den jeweiligen Unternehmensergebnissen. Die Folgen fallender Börsenkurse oder sinkender Ratings auf Grund von hohen Auktionskosten führen zu Kostendruck und Einsparungen in den Unternehmen und Betrieben. Das führt seit Jahren zu sinkenden Beschäftigtenzahlen und weniger Ausbildungsplätzen. Ein kausaler Zusammenhang ist empirisch sicher nicht zweifelsfrei messbar. Aber wir beobachten eindeutig den Zusammenhang zwischen Kostendruck und den Auswirkungen auf Arbeits- und Ausbildungsplätzen. Die Frequenzversteigerungen entwickeln durch die Knappheit verfügbarer Frequenzen einen Gebotsdruck und am Ende hohe Versteigerungspreise. Diese schlagen direkt in den Bilanzen der Netzbetreiber zu Buche.

ver.di steht deshalb dem Vergabeverfahren „Auktion" grundsätzlich kritisch gegenüber. Die Akzeptanz wächst aber mit der Festlegung von möglichst langen Zuteilungszeiträumen und kann dann umso eher auch mit umfassenderen Versorgungsauflagen einhergehen. Allerdings wird ver.di auch die Beziehung Zuteilungszeitraum und Versorgungsauflagen differenzierter bewerten (siehe Orientierungspunkt 11)

Orientierungspunkt 2: Gemeinsame Bereitstellung

ver.di unterstützt den Vorschlag, die Frequenzen aus den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz in einem gemeinsamen Verfahren bereit zu stellen. Der verfolgte Zweck zur Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren ist aus unserer Sicht plausibel und wird begrüßt.

Orientierungspunkt 3: Weiteres Spektrum und zukünftige Bedeutung des Flächenspektrums

ver.di geht davon aus, dass sich die Frequenzknappheit wegen ihrer günstigen physikalischen Eigenschaften vor allem in den Spektren kleiner 1 GHz verschärfen wird. Daher ist es aus unserer Sicht empfehlenswert, in einem aktuellen Vergabeverfahren die in 2033 freiwerdenden Frequenzen 700 MHz und 900 MHz von vornherein in die entscheidungsrelevanten Abwägungen einfließen zu lassen. Erst mit der Einbeziehung der 700- und 900 MHz-Frequenzen ist es aus unserer Sicht sinnvoll, einem vierten Mobilfunknetzbetreiber oder potenziellen Neueinsteiger einen chancengleichen Zugang zu einem eigenen Spektrum zu ermöglichen. Insbesondere die zu erwartende Frequenzknappheit im Band unter 1 GHz könnte damit entspannt werden.

ver.di begrüßt zudem die Berücksichtigung von weiterem Spektrum unterhalb 1 GHz bei der Entscheidung über die Bereitstellung von Frequenzen im UHF-Bereich. Zwar wird auf

internationaler Ebene die Nutzung der UHF-Frequenzen diskutiert, was zu begrüßen ist. Allerdings wünscht sich ver.di in der Diskussion, ein besonderes Gewicht auf die Umwidmung von Teilen dieses Spektrums zu Gunsten einer Mobilfunknutzung. Hier ist vor allem mit dem Mehrwert einer wirtschaftlichen Nutzung im industriellen Bereich, aber vor allem auch für den gesellschaftlichen Nutzen durch eine Verwendung zu Gunsten einer flächendeckenden mobilen Breitbandversorgung zu argumentieren.

Auch die Einbettung von einem weiteren Spektrum oberhalb 1 GHz, welches ebenfalls nach 2033 frei werden wird (im 1.800 MHz-Bereich sowie im 1,5 GHz-Bereich, als auch im Bereich 6.425-7.125 MHz), in eine „Gesamtstrategie", wird ausdrücklich begrüßt.

Die BNetzA strebt eine Harmonisierung von Zuteilungslaufzeiten an. In diesem Zusammenhang liegt nach Einschätzung von ver.di die Option nahe, eine vorübergehende Zuteilung der aktuell zur Diskussion stehenden Frequenzen über eine Verlängerung anzustreben. Hier wäre aus unserer Sicht eine Verlängerung der Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz bis zum Jahr 2030 sinnvoll. Danach würde ein erneutes Zuteilungsverfahren für diese und weitere Frequenzen, ggf. auch jene aus dem UHF-Band, möglich.

Orientierungspunkt 4: Zusammenhängendes Spektrum

Keine Kommentierung.

Orientierungspunkt 5: Laufzeit

ver.di begrüßt eine Verlängerung der Nutzungslizenzen für die Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1.800 MHz und 2,6 GHz für die etablierten Mobilfunknetzbetreiber bis zum Jahr 2030. In Perspektive auf die dann in 2033 auslaufenden Frequenzen in 700 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz und 1,5 GHz, sollte dann eine harmonisierte Zuteilung unter Berücksichtigung der einschlägigen Bereitstellungsgrundsätze organisiert werden.

In Orientierungspunkt 8 wird ver.di ausführen, warum bei der Verlängerung der Nutzungslizenzen bis 2030 ein „vierter Mobilfunknetzbetreiber" noch nicht in Betracht kommen sollte. Im Rahmen eines erneuten Zuteilungsverfahrens ab 2030 werden voraussichtlich deutlich mehr Marktdaten für alle Beteiligten vorhanden sein. Insbesondere kann sich der „vierte Mobilfunknetzbetreiber" etablieren und entsprechende Auflagen zu Verhandlungsgeboten, Roamingverpflichtungen und Versorgungsauflagen sind sehr viel zielgenauer zu dosieren.

Orientierungspunkt 6: 5-MHz-Blöcke

Keine Kommentierung.

Orientierungspunkt 7: Verwendungszweck

Keine Kommentierung.

Orientierungspunkt 8: Wettbewerb und chancengleicher Zugang

Der achte Orientierungspunkt unterstellt erneut die Existenz von vier Mobilfunknetzbetreibern. Dabei scheint allein ein erfolgreiches Gebot bzw. der Besitz von Mobilfunkfrequenz-Lizenzen hinreichend für die umfassende Zuschreibung zu dieser Kategorie zu Gunsten eines Wettbewerbers. Bis zum Zeitpunkt dieser Stellungnahme gibt es jedoch in Deutschland in der Tat nur drei Wettbewerber, die ein öffentlich zugängliches Mobilfunknetz „betreiben" und durch einen aktiven Beitrag zur Daseinsvorsorge einen sozialen, kulturellen und ökonomischen Mehrwert generieren. Zudem kann trotz beklagenswerter grauer und weißer Versorgungslücken belegt werden, dass diese drei aktiven Mobilfunknetzbetreiber einen ganz überwiegenden Teil der in Deutschland lebenden Bevölkerung und einen erheblichen Teil der Landesfläche mit funktionellen und leistungsfähigen Mobilfunkanschlüssen versorgen.

Für ver.di ist das im Orientierungspunkt angelegte Prinzip eines chancengleichen Zugangs und funktionierenden Wettbewerbs absolut korrekt und richtig beschrieben. Auch der Zielkorridor für Mobilfunknetzbetreiber und potenzielle Neueinsteiger ist richtig beschrieben. Allein, den zitierten vierten Mobilfunknetzbetreiber gibt es derzeit nicht.

Auch das Prinzip des angestrebten Bereitstellungsverfahrens, dass auf Offenheit, Objektivität, Transparenz und Diskriminierungsfreiheit abzielt ist positiv und wird von uns anerkannt und begrüßt. Es fehlen jedoch wichtige unternehmerische und gesellschaftliche Faktoren, die hier nach wie vor nicht berücksichtigt werden. Das beklagt ver.di seit Jahren. Mit der Zulassung eines vierten Bieters im Rahmen der 5G-Auktion wurde billigend in Kauf genommen, dass hiermit ein Wettbewerber befähigt wurde, knappe Ressourcen zu erwerben und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit das Auktionsverhalten zu dynamisieren, was in höheren Auktionspreisen münden würde. Darüber hinaus wurde billigend in Kauf genommen, dass der Bewerber um die 5G-Lizenzen, bestehende Gesetze ignoriert und die betriebliche Mitbestimmung im Unternehmen aggressiv unterdrückt. Dass der Staat billigend in Kauf nimmt, dass ein öffentliches Gut möglicherweise von einem Unternehmen vereinnahmt wird, dass bestehende Gesetze missachtet und proaktiv unterdrückt, ist nach unserer Einschätzung ein Skandal und ein ernsthaftes Anzeichen für Staatsversagen.

Weiterhin wird darauf verzichtet, dem vierten „Mobilfunknetzbetreiber" ähnliche Versorgungsauflagen aufzuerlegen, wie den etablierten. Umgekehrt werden den etablierten weitergehende Pflichten auferlegt, um den vierten Mobilfunknetzbetreiber in

die Lage zu versetzen, ein Mobilfunknetz zu entwickeln. Im Umkehrschluss hätte nach unserer Einschätzung eine Kompensation für die etablierten Mobilfunknetzbetreiber über eine Entlastung, z. B. bei der Reduzierung von Versorgungsauflagen, erfolgen müssen. Eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigen Mobilfunkzugängen kann nach der in den Orientierungspunkten angelegten Logik nun von vier, anstatt wie bisher von drei Mobilfunknetzbetreibern erstellt werden. Wir sehen in dem Prinzip, dass auch für den vierten „Mobilfunknetzbetreiber" die Möglichkeit bestehen muss, neue Netze aufzubauen, Mobilfunkdienste anzubieten und sich als Mobilfunknetzbetreiber zu etablieren, eine Diskriminierung für die drei etablierten Wettbewerber. Sie haben vermeintlich höhere Auktionskosten zu tragen, erhalten keine Kompensation z. B. über die Versorgungsauflagen und werden verpflichtet, weitergehende Auflagen zu Gunsten Dritter in Kauf zu nehmen. Somit drohen beide Regulierungsziele verfehlt zu werden: Der vermeintliche vierte Mobilfunknetzbetreiber belebt derzeit nicht den Wettbewerb und es ist aktuell nicht absehbar, was dieser für eine Verbesserung für die Versorgung in Deutschland leisten wird.

ver.di erkennt in dem Bestreben der BNetzA, Orientierungspunkte für rahmengebende Vergabeverfahren zu beschreiben, ein kluges und begrüßenswertes Vorgehen. Jedoch sollte insbesondere im Orientierungspunkt 8 erst dann von einem vierten Mobilfunknetzbetreiber gesprochen werden, wenn sich dieser als ein solcher bewährt hat und absehbar wird, dass die Versorgung in Deutschland mit leistungsfähigen mobilen Zugängen durch den Vierten verbessert wird und die drei Etablierten durch die Entwicklung des vermeintlich vierten Netzbetreibers nachhaltig profitieren (z. B. durch Kooperationen). Aus dieser Sicht wäre es angezeigt, in erster Linie eine Verlängerung der aktuell auslaufenden Frequenzen in 800MHz, 1800 MHz und 2,6 GHz-Band anzustreben, um diese Zeit als eine Bewährungsfrist für den vermeintlich vierten Netzbetreiber zu nutzen.

Orientierungspunkt 9: Wettbewerbliche Unabhängigkeit

Hier verweist ver.di insbesondere auf die sich zuspitzende Risikodisposition, die dem Newcomer in diesem Orientierungspunkt zugeschrieben wird. Aus unserer Sicht ist die Umsetzung des Grundsatzes zur wettbewerblichen Unabhängigkeit logisch und richtig! Es ist auch konsequent, über diesen Grundsatz den Druck auf den vermeintlich „vierten Mobilfunknetzbetreiber" auszuüben, mit dem Auf- und Ausbau seines Netzes nicht zu zögern. ver.di erkennt aber hier eine drastische Steigerung des betriebswirtschaftlichen Risikos für den „vierten Mobilfunknetzbetreiber" und damit für die im betreffenden Konzern vorhandenen Arbeitsplätze.

Der „vierte Mobilfunknetzbetreiber" fährt durch seine Ambitionen ein relativ größeres Risiko als die etablierten. Er fängt bei Null an, eine Netzinfrastruktur auszurollen. Das alleine ist bereits ein ungewöhnliches unternehmerisches Risiko. Erschwerend kommt hinzu, dass in den letzten Jahren beträchtliche externe Faktoren auch die ITK-Branche maßgeblich beeinflusst haben. Neben der Pandemie führte Europa eine ausgeprägte Diskussion über IT-Sicherheit auch in deutschen Netzen, über die Integrität von TK-Netzausrüster und es kam zu einem nachhaltigen Mangel an elektronischen Bauteilen

(Chip-Krise). Das waren und sind Faktoren, die auch einen Netzaus- resp. Netzaufbau beeinträchtigen.

Der vermeintliche vierte Mobilfunknetzbetreiber liegt deutlich hinter den Erwartungen der TK-Branche zurück, was die Etablierung eines eigenen Mobilfunknetzes betrifft. Um aber die aus Sicht des „vierten Mobilfunknetzbetreibers" strategisch essenziellen Frequenzen in den zur Erörterung stehenden Frequenzbändern erhalten zu können, muss dieser nach den Vorschlägen im Orientierungspunkt 9 vorab die Hauptschlagader seines konventionellen Geschäftsmodells abklemmen. Das bedarf umfangreicher technischer und vor allem organisatorischer und administrativer Maßnahmen. Das ist ohne Zweifel ein erhebliches Risiko für den „vierten Mobilfunknetzbetreiber" in Bezug auf Kundenbestand und die Qualität seiner Dienste.

Hier plädiert ver.di im Hinblick auf Sicherung der Arbeitsplätze beim „vierten Mobilfunknetzbetreiber" auf eine andere Stufung, die den „vierten Netzbetreiber" auf die Bewährungsprobe stellt. Erst wenn belegt werden kann, dass der Newcomer in der Lage ist, ein leistungsfähiges Mobilfunknetz unter Ausnutzung seiner erworbenen 5G-Frequenzlizenzen zu stellen, wird er für weitere Frequenzbedarfsanmeldungen zugelassen. Mit der Zulassung für eine Geltendmachung weiterer Frequenzbedarfe ist ein Termin für die Einstellung des MVNO-Vertriebs zu vereinbaren.

Orientierungspunkt 10: Dienstewettbewerb

In diesem Punkt kritisiert ver.di die Fokussierung auf eine etwaige Diensteanbieterverpflichtung, so wie sie von der Monopolkommission im 12. Sektorgutachten Telekommunikation empfohlen wird. Eine solche Verpflichtung wäre eine nach Einschätzung von ver.di benachteiligende Regelung zu Lasten der etablierten Netzbetreiber. Für den „vierte Mobilfunknetzbetreiber" wird die Wahrnehmung einer Diensteanbieterpflicht nicht relevant werden, er wird jedoch davon profitieren. Ohne ein aktives Netz ist der „vierte Mobilfunknetzbetreiber" nicht in der Lage, entsprechende Vorleistungszugänge oder nationales oder regionales Roaming anzubieten. Es entsteht eine Asymmetrie zwischen etablierten und neuen Mobilfunknetzbetreiber, zum Nachteil der etablierten.

Die Formulierung in der Präsidentenkammerentscheidung BK1-17/001 vom 26. November 2018, mittels eines Verhandlungsgebotes, mit dem Ziel den Wettbewerb auf Diensteebene zu fördern, bewertet ver.di dagegen positiv. Auch die Formulierung im letzten Punkt, die darüberhinausgehenden Verpflichtungen auf freiwilliger Basis zu fördern, wird grundsätzlich positiv bewertet.

Orientierungspunkt 11: Versorgung

Hier wird noch einmal die besondere Bedeutung von Frequenzen als knappe öffentliche Ressource hervorgehoben. Allerdings wurde bereits 2018 in Kauf genommen, dass kostbare Frequenzen via Versteigerung einem Bieter zugeteilt wurden, der viele Jahre brauchen wird, ein rudimentäres viertes Mobilfunknetz zu errichten. Ob der „vierte Mobilfunknetzbetreiber" in absehbare Zeit überhaupt in der Lage sein wird, an Versorgungsauflagen in der Quantität und Qualität von etablierten Netzbetreibern heranzukommen, bleibt offen. Aus Sicht ver.di ist damit eine ineffiziente Nutzung von kostbaren knappen Frequenzen staatlich gewünscht und gefördert worden.

Aus der Sicht von ver.di wird in diesem Orientierungspunkt ein weiterer möglicher Zusammenhang nicht erwähnt. Bei der Beziehung zwischen Zuteilungszeiträumen und Versorgungsauflagen wird die Variable „Anzahl der an den Zuteilungen beteiligten Wettbewerber" nicht berücksichtigt. Nach Einschätzung von ver.di können Versorgungsauflagen auch bei kürzeren Zuteilungszeiträumen höher angeordnet werden, wenn weniger Wettbewerber entsprechende Zuteilungen erhalten. Nach Einschätzung von ver.di könnten größere Frequenzzuteilungen die Akzeptanz von höheren Versorgungsauflagen, insbesondere auch in Bezug auf Ausbauverpflichtungen in ländlichen Gebieten, bei den Mobilfunknetzbetreibern steigern. Es ist aus unserer Sicht nicht akzeptabel, dass ein potenzieller Mobilfunknetzbetreiber über Jahre Nutzungsrechte für kostbare Frequenzen ungenutzt lässt und keinen Beitrag zur Flächenversorgung leistet. In diesem Kontext ist eine Beschränkung der Frequenzzuteilungen für die drei Etablierten plausibel und sinnvoll.

Ganz besonders möchte ver.di den ganzheitlichen Ansatz der BNetzA begrüßen, in dessen Rahmen alle Instrumente zur Verbesserung der Versorgung, staatliche Förderprogramme, Investitionen der Netzbetreiber, Kooperationen usw. berücksichtigt werden sollen. Leider hat es die Bundesregierung versäumt, auch möglichst viele Instrumente für diesen ganzheitlichen Ansatz bei der BNetzA zu belassen und stattdessen die Mobilfunkinfrastrukturgesellschaft installiert. Diese Instanz verschlechtert die Effizienz und Zielgenauigkeit regulierungspolitischer Ansätze, z. B. indem Genehmigungsverfahren und Förderzusagen an bestehenden Ausbauverpflichtungen vorbei administriert werden. ver.di plädiert an dieser Stelle erneut vehement für die Zusammenführung der Zuständigkeiten und Kompetenzen der beiden Behörden. Ziel ist, die Effizienz von regulierungspolitischen Maßnahmen zu verbessern und ein von der BNetzA angestrebtes konsistentes Gesamtkonzept zu ermöglichen.

In einem ganzheitlichen Konzept sieht ver.di auch die im Koalitionsvertrag anvisierte Möglichkeit einer Negativ-Auktion, insbesondere im Hinblick auf die Versorgung von grauen und weißen Flecken. ver.di wirbt seit Jahren für diese Möglichkeit, um wirksam den Ausbau unterversorgter und vermeintlich unwirtschaftlicher Regionen anzureizen und gleichzeitig Fördergelder effizient einzusetzen. In einem ganzheitlichen Ansatz der BNetzA sollte der Einsatz dieser Option berücksichtigt werden.

Orientierungspunkt 12: Kooperationen und Weiterentwicklung des Infrastruktur-Sharing-Thesenpapiers

ver.di begrüßt den Ansatz, Kooperationen zwischen Mobilfunknetzbetreibern zu fördern, insbesondere dort, wo die gemeinsame Nutzung von Funknetzinfrastrukturen und Frequenzressourcen einen wesentlichen Beitrag beim flächendeckenden Auf- und Ausbau sowie beim Betrieb von Mobilfunknetzen, insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen, leisten kann. Damit kann in einem gut gestalteten Rahmen ein positiver Beitrag zur Verbesserung der Daseinsvorsorge und der kulturellen und sozialen Teilhabe geleistet werden. Aber auch die Ambitionen der EU, Kooperationen mit dem Ziel der Verringerung des ökologischen Fußabdrucks zu schaffen, indem die für den Bau verwendeten Ressourcen effizienter eingesetzt werden, ist begrüßenswert.

Erste Kooperationen zwischen den etablierten Mobilfunknetzbetreibern zur Versorgung von weißen und grauen Flecken als ein mögliches Ergebnis aus dem in der Präsidentenkammerentscheidung BK1-17/001 vom 26. November 2018 bzw. angelegten Verhandlungsgebot, haben sich bereits ergeben.

Allerdings betrachten wir es mit Sorge, dass eine mögliche Tendenz in Richtung komplette Vermeidung von Redundanzen entstehen könnte. Gerade die jüngste Unwetter-Katastrophe im Ahrtal hat gezeigt, dass Redundanzen die Resilienz der Kommunikationsversorgung durch parallele Infrastrukturen gestärkt haben. Zudem muss immer stärker damit gerechnet werden, dass durch die fortschreitende Digitalisierung auch die Anfälligkeiten für böswillige, externe Eingriffe steigen. Hier muss die BNetzA ein feines Gespür für die richtige Balance zwischen Flächenversorgung und Versorgungssicherheit entwickeln. ver.di ist aber zuversichtlich, dass sie dieses zu leisten in der Lage sein wird.

Ansprechpartner

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

ver.di Bundesverwaltung

Paula-Thiede-Ufer 10

10179 Berlin

Christoph Heil

Ressort 7

Fachbereich Finanzdienste, Kommunikation und Technologie, Kultur, Ver- und Entsorgung

Bereich Mitbestimmung und IKT-Branchenpolitik