

Stellungnahme

der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

zum Diskussionsentwurf zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz/TKMoG)

Vorwort/Allgemeines

Die vorliegende Version, auf die im folgenden Stellung genommen wird, ist der am 6. November 2020 zur Verfügung gestellte **Diskussionsentwurf** des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Neufassung) und zur Modernisierung des Telekommunikationsrechts (Telekommunikationsmodernisierungsgesetz TKMoG) zur Anhörung.

Warum bezieht ver.di Stellung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di begleitet seit der Privatisierung des Telekommunikationssektors die Branchenentwicklung. Grundlage der Privatisierung war 1995 das „Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation“, die sogenannte Postreform II. Schon lange vor 1995 prognostizierte die ver.di-Vorgängerorganisation Deutsche Postgewerkschaft eine durch die Privatisierung ausgelöste massive Erosion von Arbeitsplätzen, die nicht alleine durch den technischen Fortschritt erklärbar sein würde. Diese Prognosen sind leider eingetreten. Über 100.000 Arbeitsplätze hat die TK-Branche seit der Postreform II verloren. Bis heute stehen die Arbeitsplätze in der TK-Branche unter Druck, die Wachstumskurve bei den Beschäftigten im Telekommunikationsdienstleistungsmarkt weist seit mehr als einer Dekade stetig nach unten.

Gute regulatorische Rahmenbedingungen verschaffen den TK-Diensteanbietern und -Netzbetreibern die notwendige Luft für Innovationen, Investitionen, für Wachstum und für eine optimale Infrastrukturversorgung Deutschlands. Das sind Grundvoraussetzungen für gut bezahlte, sichere Arbeitsplätze in den TK-Unternehmen, für Ausbildung und technologischen Fortschritt.

Die TK-Regulierung wirkt sich dann auf die Beschäftigung aus, wenn regulatorische Eingriffe Geschäftsmodelle beschneiden, Aufwand und Kosten treiben und damit Erträge und Margen beeinflussen. Diese Wirkungskette schlägt am Ende auf die Kosten und verstärkt bei Anteilseignern und Unternehmen den Druck, auch beim größten Kostenblock eines jeden Dienstleistungsunternehmens, nämlich beim Personal, zu sparen.

Regulierungspolitik in der TK-Branche ist deshalb oft auch eine Angelegenheit für ver.di, gewerkschaftlich aktiv zu werden, wenn entsprechende Regelungen Wirkungen entfalten, die auf kurzer oder langer Sicht auch auf die Beschäftigten, deren Beschäftigungsbedingungen und die Sicherheit von Arbeitsplätzen durchschlagen können.

Zudem kritisiert ver.di seit Jahren im Zusammenhang mit dem Regulierungsregime die fehlende Berücksichtigung von zentralen Aspekten der Sozialen Marktwirtschaft, zu der unter anderem die Aggregate von Mitbestimmung, Sozialpartnerschaft, Beschäftigungssicherung und Tarifautonomie als tragende Säulen gehören. Es ist aus Sicht der ver.di nicht akzeptabel, dass Unternehmen, die bestehende Gesetze der Mitbestimmung, der Betriebsverfassung oder des Grundgesetzes (Koalitionsfreiheit) missachten oder verletzen bzw. versuchen sich diesen zu entziehen, gleichbehandelt werden mit Unternehmen, die eine ausgeprägte sozialpartnerschaftliche oder tarifvertragliche Kultur pflegen. Scharf kritisiert ver.di in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten, dass ein Öffentliches Gut, wie die Mobilfunkfrequenzen, an Unternehmen vergeben werden, die an diesen Grundfesten der Sozialen Marktwirtschaft rütteln. Auch sollten zukünftige Entscheidungen nach dem TKG den Aspekt, welche Auswirkungen dies auf den Bestand, insbesondere von tarifgebundenen Arbeitsplätzen hat, mehr als heute berücksichtigen.

Deshalb soll hier, die für ver.di elementare Forderung unterstrichen werden, das TKMoG auch an der insgesamt vorhandenen sozial- und gesellschaftspolitischen Verantwortung auszurichten. Die ausschließliche Fokussierung auf den Wettbewerb, den Verbraucherschutz, die öffentliche Sicherheit und den Infrastrukturausbau, ist in Bezug auf diese Forderung deutlich zu eng gefasst. Die Autoren des TKMoG in den zuständigen Ministerien sind insofern gefordert, entsprechende tragende Elemente der Sozialen Marktwirtschaft im TKMoG besser als bisher zu berücksichtigen.

Zu den Zielen des TKMoG

ver.di begrüßt ausdrücklich und umfangreich die aus dem europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation abgeleiteten Ziele des TKMoG. Auch die Zusammenfassung verschiedener EU-Richtlinien zu einem Rechtsakt ist ein überfälliger Schritt, der aus Sicht von ver.di für mehr Transparenz und Effizienz sorgen wird. Entscheidend jedoch sind die aus den Zielen abgeleiteten Maßnahmen zur Erreichung der Ziele. Hier gibt es aus Sicht von ver.di zahlreiche Hinweise im Diskussionsentwurf, die darauf hindeuten, dass die beteiligten Ministerien gute Ansätze gewählt haben. Insbesondere die Fokussierung auf Vitalisierung von Ko-Investitions- und Open-Access- Modellen und die künftige Einbeziehung nummernunabhängiger interpersoneller Telekommunikationsdienste (OTT) in Teile des Regulierungsregimes, sollen beispielhaft genannt werden.

Auffällig ist für ver.di, dass bei der Formulierung der Regulierungsziele im Allgemeinen die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen nicht explizit aufgelistet wird, insofern der Mobilfunk sich als Supplement für die leitungsgebundene Telekommunikation emanzipiert hat. Das Regulierungsziel der Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen ist essentiell für die Branche, aber auch für die Bürger*innen.

Es verbleiben einige wenige Themen, die aus der Sicht von ver.di kritisch betrachtet werden, da diese im Kontext der allgemeinen Branchenentwicklung und daher auch mit möglichen negativen Implikationen auf Beschäftigung und Arbeitsplatzsicherheit interpretiert werden.

Der Gesetzentwurf orientiert sich sehr stark an den Vorgaben europäischer Richtlinien, insbesondere an den Vorgaben des Kodex. An einigen Stellen schießt das Diskussionspapier sogar über die Vorgaben aus dem Kodex hinaus. Aus Sicht von ver.di sollte sich der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des TKG noch stärker auf das überragende politische Ziel fokussieren, nämlich auf eine Dynamisierung privater Investitionen in digitale Infrastrukturen in Deutschland und damit auf eine Beschleunigung und Förderung des Netzausbaus.

ver.di sieht aber auch im vorliegenden Entwurf eine Intensivierung des ohnehin schon hohen Regulierungsniveaus. Insbesondere den Netzbetreibern werden weitere aufwendige Pflichten auferlegt, ohne diese Mehrbelastung an anderer Stelle, z. B. durch weitere Investitionsanreize, zu kompensieren.

ver.di sieht längstens die Zeichen der Zeit für gekommen, den TK-Markt deutlich zu deregulieren. Das ist in diesem Entwurf leider noch nicht erkennbar.

Ebenfalls nicht erkennbar ist die überfällige Ausrichtung auf gesamtgesellschaftliche Verantwortung im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft im Rahmen dieser Novelle. Wie im vorhergehenden Abschnitt angedeutet, ist für ver.di nicht akzeptabel, dass Unternehmen, die geltende Gesetze zur Mitbestimmung, der Betriebsverfassung oder des Grundgesetzes (Koalitionsfreiheit) missachten oder verletzen, gleichbehandelt werden mit Unternehmen, für die betriebliche und Unternehmensmitbestimmung, tarifvertragliche Regelungen und gewerkschaftliche Handlungsfreiheiten in den Betrieben als Teil ihres Selbstverständnisses und als Teil ihrer Unternehmenskultur verankert haben.

In diesem Zusammenhang müsste die Zieldefinition des TKMoG dahingehend erweitert werden, als das zu allen konventionellen regulierungspolitischen Aspekten von wettbewerblicher Fairness und Förderung des Marktes, von Kundenschutz, Breitbandausbau und Sicherheit auch der Aspekt der gesellschaftspolitischen und sozialen Verantwortung der Marktteilnehmer auf die Prüfstände der zuständigen Behörden gestellt werden. Insbesondere bei den Bestimmungen der Zugangsregulierung, der Roamingbestimmungen, und der Frequenzvergabe sollten Bewilligungen, Genehmigungen, Vergaben etc. an die Einhaltung von Recht und Gesetz, sowie sich ggf. ergebende Folgen für insbesondere tariferte und von der Mitbestimmung erfasste Arbeitsplätze, im oben ausgeführten Kontext als Prüfkriterien zwingende Berücksichtigung finden.

Teil 1 Allgemeine Vorschriften

§ 2 (Ziele und Grundsätze der Regulierung): ver.di sieht in der Einrichtung einer Mobilfunk-Infrastrukturgesellschaft (MIG) ein plakatives Beispiel für die zunehmende Zersplitterung von Kompetenzen und Zuständigkeiten im Regulierungsregime der deutschen TK-Branche. Jede weitere Instanz, die den Abstimmungsbedarf zwischen der Bundesnetzagentur und anderen nach diesem Gesetz zuständigen Ministerien und Behörden erschweren und verlängern, sind ineffizient, kosten Steuergelder und behindern die Erreichung der in § 2 aufgelisteten Ziele. Hinsichtlich der Gründung einer bundeseigenen MIG ist für ver.di immer noch unklar, welchen Status die MIG momentan genießt. Nach Ansicht von ver.di ist für die Gründung eine gesetzliche Regelung erforderlich; vergleichbar dem Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) bzw. dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (InfrGG). In einem solchen Gesetz wäre dann auch festzuhalten, wie die Zusammenarbeit mit den Auftragsverwaltungen der Länder sowie mit anderen mit der Netzabdeckung befassten Akteuren erfolgen soll. Ohne eine entsprechende gesetzliche Regelung im Telekommunikationsmodernisierungsgesetz bleiben Zuständigkeiten für viele Aufgaben im Grunde ungeklärt; es ist nicht festgelegt, wer die jeweils zuständige Behörde sein soll und somit die entsprechenden Aufgaben wahrnimmt. Diese Unklarheiten führen zur Verunsicherung – nicht nur in ver.di, sondern auch in der TK-Branche.

ver.di sieht es seit Jahren kritisch, dass schon auf der ministerialen Ebene die Kompetenzen in Bezug auf die TK-Branche zunehmend aufgesplittet wurden. Es ist naheliegend, dass die Erreichung der in § 2 (2) aufgelisteten und begrüßenswerten Regulierungsziele durch die Schaffung weiterer Institutionen im

Regulierungsregime verkompliziert und behindert werden. Ein eindrückliches Beispiel für die negativen Effekte aus der Verteilung von branchenpolitischen Kompetenzen auf mehrere Ministerien und nachgeordneter Instanzen zeigt das Noch-Nicht-Vorliegen eines final abgestimmten TKMoG-Referentenentwurfs.

Insbesondere die Paradigmen der Vorhersehbarkeit, der Transparenz, der Effizienz und der Verhältnismäßigkeit (dazu gehören auch angemessene zeitliche Dauer von Verfahrensabläufen in den Instanzen) für die Erreichung der Regulierungsziele und die daraus resultierende Qualität der Maßnahmen werden durch eine weitere Verteilung von Kompetenzen (Stichwort MIG) beeinträchtigt.

Auch für die Unternehmen wird die Zergliederung der regulatorischen Kompetenzen, zu denen auch Informationsbeschaffung, Informationsbereitstellung, Dokumentationen usw. (vgl. § 200) gehören, zunehmend zu einem Problem. Hier fordert ver.di das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf, die deutsche TK-Branche dadurch zu entlasten, dass einschlägige Kompetenzen konzentriert und nicht fortlaufend zergliedert werden.

Teil 2 Marktregulierung

§ 15 (Verwaltungsvorschriften zu Regulierungsgrundsätzen und Anträge auf Auskunft über den Regulierungsrahmen für Netze mit sehr hoher Kapazität): ver.di blickt optimistisch auf die aktuellen Entwicklungen am TK-Markt im Hinblick auf den Ausbau von FttH-Netzen, durch das zunehmende Engagement einer Vielzahl von Netzbetreibern und anderer Investoren. Wie eingangs erwähnt, begrüßt ver.di in diesem Rahmen auch die Bemühungen der Regierung, faire Open-Access-Regelungen zu bestimmen. Der Kodex eröffnet dabei die Chance, entsprechende symmetrische Zugangsregulierungen zu definieren, um den Kunden die Wahlfreiheiten bei Auswahl eines Dienstleisters und bei der Auswahl von Produkten zu gewährleisten. § 15 schränkt jedoch die Optionen aus dem Kodex auf eine symmetrische Regulierung ein. Hier scheint es angebracht, die Bundesnetzagentur mit der Erstellung eines konsensfähigen Vorleistungsangebotes zu beauftragen, ihr ein Vermittlungsmandat zuzusprechen für den Fall, dass zwischen den Anbietern in Einzelfällen keine Verständigung möglich wäre, und im Gesetzentwurf auf die Einschränkungen aus dem § 15 zu verzichten.

§§ 16 ff.: Die aktuelle Krise (Covid19) hat einen deutlichen Schub im Bewusstsein von Bürgern, Unternehmen, Verwaltungen und Politikern zur Bedeutung einer zukunftssicheren und nachhaltigen digitalen Infrastruktur ausgelöst. Immer mehr Unternehmen engagieren sich, z. T. mit Unterstützung von Finanzinvestoren, im Ausbau von Glasfaserinfrastruktur. Deshalb begrüßt ver.di die Ambitionen im Digitalen Kodex und im vorliegenden Diskussionsentwurf zum TKMoG, einen Rechtsrahmen zu gestalten, der den Glasfaserausbau in Deutschland weiter zu beschleunigen versucht.

Der vorgeschlagene Wechsel des Regulierungsregimes für echte Glasfasernetze (FTTB/FTTH) und die damit verbundene Verlagerung der Regulierung auf wettbewerbliche Instrumente wie Selbstverpflichtungen des marktbeherrschenden Unternehmens ist aus ver.di-Sicht der richtige Ansatz. Zentrale Bedeutung hat dabei, dass das marktbeherrschende Unternehmen von Regulaufgaben verschont bleibt, da es sich bei der Glasfaserinfrastruktur um einen noch relativ jungen, unterentwickelten Markt handelt und aktive Unternehmen auf einem Level-Playing-Field agieren sollten.

ver.di sieht jedoch die Verhandlungspflicht aus § 18, die aus einem Verlangen anderer Unternehmen über ein Angebot auf Zugang und Zusammenschaltung resultieren kann, als kritisch an, da diese

Ausführung die Verhandlungsfreiheit beschränkt. Insofern ein Unternehmen gegenüber der Bundesnetzagentur begründbar darlegen kann, warum es Verhandlungen mit bestimmten anderen Unternehmen auf Zugang und Zusammenschaltung ablehnt, sollte dies aus Gründen der Effizienz statthaft sein.

§ 20 (Zugangsverpflichtung bei Hindernissen der Replizierbarkeit): Hier sieht es ver.di für wichtig an, dass die entsprechenden Zugangsverpflichtungen nicht allein im Ermessen der Bundesnetzagentur liegen, sondern dass eine Möglichkeit geschaffen wird, Anbietern durch einen Antrag bei der Bundesnetzagentur eine Prüfung auf eine Zugangsverpflichtung nach § 20 zu gewähren. Dies ist aus unserer Sicht deshalb wichtig, da es durchaus möglich erscheint, dass freiwillige Angebote zwischen Anbieter und Nachfrager nicht zustande kommen.

Teil 3 Kundenschutz

Die Regelungen zum Kundenschutz enthalten einige auslegungsfähige Begriffe, die bei der Umsetzung des Gesetzes als problematisch zu betrachten sind. Insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Kundeninformationen muss für die Anbieter transparent werden, wie z. B. auslegungsfähige Begriffe wie „vergleichbar“, „ausreichend“, „leicht lesbar“ (§ 50), „verständlich“, „leicht herunterladbare Dokumente“ (§ 52) in den operativen Prozessen umgesetzt werden sollen.

§ 50 (Transparenz, Veröffentlichung von Informationen und Dienstmerkmalen zur Kostenkontrolle; Rechtsverordnung): ver.di begrüßt grundsätzlich die Regelungen zu einer Stärkung des Verbraucherschutzes, insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung von Anbietern öffentlich zugänglicher interpersoneller Telekommunikationsdiensten. In diesem Zusammenhang kann das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur die Ermächtigung zum Erlassen von Rahmenvorschriften zur Förderung der Transparenz sowie zur Veröffentlichung von Informationen und zusätzlichen Dienstmerkmalen zur Kostenkontrolle per Rechtsverordnung auf die Bundesnetzagentur übertragen. Diese Möglichkeit wird von ver.di ausdrücklich begrüßt.

Für eine Rechtsverordnung der Bundesnetzagentur bedarf es laut Abs. 6 des Einvernehmens mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und dem Bundestag. Damit wird eine solche Rechtsverordnung zu einem bürokratischen Kraftakt, bindet Ressourcen und kostet viel Zeit und Agilität. Hier würde es ver.di begrüßen, wenn entsprechende Anforderungen von vorneherein in Abstimmung mit den Ressorts in einem Katalog vereinbart würden und als Richtlinie der Bundesnetzagentur zur Verfügung stünde. In regelmäßigen Abständen oder ggf. auch bei Bedarf sollte dieser Anforderungskatalog von den Ressorts geprüft und ggf. angepasst werden. Eine solche Regelung flexibilisiert die Möglichkeit einer Bundesnetzagentur schneller auf agil handelnde OTTs zu reagieren und den Verbraucherschutz auf angemessenen Niveau zu halten.

§ 52 (Vertragsschluss und Vertragszusammenfassung): Die Bereitstellung von Verbraucherinformationen im Rahmen der Vertragserklärungen sollten explizit auch in telefonischer Form in persönlichen Gesprächen mit Kundenberatern vorgesehen und als hinreichende Bedingung für eine Vertragserklärung beschrieben werden. Hier kommt es aus Sicht von ver.di darauf an, dass die Kunden bestimmte

Informationen hinterfragen und sich erläutern lassen können. Die Verfügbarkeit der Verbraucher- und Vertragsinformationen durch persönliche Kundenberater verbessert die Transparenz für die Endnutzer und senkt die Barrieren für Endnutzer mit Behinderungen. Die Erteilung der Informationen auf einem dauerhaften Datenträger und Abs. 3, die dann auch nachträglich zur Verfügung gestellt werden können, sollen davon unberührt bleiben.

ver.di kritisiert insbesondere den im Abs. 1 gewählten Zeitpunkt für die Zurverfügungstellung der vorvertraglichen Verbraucherinformationen nach BGB und § 53 und vor allem die im Abs. 3 behandelte Vertragszusammenfassung. Die vorgeschlagenen Regelungen beschneiden faktisch die Dienstleister in der operativen Gestaltung der Vertriebsmittel erheblich: Der wichtige Vertriebskanal des telefonischen Kundenservice würde mit dieser Regelung erheblich geschwächt. ver.di sieht durch die Gestaltung des § 52 ganz konkret wichtige Arbeitsplätze in den Kundenzentren der Netzbetreiber und Diensteanbieter im erheblichen Ausmaß bedroht.

§ 54 (Vertragslaufzeit, Kündigung): Die Verpflichtung zur Vertragslaufzeit gilt auch für investierende Netzbetreiber und Infrastrukturdienstleister, die in erhebliche Investitionen für Lizenzen, Netzausbau und Netzbetrieb gehen. Diese Anbieter brauchen Investoren oder Finanzierungen, die wiederum Geschäftsmodelle und Sicherheiten prüfen. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Laufzeiten mit einer Höchstlaufzeit von zwölf Monaten würde nach Einschätzung von ver.di den Zielen nach § 2, insbesondere der Nr. 3a, zuwiderlaufen. Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Vertragslaufzeiten mit einer Höchstlaufzeit von zwölf Monaten dürfte insbesondere auch dem Ziel eines schnellen, flächendeckenden Ausbaus von TK-Netzen mit hohen Kapazitäten zuwiderlaufen. Hier plädiert ver.di dafür, bisherige Regelungen mit Höchstlaufzeiten von 24 Monaten beizubehalten.

§ 56 (Entstörung): Eine Vielzahl von Störungen sind nicht von den Anbietern öffentlich zugänglicher Telekommunikationsdiensten verursacht und die Beseitigung entzieht sich nicht selten dem maßgeblichen Einfluss derselben. Von daher sieht ver.di hier ein in der Summe erhebliches Entschädigungsrisiko für die Anbieter, in Fällen, wo Störungen durch Dritte verursacht wurden. Mit den Regelungen in § 56 gehen auch administrative Aufwendungen einher (Dokumentationspflicht, sowie Regelungen im Abs. 4), die zu Lasten der betroffenen Unternehmen wirken.

Teil 4 Telekommunikationseinrichtungen und Rundfunkübertragung

Keine Anmerkungen

Teil 5 Information über Infrastruktur und Netzausbau

§ 75 ff. (Zentrale Informationsstelle des Bundes): Hier sieht ver.di erneut eine Fehlentwicklung im Regulierungsregime der TK-Branche, in dem Kompetenzen und Zuständigkeiten, Fachaufsichten und Dokumentationen im zeitlichen Verlauf immer weiter zergliedert werden. Die Aufgaben der zentralen Informationsstelle des Bundes gehören nach Einschätzung von ver.di von der Logik und der Historie zur Bundesnetzagentur. Grundlegende Informationen der zentralen Informationsstelle wurden oder werden auch zukünftig in der Bundesnetzagentur erhoben, bzw. durch die originären Aufgaben der Bundesnetzagentur generiert (Beispiel Breitbandmessung, Infrastrukturatlas, Mobilfunkmonitoring etc.).

ver.di sieht es hier als ein Thema der Effizienz, Akzeptanz, Transparenz und Kostenvermeidung, die im § 75 beschriebenen Aufgaben und die im § 76f aufgelisteten Informationen der zentralen Informationsstelle in der Bundesnetzagentur anzusiedeln und zu zentralisieren.

Teil 6 Frequenzordnung

§ 85 (Aufgaben): Im bisherigen TKG ist die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen, auch unter Berücksichtigung der Belange des Rundfunks, ein Ziel der Regulierung. Der Entwurf sieht im § 85 vor, die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen durch die jeweils zuständigen Behörden als Aufgaben wahrnehmen zu lassen. Das betrachtet ver.di als eine Fehlentwicklung und eine weitere Zergliederung des Regulierungsregimes. Die öffentliche und politische Diskussion in den letzten Jahren beweist die besondere Bedeutung der knappen Ressource Frequenzen für die TK-Branche. Eine effiziente und störungsfreie Nutzung hat in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung, zumal diese Aspekte auch für die Verbraucher wichtig sind.

Es muss aber als Regulierungsziel im allgemeinen die Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Nutzung von Frequenzen definiert werden. Diese „Sicherheit“ benötigt die Branche, aber auch die Bürger*innen. Es kann auch nicht sein, dass diese Aufgabe (insbesondere Störungsbearbeitung) „den jeweils zuständigen Behörden“ zugeordnet wird, sondern dies sollte sinnvoller Weise eindeutig die Bundesnetzagentur mit ihrem Prüf- und Messdienst übernehmen.

§ 97 (Vergabeverfahren): Der Gesetzentwurf sieht grundsätzlich das Versteigerungsverfahren zur Zuteilung von Frequenzen vor. Dieses Vergabeverfahren kritisiert ver.di seit Jahren, denn es führte in der Vergangenheit dazu, dass knappe Ressourcen in Form von Frequenzen zu irrationalen Bieterverhalten und damit zu hohen Versteigerungserlösen führte. Diese Erlöse wurden nach Einschätzung von ver.di zum einen nicht zweckgebunden zur Förderung des Mobilfunksektors bereitgestellt. Eine „Rückführung“ der Versteigerungserlöse in die Förderung von mobilen Infrastrukturen würde den Regulierungszielen dieses Gesetzes, wie der Beschleunigung des Ausbaus hochleistungsfähiger Telekommunikationsnetze oder der Gewährleistung der Versorgungssicherheit, (§ 2) entsprechen.

Zum anderen führen die hohen Versteigerungserlöse zu erheblichen Kosten bei den Netzbetreibern, die die Investitionsbereitschaft in den Infrastrukturausbau negativ, also hemmend, beeinträchtigen. Die hohen Frequenzkosten, die durch das Vergabeverfahren nach Einschätzung von ver.di getrieben wurden, erhöhen den Druck auf die Netzbetreiber, an anderen Stellen Aufwendungen einzusparen, um die Betriebsergebnisse zu entlasten. Diese Einsparungen erhöhen den Druck auf die Beschäftigung und kosten am langen Ende Arbeitsplätze.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt nach der Einschätzung von ver.di die Möglichkeit des Kodex nicht, ausreichend, wonach eine Öffnung für alternative Vergabeverfahren möglich ist. ver.di erwartete hier, insbesondere auch nach den intensiven Diskussionen um die Versteigerung der 5G-Lizenzen, eine Modernisierung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vergabesystematik. Nach der Auslegung von ver.di, werden im Gesetzentwurf die Weichen für eine Versteigerung im Falle von Frequenzknappheit gestellt, was nach unserer Einschätzung eindeutig zu Lasten von alternativen Vergabemodellen geht.

§ 103 (Lokales Roaming, Zugang zu aktiven Netzinfrastrukturen): ver.di kritisiert die mögliche Verpflichtung von Betreibern öffentlicher Mobilfunknetze auf lokales Roaming. Hier gilt es vielmehr, auf Basis wettbewerblicher Handlungsfreiheiten, Roaming über vertragliche Partnerschaften zu befördern. Insbesondere die Fokussierung im ersten Absatz unter Punkt 5 sieht ver.di kritisch. Hier liegt es nahe, die Ausführung dahingehend zu präzisieren, als dass der angemessene Beitrag eines von der Verpflichtung begünstigten Unternehmens national betrachtet wird, um der sogenannten „Rosinenpickerei“, also der Konzentration begünstigter Unternehmen beim Ausbau von einigen wenigen lukrativen Gebieten, zu vermeiden. Roamingvereinbarungen sind für die Betreiber öffentlicher Mobilfunknetze umso interessanter, umso größer die Wahrscheinlichkeit ist, dass potenzielle Vertragspartner auch entsprechende attraktive Roamingangebote in anderen Regionen anbieten könnten.

Teil 7 Nummerierung

In diesem Abschnitt wird als Antragsformat auch die Textform vorgesehen (vergl. hierzu beispielsweise § 115 Abs. 2). Im Hinblick auf die von der Bundesregierung vorgesehene Digitalisierung sollte durchgängig die Formulierung „schriftlich oder elektronisch“ vorgesehen werden (vergl. hierzu beispielsweise § 88 Abs. 4). Auch die dahinterliegenden Rechtsverordnungen sollten zukunftsorientiert in gleicher Weise angepasst werden. Diese Anmerkung beschränkt sich nicht nur auf den Teil 7, sondern sollte –sofern auch an anderen Stellen ein Antragsverfahren vorgesehen ist - einheitlich eingefügt werden.

Teil 8 Wegerechte und Mitnutzung

Keine Anmerkung

Teil 9 Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten

§ 154 (Verfügbarkeit der Telekommunikationsdienste): Im Abs. 1 wird erneut deutlich, dass durch die Verteilung von entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen künstliche Schnittstellen geschaffen werden, die ineffizient sind. Ohne die unnötige Verlagerung der Aufgaben der §§ 77, 78 und 81 zu Gunsten der zentralen Informationsstelle des Bundes und durch eine Bündelung derselben in der Bundesnetzagentur verschlanken sich einschlägige Verwaltungsprozesse, wie z. B. im § 154 beschrieben.

§ 157 (Feststellung der Unterversorgung): Für die weitere Argumentation zu §§ 158 und 159 soll hier festgestellt werden, dass es sich im Zusammenhang von Abs. 1 Punkt 1 und 2 um die Auswirkungen eines Marktversagens handelt.

§ 158 (Verpflichtungen zur Versorgung mit Telekommunikationsdiensten): Hier interpretiert ver.di einen Offenbarungseid des bisherigen Regulierungsregimes seit der Privatisierung des TK-Marktes. Um die Folgen der Unterversorgung bzw. des Marktversagens zu beseitigen, sollte es zunächst eine hoheitliche Aufgabe darstellen, die Ursachen des Marktversagens zu beseitigen (z. B. durch eine wirksame Anreizregulierung) und dann die Beseitigung der Unterversorgung durch entsprechende Ausschreibung zu organisieren, anstatt mit einem im Abs. 2 beschriebenen Verfahren, jenseits aller marktwirtschaftlichen Gepflogenheiten, eine Versorgungsverpflichtung auszusprechen. Die Erteilung

einer Versorgungsverpflichtung sollte als Ultima Ratio und nur unter eng eingegrenzten Bedingungen möglich sein.

§ 159 (Ausgleich für die Versorgung mit Telekommunikationsdiensten): Wird eine Unterversorgung nach § 157 festgestellt, ist dies ein Beleg dafür, dass ein Marktversagen vorliegt. In diesem Zusammenhang muss auch in Erinnerung gerufen werden, dass mit der Privatisierung der Deutschen Post, finalisiert durch die Postreform II in 1995, der klare Wille der Europäischen Union und der Bundesregierung umgesetzt wurde, um die im Grünbuch der Europäischen Kommission über „die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsendgeräte“ formulierten Ziele zu erreichen. Damit wurde staatlicherseits auch die Möglichkeit für Marktversagen billigend in Kauf genommen. Aus diesem historischen Zusammenhang leitet ver.di eine Pflicht des Staates ab, entsprechende Verantwortung zu übernehmen und die Folgen aus der Unterversorgung im Sinne des § 157 zu kompensieren. Dies sieht ver.di zudem auch als eine Pflicht im Rahmen der staatlichen Verantwortung zur Daseinsvorsorge an.

Unabhängig ob die Unterversorgung im Rahmen einer Verpflichtungszusage nach § 157, Abs. 2 oder § 158, Abs. 3 geheilt wird, sollten die Aufwendungen des oder der Dienstverpflichteten im Rahmen der ermittelten Nettokosten in jedem Falle staatlich kompensiert werden. Eine Umlageverfahren nach § 160 wäre demnach obsolet.

Dem Staat obliegt es demnach auch, die Kosten für die Beseitigung von Unterversorgungen so niedrig wie möglich zu halten und den Ausbau so effizient wie möglich zu gestalten.

§ 160 (Umlageverfahren): Wie unter § 159 muss der Staat die billigend in Kauf genommenen Risiken eines Marktversagens im Rahmen seiner hoheitlichen Verpflichtung auch gegenüber der Verpflichtung aus der Daseinsvorsorge seiner Bürgerinnen und Bürger kompensieren, in dem er die Kosten übernimmt und nicht auf die Marktakteure abwälzt.

Teil 10 Öffentliche Sicherheit und Notfallvorsorge

(hier bestehen noch erhebliche Erörterungsbedarfe innerhalb der Bundesregierung)

§ 171 (Manuelles Auskunftsverlangen): Es ist erstaunlich, dass im vorliegenden Gesetzentwurf der bisherige § 113 des TKG hineinkopiert wurde, obwohl das Bundesverfassungsgericht diesen Paragraphen am 27. Mai 2020 als verfassungswidrig erklärt hat. Aber auch hier braucht die TK-Branche Planungssicherheit und muss sich ggf. auf entsprechende Gesetzesänderungen administrativ vorbereiten. Es ist für ver.di nicht nachvollziehbar, warum nach fast einem halben Jahr der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts nicht ansatzweise in die vorliegende Version des TKMoG eingeflossen ist.

Teil 11 Bundesnetzagentur und andere zuständige Behörden

Keine Anmerkung

Teil 12 Gebühren und Auslagen

Dieser Abschnitt ist im Zusammenhang mit dem Artikel 55 (Weitere Veränderung des TKG) zu betrachten, der den Entwurf des TKG zu einem späteren Zeitpunkt wiederum ändert. In der Neufassung scheint in der Überschrift ein Tippfehler vorhanden zu sein. Es wird da vom § 218 gesprochen, obwohl der § 220 geändert wird.

Daneben ist inhaltlich zu bemerken, dass mit der Neufassung des § 220 in Artikel 55 zwingend Lenkungsgebühren eingeführt werden sollen und die Festsetzung der Gebühren im Zuteilungsbescheid mit erfolgen soll.

Sachgerechter scheint hier die bewährte Praxis der zwei Verwaltungsakte (Sachbescheid und Gebührenbescheid). Der Gebührenbescheid kann dann als selbstständiger Verwaltungskat angegriffen werden. Dies ist dann vorteilhaft, wenn zwischen dem Antragsteller und der Behörde nur die festgesetzte Gebührenhöhe strittig ist. Die bisher übliche und im Bundesgebührengesetz festgelegte Verfahrensweise sollte auch hier beibehalten werden.

Daneben scheint die Vorschrift, dass zwingend Lenkungsgebühren bei allen Frequenzzuteilungen zu berücksichtigen sind, hier nicht erforderlich. Diese Verfahren ist immer dann anzuwenden, wenn kein Versteigerungsverfahren zur Anwendung kommen soll.

In vielen Frequenzbereichen erfolgen jedoch auch Frequenzzuteilungen für kleine und mittelständische Betriebe (z. B. Betriebsfunk), die dann mit einer deutlich höheren Gebührenlast zu rechnen haben. Dies kann gerade in den dann funktechnisch interessanteren Bereich relevant sein. Gerade die (neue) Vergabe im 450 MHz – Bereich hat dies gezeigt. Insofern sollten Änderungen von Frequenznutzung grundsätzlich in einem vergleichbaren transparenten Verfahren wie im Falle der 450 MHz-Entscheidung durchgeführt werden. Sofern Engpässe bestehen, könnten Versteigerungen vorgenommen werden.

Der Aufwand der Verwaltung für Frequenzzuteilungen, die keinem besonderen Vergabeverfahren unterliegen, sollte nach den Regelungen des Bundesgebührengesetzes erfolgen. Dies scheint aktuell umso mehr angezeigt, da die Unternehmen durch die Pandemie schon finanziell stark genug belastet sind.

Teil 13 Bußgeldvorschriften

Keine Anmerkung

Teil 14 Übergangs- und Schlussvorschriften

Die Umsetzung des EU-Kodex ist in einem zeitlichen Verzug und es laufen zum Zeitpunkt der Bereitstellung des Diskussionsentwurfs des TKMoG noch wichtige Ressortabstimmungen. Die aktuelle Situation ist für die betroffenen Unternehmen und auch aus Sicht von ver.di in vielerlei Hinsicht unklar. Bei der derzeitigen Entwurfsfassung des TKMoG können sich noch wichtige Regelungen auch durch den Konsultationsprozess oder später im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ändern. Damit besteht zum jetzigen Zeitpunkt für die Unternehmen keine hinreichende Sicherheit, welche Vorgaben umgesetzt werden müssen. Diese Sicherheit ist erst nach dem Erlass des Gesetzes gegeben. Das stünde aber im Widerspruch zum europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation, der eine Inkraftsetzung der Vorgaben in nationales Recht zur Jahresfrist vorsieht.

Deshalb ist aus Sicht von ver.di wichtig, dass trotz des Dilemmas zwischen Umsetzungsfrist des Kodex und dem TKMoG-Gesetzgebungsverfahren den Unternehmen ausreichend Zeit gegeben wird, die Bestimmungen und vor allem die Änderungen und Neuerungen dieses Gesetzes im operativen und administrativen Geschäft umzusetzen. Für die Umsetzung der neuen Vorgaben des TKMoG ist eine angemessene Umsetzungsfrist von mindestens 12 Monaten ab Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zur TKG-Novelle zu gewähren. In diesem Zusammenhang verweist ver.di auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2012, nach dem Unternehmen mit der Implementierung von Gesetzen nicht vor deren Zustandekommen beginnen müssen.

Artikel 14 Änderung der Betriebskostenverordnung

Im Gegensatz zu den oben zitierten Übergangs- und Schlussvorschriften, verwundert es ver.di, dass zur Aufhebung des sogenannten Nebenkostenprivilegs eine Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt wird. Das Nebenkostenprivileg ist eine einseitige Bevorteilung einer kleinen Gruppe von Anbietern und nicht selten zum materiellen Nachteil für die Endkunden. ver.di begrüßt die Regelung im Artikel 14 grundsätzlich, hält aber die sehr lange Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2025 für nicht gerechtfertigt und für nicht angemessen.

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Fachbereich 9 Telekommunikation / IT

Christoph Heil

Paula-Thiede-Ufer 10

10179 Berlin

Christoph.Heil@verdi.de

+49 30 6956 2461

+49 170 9219 267