

Plusnet GmbH – Rudi-Conin-Straße 5a – 50829 Köln

E-Mail: 110-postfach@bnetza.de

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Plusnet GmbH
Rudi-Conin-Straße 5a
50829 Köln

Carina Panek

T [REDACTED]
[REDACTED]

Stellungnahme zum Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration

03.03.2026

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, zum Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration Stellung zu nehmen.

Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur sich frühzeitig mit den Regeln für eine geordnete, sowohl Endkunden- als auch wettbewerbsfreundliche Kupfer-Glas-Migration auseinandersetzt und dabei bei der möglichen Ausgestaltung auch über die Grenzen der aktuellen Gesetzeslage hinausdenkt.

Dies ist zwingend notwendig, um die unstreitig in den nächsten Jahren anstehende Migration effizient, aber vor allem auch im Interesse aller Marktbeteiligten abzuwickeln.

Grundsätzlich trifft das vorliegende Konzept schon die richtigen Weichenstellungen, indem das Konzept eine wettbewerbsfreundliche und vor allem diskriminierungsfreie Abschaltung vorsieht. Dies ist notwendig, damit vor allem die Telekom als marktmächtiges Unternehmen die Abschaltung weder allein in der Hand hat noch dazu nutzen kann, ihre marktmächtige Stellung weiter zu Lasten des Wettbewerbs zu manifestieren.

Auch wenn das Konzept vielleicht gerade im Hinblick auf den in naher Zukunft erlassenen Digital Networks Act nochmals überarbeitet und an dessen Vorgaben angepasst werden muss, zeigt es jetzt schon überwiegend die richtigen Impulse und einzuhaltende Strukturen.

Dennoch gibt es auch Aspekte, die das Konzept noch nicht oder noch unzureichend berücksichtigt. Auf diese werden wir uns nachfolgend fokussieren.

Zur Vereinfachung orientieren wir uns dabei an dem Aufbau des Konzeptes.

Plusnet | Ein Unternehmen der EnBW

Zentrale: Plusnet GmbH
Rudi-Conin-Straße 5a – 50829 Köln
T +49 221 77197-0 – F +49 221 77197-900
info@plusnet.de – www.plusnet.de

Geschäftsführer: Ulrich Hoffmann,
Robert Jelinek-Nacke, Bert Wilden
HRB-Nummer: 92510, Amtsgericht Köln
USt.ID-Nummer: DE 316371688

Commerzbank AG Düsseldorf:
IBAN: DE 62 3004 0000 0180 7783 00
BIC: COBADEFFXXX

1. Migrationsbedingungen

Es ist wichtig und richtig, sowohl die Einleitung als auch den Anschluss der Migration an konkrete Bedingungen zu knüpfen. Die Bundesnetzagentur sieht hier für die Einleitung des Verfahrens eine Schwelle von 80% homes connected vor, bis zur Abschaltung muss dies dann flächendeckend vorliegen.

Eine hohe Schwelle ist aus Nachfragersicht grundsätzlich zu begrüßen, denn nur so kann sichergestellt werden, dass eine reibungslose Versorgung erreicht wird. Auf der anderen Seite ist natürlich festzuhalten, dass diese Schwelle die einzelnen Migrationen noch mehrere Jahre zurückschieben wird, da diese Schwelle in den wenigsten Ortsnetzen zeitnah erreicht sein wird.

Auch ist zu prüfen, wie diese Schwelle mit dem im aktuellen Entwurf des DNA noch vorgesehenen Schwelle von 95% homes passed zusammenpasst und hier Konsistenz hergestellt werden kann.

Ebenfalls ist es notwendig, dass geeignete Vorleistungsprodukte auf dem neuen Netz vorliegen. Diese müssen zwingend alle bisher von der Telekom angebotenen Vorleistungsprodukte umfassen, egal ob für Verbraucher oder Geschäftskunden, um allen am Markt bestehenden Geschäftsmodellen der Nachfrager Rechnung zu tragen.

Wir begrüßen insoweit die Feststellung im Regulierungskonzept, dass etwaige Überlegungen zu einer symmetrischen Regulierung der Glasfasernetze die asymmetrische Regulierung unberührt lassen. Es kann und darf nicht sein, dass durch ein solch mögliches Szenario die Zugangsverpflichtungen, die der Telekom als marktmäßigem Unternehmen auferlegt sind bzw. werden, ausgehöhlt werden.

2. Dienstwettbewerb auf den Netzen

Die Bundesnetzagentur konstatiert, dass die Nachfrage auf den Glasfasernetzen noch verhalten sei. Bei den Wettbewerbern sei sie noch geringer als bei der Telekom. Dies sei vor allem auf die fehlende Endkundennachfrage zurückzuführen.

Interessant ist, dass die Bundesnetzagentur hier einen Faktor völlig außen vorlässt, der im Eckpunktepapier des BMDS aufgeführt wurde: die Commitmentmodelle.

Die Commitmentmodelle haben marktverschließende Wirkung, da sie die großen Nachfrager verpflichten, massenhaft Anschlüsse sowohl auf dem Kupfer-als auch nachfolgend auf dem Glasfasernetz der Telekom in Anspruch zu nehmen. Im Gegensatz zu dem vorherigen, durch die Bundesnetzagentur geprüften und angepassten Kontingentmodell sieht das Commitmentmodell keine Öffnungsklausel für den Schwenk auf Drittnetze mehr vor. Dies führt dazu, dass die Nachfrager finanziell dem Netz der Telekom verhaftet sind und somit die Migration auf Drittnetze schwerer ist.

Die Bundesnetzagentur sollte daher dringend die Commitmentmodelle im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit und ihre Auswirkungen auf eine effiziente Kupfer-Glasfaser-Migration untersuchen.

3. Gesetzliche Ausgestaltungsvarianten

Die Bundesnetzagentur bevorzugt das so genannte regelgebundene Verfahren, dass bei Vorliegen bestimmter Migrationsbedingungen die Einleitung des Abschaltungsverfahrens nicht nur wie bisher der Telekom, sondern auch Wettbewerbern und der Bundesnetzagentur ermöglichen würde.

Dass auch Wettbewerber ein Abschaltungsverfahren einleiten dürfen, ist für uns als Nachfrager akzeptabel, wenn – wie von der Bundesnetzagentur vorgesehen- die Bedingungen vorher alle verbindlich festgelegt wurden und sie auch vorliegen. Dies gilt insbesondere für im Sinne der Nachfrager attraktive Vorleistungen sowohl für Verbraucher als für Geschäftskunden. Wenn daher die Weiterversorgung der Endkunden sichergestellt ist, spricht nichts dagegen, auch anderen Parteien das Antragsrecht einzuräumen.

Allerdings sieht der jetzige Entwurf des DNA in Artikel 58 eher Variante 3 „Automatismus mit 3-Jahres-Regel“ vor, wenn hiernach die Regulierungsbehörde verbindlich feststellen soll, dass die Bedingungen vorliegen und entsprechend innerhalb drei Jahren die Abschaltung erfolgen soll. Hier stellt sich dann, wie bereits oben dargelegt, die Frage, welche Bedingungen künftig hierfür Anwendung finden werden.

Wichtig sind in beiden Varianten aber vor allem das Vorliegen und die Ausgestaltung der anzubietenden Open-Access-Produkte. Soweit die Bundesnetzagentur eine vorabfestzulegende Standardisierung anregt, ist dies zu begrüßen. Eine Standardisierung sowohl der Schnittstellen, der Produkte als auch der Prozesse würde die Migration effizienter und zügiger gestalten und auch die Akzeptanz dritter Netze bei den Nachfragern erhöhen. Da hierdurch auch die Amortisation der Glasfasernetze unterstützt würde, ist eine Standardisierung grundsätzlich im Interesse aller Parteien.

Eine solche Standardisierung bedarf aber bekannterweise Zeit. Aufgrund dessen ist es wichtig, frühzeitig damit zu beginnen und alle Parteien an den Tisch zu holen, um die Standardisierung nicht nur den großen Unternehmen zu überlassen.

4. Glasfaser-Abdeckung zum Zeitpunkt der Abschaltung

Zum Zeitpunkt der Abschaltung soll die Glasfaserversorgung flächendeckend sein. Ausnahmen sollen nur zulässig sein, wenn die Endkunden keinen Anschluss wünschen oder aber die Kosten für die Erschließung unverhältnismäßig wären. Gerade bei Geschäftskunden ist ein Szenario, wo sie statt ihrer bisherigen Kupferleitung keinen Glasfaseranschluss bekommen, nicht tragbar. Dies darf nicht nur gelten, wenn die Kunden bisher ein kupferbasiertes Produkt des Marktes 2 in Anspruch genommen haben, sondern auch wenn ein Vorleistungsprodukt des Massenmarktes verwendet wurde. So kann es zum Beispiel nicht sein, dass ein Geldautomat, der bisher mit VDSL erschlossen ist, zukünftig auf LTE verwiesen wird. Es muss demnach sichergestellt werden, dass alle Geschäftskunden auch auf Glasfaser migriert werden können.

Insoweit tragen auch die Überlegungen zur Feststellung der Flächendeckung nicht. Die Bundesnetzagentur erwägt, statt konkreter Überprüfung im Einzelfall, ob die Flächendeckung nicht eingehalten werden kann, einen allgemeinen prozentualen Abschlag zu akzeptieren. Damit würde aber die grundsätzlich geforderte 100%ige Abdeckung für jedes Gebiet direkt auf einen Prozentsatz darunter

abgesenkt. Hierdurch könnte eine Abschaltung verfrüht erfolgen, obwohl eigentlich ein Anschluss aller Haushalte möglich gewesen wäre. Dies darf nicht passieren. Daher sollte es bei der grundsätzlichen 100%igen Flächendeckung bleiben und Ausnahmen müssen im Einzelfall konkret nachgewiesen werden.

Soweit Endkunden nicht an das Glasfasernetz angeschlossen werden können, da die Kosten unverhältnismäßig sind, können grundsätzlich Funk- und Satellitenanbindungen eine Alternative darstellen. Wie dargelegt darf dies allerdings nur für Verbraucher gelten.

5. Wesentliche Schritte des Migrationsprozesses

Die Bundesnetzagentur sieht als einen wesentlichen Schritt den Vermarktungsstopp für kupferbasierte Produkte vor. Dieser soll ein Jahr nach Antragstellung beginnen und für 24 Monate laufen. Ziel sei es, damit weitere Endkundenverträge mit einer Mindestvertragslaufzeit zu verhindern. Dieser dürfe aber nur dann beginnen, wenn es für Neukunden ein Alternativprodukt gibt.

Ein Vermarktungsstopp kann sinnvoll sein, wenn er diskriminierungsfrei ist, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

In der vorliegenden pauschalen Ausgestaltung erscheint er uns allerdings nicht sinnvoll. Nach dem reinen Wortlaut dürfte kein Kupferprodukt mehr angeboten werden, wenn ein Alternativprodukt verfügbar ist. Wir gehen davon aus, dass hiermit Glasfaserprodukte gemeint sind. Da es zu diesem Zeitpunkt aber wohl kaum eine flächendeckende Anbindung mit homes passed, geschweige denn homes connected geben wird, sind die bis zu 20% ohne Anbindung auf eine Weiterversorgung mit Kupfer angewiesen. Damit könnte der Vermarktungsstopp sich aber konsequenterweise letztendlich nur auf die homes connected beziehen, welche ein Jahr nach Beginn der Antragstellung bereits vorliegen.

Sollte die Bundesnetzagentur allerdings den Vermarktungsstopp so verstehen, dass er für das gesamte im Antrag betroffene Gebiet gilt, so muss der Vermarktungsstopp dergestalt konkretisiert werden, dass er nur für Endkundenprodukte mit einer 24monatigen (bzw. später 12monatigen) Mindestvertragslaufzeit gilt, um dann einen Schwenk auf Glasfaser zu ermöglichen, ohne Vertragsbindungen zu verletzen. Auch sollten so genannte Prefiber-Angebote naturgemäß nicht vom Vermarktungsstopp umfasst sein.

Die im Gigabitforum eingerichtete Unterarbeitsgruppe „Effiziente Migrationsprozesse“ hat den Begriff Vermarktungsstopp ihrerseits bereits aufgegriffen und vorgeschlagen, in den betroffenen Gebieten die reguläre Vermarktung auf der einen Seite einzustellen, räumt auf der anderen Seite aber die Bestellmöglichkeit von VDSL-Übergangsprodukten ein, wenn diese Produkte gleichzeitig mit der Bestellung eines homes connected Anschlusses verknüpft werden. Dieses Szenario wurde mit den an der Arbeitsgruppe teilnehmenden Unternehmen noch nicht abschließend definiert, zeigt aber erste Möglichkeiten auf, in den Übergangsphasen die Endkunden mit entsprechenden Produkten zu versorgen. Diese Arbeitsgruppe hat bei ihren Betrachtungen der Migrationsprozesse allerdings drei Dinge unberücksichtigt gelassen, die in im vorliegenden Konzept aber aufgegriffen werden.

(1) In den Prozessen wird vorausgesetzt, die Migration ist durch die Nachfrage der Endkunden getrieben und nicht durch das Vorhandensein von homes connected Anschlüssen. Dabei sollen bereits etablierte Prozesse weiterhin genutzt und nur marginal verändert werden, wenn dies auch zu einer Verbesserung

der Customer Journey führt. Eine Fokusänderung erfordert eine erneute Ende-zu-Ende Betrachtung der vorhandenen Prozesse.

(2) Die Arbeitsgruppe legt bislang den Fokus ausschließlich auf Migrationsprozesse für Nachfrager von Telekom Produkten und gleichzeitig ist der Teilnehmerkreis nur auf die vier größten Nachfrager beschränkt. Diese Nachfrager haben in der Regel ein hohes Interesse daran, vorhandene und hoch automatisierte Prozesse mit möglichst geringem Aufwand an die Migration anzupassen. Für kleinerer Nachfrager kann schon allein aufgrund der Nichtbeteiligung keine Einschätzung darüber getroffen werden, ob diese Anpassungen überhaupt möglich sein werden.

(3) Eine Betrachtung von Migration auf alternative Netze hat bislang nicht stattgefunden, ist aber zwingend erforderlich, da die Prozesse, auch wenn es sich ggf. um andere technische Schnittstellen handelt, zwingend zu vereinheitlichen sind, um die IT-/Prozesskosten einerseits so gering wie möglich zu halten, andererseits den Qualitätsanspruch über den gesamten Migrationsprozess nicht zu verwässern und zu verschlechtern. Auch sind die technischen Schnittstellen WITA und S/PRI in Teilen kaskadierend und die darauf aufgesetzten Prozesse müssen bspw. im Rahmen eines Anbieterwechsel aufeinander abgestimmt sein. Dies kann nur dann erfolgreich sein, wenn diese Unternehmen gemeinsam ein Migrationskonzept erarbeiten.

Der Hinweis auf ein Mandat des Gigabitforums an den Arbeitskreis Schnittstellen und Prozesse verkennt das Problem in weiten Teilen. Das Mandat umfasst die Entwicklung von technischen Schnittstellen (FIT) und die Ablösung von Legacy Schnittstellen wie z.B. WITA, S/PRI oder WBCI. Es werden damit die Voraussetzungen geschaffen, in der Zukunft und mit hoher Wahrscheinlichkeit nach einer Migration, bzw. partiell parallel zu den vorhandenen Schnittstellen zum Einsatz zu kommen. Migrationsszenarien sind nicht von dem Mandat umfasst und eine Ablösung der Legacy Schnittstellen zur Prozessierung der Migration auf dieser Schnittstelle ist in keiner Weise in der Planung, zumal es weder entsprechende Piloten dazu gibt noch die Unternehmen einen Zeithorizont erkennen lassen, an dem eine Ablösung von Schnittstellen geplant ist. Eine Mandatserweiterung sollte in Betracht gezogen werden, wenn der Arbeitskreis Schnittstellen und Prozesse mit einer Ausarbeitung der erforderlichen Schnittstellenmodifikationen beauftragt werden soll. In diesen Fall ist eine Verzahnung oder Einbindung in die Unterarbeitsgruppe „Effiziente Migrationsprozesse“ dringend erforderlich.

6. Alternativprodukte

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur im Hinblick auf das Telekom-Netz alle regulierten Zugangsprodukte für maßgeblich hält. Dies gilt auch für die unbeschaltete Glasfaser, sollte sie jetzt im Rahmen der Regulierungsverfügung zu Markt 2 auferlegt werden.

Im Hinblick auf die Drittnetze muss das Gleiche gelten. Insbesondere müssen sie auch die gleichen Zugangsprodukte der Märkte 1 und 2 anbieten. Ein Verweis auf Bitstromprodukte mit höheren Qualitätsmerkmalen ist hierfür nicht ausreichend, da dies eine Schlechterstellung von Bestandskunden nach der Migration bzw. auch von neuen Produkten bedeuten würde.

7. Prozess


Erstaunlich finden wir die Aufforderung der Bundesnetzagentur an die Telekom, die notwendigen Prozessänderungen wie Änderungen der Regulierungsverfügung und der Standardangebote selbst anzustoßen. Nur wenn die Telekom das nicht tun würde, behält sich die Bundesnetzagentur ein eigenes Einschreiten vor.

Schon vor Monaten wurde zwischen den Beschlusskammern und Verbänden diskutiert, wie die Migration effizienter gestaltet werden kann. Insbesondere wurde hier darüber gesprochen, die betroffenen Standardangebote zeitnah auf Initiative der Beschlusskammer zu eröffnen und Migrations- und Prozessbedingungen festzulegen.

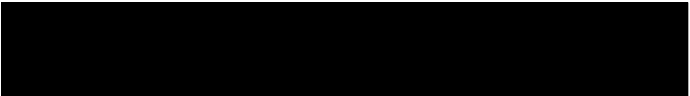
Wie die Bundesnetzagentur im Regulierungskonzept zu recht feststellt, hat die Telekom kein Interesse an einer zeitnahen Abschaltung, da sie hohe Gewinne aus den Kupferleitungen bezieht und somit Glasfaser quersubventionieren kann.

Insoweit ist nicht verständlich, warum man nun der Telekom das Zepter überlassen will, was den Migrationsprozess bestimmt nicht beschleunigen wird.

Mit freundlichen Grüßen
Plusnet GmbH



i.V. Carina Panek
Leiterin Recht & Regulierung



i.V. André Rochlitzer-Marquier
Senior Professional Verbraucherschutz & Regulierung