

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 110
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Per E-Mail: 110-postfach@bnetza.de

Stellungnahme zum Impulspapier „Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration“ der Bundesnetzagentur vom 28. April 2025

(Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Impulspapier „Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration“ vom 28. April 2025.

Wir begrüßen ausdrücklich die Initiative der Bundesnetzagentur, mit dem vorliegenden Impulspapier eine frühzeitige, transparente und strukturierte Klärung über die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze gemäß § 34 TKG voranzutreiben. Allen interessierten Kreisen wird darin die Möglichkeit der Stellungnahme eingeräumt. Nachfolgend machen wir hiervon gerne Gebrauch.

I. Unternehmensdarstellung

Die Stadtwerke Göppingen sind ein Eigenbetrieb der Stadt Göppingen und führen zum Zeitpunkt der Erstellung des Geschäftsberichts folgende Betriebszweige:

Gleisanschluss, Stromversorgung, Straßenbeleuchtung, Wärmeversorgung, Bäder, Telekommunikation, Trink- und Mineralwasserbrunnen sowie Beteiligungen.

Ziel der Stadtwerke ist es, Göppingen flächendeckend mit Glasfaser auszustatten. Heute bereits mit Glasfaser durch Wettbewerber vollständig ausgebaute Gebiete (z.B. Innenstadt) werden dabei nicht überbaut. Bis 2030 soll das Glasfasernetz errichtet und damit die Basis für zukünftiges Wirtschaftswachstum und sozialen Wohlstand geschaffen werden. Die Stadtverwaltung und der Gemeinderat haben sich dafür ausgesprochen, dass das Glasfasernetz -als kritische Infrastruktur und Bestandteil der Daseinsvorsorge- in kommunaler Hand gehalten werden soll. Insgesamt sollen bis zu 80 Mio. EUR investiert werden. Ein „echter Marktzugang“ zum eigenen Glasfasernetz (Open Access) wird derzeit eingerichtet.

Als lokale Infrastrukturanbieterin stellen Investitionen in den Ausbau der Versorgungsnetzinfrastuktur und in diesem Zusammenhang die Realisierung einer Vielzahl von Tiefbauprojekten Teile unseres täglichen Geschäfts dar. Nur durch nachhaltige Investitionen können wir auch den künftigen Ansprüchen an eine

moderne und intelligente Netzinfrastruktur gerecht werden. Vor diesem Hintergrund haben wir stets auch einen Blick auf die parallel betriebenen Kupfernetze und die Bautätigkeiten im Glasfasernetzumfeld der Telekom Deutschland GmbH. Vor allem auch deshalb, da der restliche Ausbau im Landkreis Göppingen eher schleppend verläuft.

II. Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen im Rahmen der Migration

Die im Impulspapier beschriebenen regulatorischen Zielsetzungen – insbesondere fairer Wettbewerb, Versorgungskontinuität, Transparenz und Zugang zu gleichwertigen alternativen Vorleistungsprodukten – werden von uns ausdrücklich unterstützt. Wir halten es daher für zwingend erforderlich, dass diese Ziele durch die Bundesnetzagentur mit klaren, durchsetzbaren Verpflichtungen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen unterlegt werden.

Für die Wettbewerber des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht (derzeit: Telekom Deutschland GmbH, nachfolgend „Incumbent“), stellt der regulierte Wandel von Kupfer- auf Glasfasernetze eine tiefgreifende Zäsur dar, die sowohl Chancen als auch erhebliche Risiken birgt. Dies gilt insbesondere für ausbauende Unternehmen im Glasfasernetzumfeld, die erhebliche Investitionen in die Errichtung von zukunftsfähigen Telekommunikationsnetzen getätigt haben, sowie für sämtliche Marktakteure, die auf einen regulierten Zugang zu Vorleistungsprodukten angewiesen sind. Vor allem auch dann, wenn allen Marktteilnehmern der Zugang zum Glasfasernetz zu identischen Bedingungen angeboten wird.

In Anbetracht dessen müssen bereits jetzt regulatorisch folgende Punkte im Falle einer regulierten Migration sichergestellt werden.

- **Alternative Zugangsprodukte müssen diskriminierungsfrei für jedermann erreichbar sein und sämtlichen Marktteilnehmern ohne Benachteiligung zur Verfügung gestellt werden.** Zugangsnachfrager müssen dabei ausreichende Möglichkeiten erhalten, die Zugangsprodukte zu wechseln und bestehende Verträge zu kündigen bzw. zu migrieren.
- **Es muss vermieden werden, dass** durch die forcierte Migration neue **regionale Monopolstrukturen des Incumbent** (aber auch dessen Joint-Ventures) auf FTTH-Basis **entstehen**, sondern vielmehr der bestehende Wettbewerb weiter gefördert wird (siehe hierzu auch unter Punkt III.).
- Es muss ein **rechtzeitiger Vermarktungsstopp („stop sell“)** für **kupferbasierte Produkte** geregelt werden. Hierbei muss sichergestellt werden, dass sämtliche Glasfasernetzbetreiber den Vorleistungsinteressenten und Endkunden tragfähige Alternativen anbieten können. Im Zweifel muss der Vermarktungsstopp bereits so früh ausgesprochen werden, wie hinreichend tragfähige Glasfasernetze Dritter Telekommunikationsunternehmen (z.B. Glasfasernetzbetreiber, die kein verbundenes Unternehmen des Incumbent sind) vor Ort verfügbar sind (ab 75 % Erschließungsquote). Die Glasfasernetzbetreiber dürfen hierdurch nicht benachteiligt werden,

sondern sollten vielmehr von einer Migration vom Kupfer- auf das Glasfasernetz profitieren können, sofern der Incumbent nicht über eine hinreichende Infrastruktur auf dem Glasfasernetz verfügt. Vor diesem Hintergrund muss eine Migration unabhängig davon erfolgen, ob eine Kooperation zwischen dem Incumbent und dem Diensteanbieter auf der Glasfaserinfrastruktur besteht. Bei hinreichendem Infrastrukturwettbewerb auf dem Glasfasernetz wäre auch eine kommunal verwaltete Ausschreibung der forciert zu migrierenden Kunden „von der Kupfer auf das Glas“ denkbar.

Die **Kosten der Migration sind weitestgehend dem Incumbent aufzuerlegen**, während vereinzelte Nachverdichtungskosten im Falle von nicht plausiblen Verweigerungshaltungen auch den Endkunden in Rechnung gestellt werden könnten (siehe hierzu auch unter Punkt **IV.**).

III. Gefahr einer Marktmachtübertragung in den Glasfasermarkt

Besonderes Augenmerk sollte die Bundesnetzagentur auf das mit der Migration einhergehende Risiko der Gefahr einer Übertragung der bestehenden beträchtlichen Marktmacht im Kupferbereich auf den Glasfasermarkt legen.

Eine unzureichend regulierte forcierte Migration birgt das Risiko, dass u.a. der Incumbent und dessen Joint-Ventures durch selektive Migrationsstrategien und kontrollierte Gebietsauswahl eigene Infrastrukturen und die von verbundenen Unternehmen bevorzugt und sich die bestehenden Marktverhältnisse in den Glasfasermarkt übertragen. Dies hätte gravierende Auswirkungen auf einen offenen, wettbewerbsfreundlichen Netzzugang, insbesondere für kleinere und mittelgroße Telekommunikationsunternehmen. Gleiches gilt dann auch für die Kontrolle über FTTH-Wholesale-Portale, wie die von dem Incumbent betriebene Fiber-Plattform.

In wettbewerbsarmen Gebieten könnten der Incumbent und dessen Joint-Ventures durch eine schnellere vorzeitige Migration ihre Marktstellung im regionalen Glasfasermarkt stärken, während in wettbewerbsintensiveren Gebieten möglichst lange am weitestgehend abgeschriebenen Kupfernetz festgehalten werden könnte, um mithilfe kostengünstiger Telekommunikationsdienste die Wettbewerber, die aus betriebswirtschaftlichen Gründen an eine Refinanzierung ihrer Glasfasernetze durch den Vertrieb eigener Telekommunikationsdienste gebunden sind, auszustechen und dadurch regelrecht „aus dem Markt zu drängen“. Denn falls die Endkunden bei den Wettbewerbern nicht genügend Glasfaser-Telekommunikationsdienste nach dem Ausbau abnehmen (geringe take-up-rate), kann dies schnell finanzielle Ungleichgewichte erzeugen. Soweit hier bereits alternative Anbieter am Markt tätig sind, die einen offenen Netzzugang ermöglichen, wäre eine Abgabepflicht des Incumbent auch an dessen Wettbewerber begrüßenswert. Insofern ist im Rahmen der Kupfer-Glas-Migration auch stets der regionale Telekommunikationsmarkt in die Erwägungen einzubeziehen.

Um bereits einen Schritt früher anzusetzen, wäre es denkbar, die Endkunden schon jetzt bei einer freiwilligen Migration zur Glasfaser insoweit zu unterstützen, als dass von Seiten der Behörden und Politik

ein taugliches Gutscheinmodell (Voucher-Lösung) vorgelegt wird, welches die Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen beschleunigt.

IV. Kostentragungspflicht in erster Linie beim Incumbent

Die Pflicht Kostentragung bei der forcierten Migration kann nur bei dem Incumbent anfallen. Nur dieser konnte über Jahre hinweg Gewinne aus der Vermarktung und Bereitstellung seiner bisweilen bereits abgeschriebenen Infrastruktur erzielen, während er durch verzögerten Glasfaserausbau die Chance, eine gesamtheitlich freiwillige Migration zu ermöglichen verhindert hat, und somit erst gerade die Szenarien zur forcierten Migration selbst verursacht hat, während alternative Netzbetreiber bereits frühzeitig Glasfasernetze flächendeckend auszubauen begannen.

Letzten Endes wird man aber auch bestimmten Endkunden Kosten auferlegen müssen. Das gilt etwa für Kosten im Zusammenhang mit Nachverdichtungsmaßnahmen soweit die Endkunden sich bis zuletzt geweigert haben, einen kostengünstigeren Anschluss an das Glasfasernetz im Flächen-Roll-Out zu akzeptieren, ohne dies hinreichend plausibel zu begründen. Derartige Endkunden tauchen im Rahmen des flächendeckenden Glasfaserausbaus nicht nur vereinzelt auf.

Hier ist auch zu berücksichtigen, dass die zwangsweise Durchsetzung von Duldungsansprüchen nach § 134 TKG gegenüber Privathaushalten in der Praxis bislang kaum Berücksichtigung findet. Häufig wird davon von Seiten der Telekommunikationsunternehmen kein Gebrauch gemacht, um die Verbraucher, die kein Interesse an einem Glasfaseranschluss haben, nicht noch zusätzlich zu verärgern. Mit einer Stärkung der Duldungspflichten gegenüber Privathaushalten ließe sich aber ein möglichst kostengünstiger Rollout mit nur geringfügigen Nachverdichtungsmaßnahmen vorantreiben und einer kostenintensiven Nachverdichtung im Rahmen der forcierten Migration frühzeitig ein Riegel vorschieben. Auch hier könnte das Gutscheinmodell (Voucher-Lösung) Abhilfe leisten.

V. Zeitplan für Migration und Substitution von Kupfer-Produkten

Die Bundesnetzagentur muss als Regulierungsbehörde gem. § 34 Abs. 4 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 TKG die vom Incumbent für die Migration vorgelegten Unterlagen den anderen Marktteilnehmern zur Verfügung stellen. Hierbei ist sicherzustellen, dass die bereitgestellten Informationen auch dem Wettbewerb rechtzeitig vorliegen, um schnellstmöglich Kenntnis über die Migration zu erlangen und kein Informationsgefälle entstehen zu lassen.

Umgekehrt muss die Bundesnetzagentur aus Wettbewerbs- und Transparenzgründen auch die Bereitstellung einer entsprechenden Substitutionsmatrix von Kupfer- zu Glasfaserprodukten unmittelbar nach Festlegung zur Verfügung stellen. Diese müssen sowohl auf passiver als auch aktiver Ebene bereitgestellt werden. Wo bislang im Massenmarkt Privatkunden eine Kupfer-TAL angeboten wurde, ist künftig eine Glasfaser-TAL bereitzustellen. Zudem sind ein Layer-2-Bitstromprodukt für regionale und ein Layer-3-Bitstromprodukt für überregionale Substitutionsprodukte in Erwägung zu ziehen. Für Geschäftskunden sind analog dazu nachfrageabhängige Produkte zu berücksichtigen.

VI. Fazit und Ausblick

Das Impulspapier bietet eine solide Diskussionsbasis, muss jedoch in einen konkreten und praxistauglichen Regulierungsrahmen überführt werden, der Wettbewerbsneutralität, Versorgungssicherheit und Investitionsschutz gleichermaßen gewährleistet.

Die Stadtwerke Göppingen appelliert an die Bundesnetzagentur, die Interessen aller Marktakteure ausgewogen zu berücksichtigen und eine marktkonforme Ausgestaltung der Migration verbindlich sicherzustellen, damit der Regulierungsrahmen Glasfaser auch in Zukunft ein wettbewerbsfreundliches Markt- und Investitionsumfeld bietet und sich Monopolstrukturen nicht im Glasfasermarkt manifestieren.

Mit freundlichen Grüßen
Stadtwerke Göppingen