

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und
Tourismus | Postfach 7128 | 24171 Kiel

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

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

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: /
Meine Nachricht vom: /



Kiel, 19.06.2025

Impulspapier zur regulierten Kupfer-Glas-Migration

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur stellt mit dem Impulspapier zur regulierten Kupfer-Glas-Migration erste Überlegungen zur Auslegung des § 34 TKG vor und stellt diese im Rahmen der Konsultation öffentlich zur fachlichen Diskussion. Angesichts der Komplexität des Themas und der heterogenen Interessenlagen dazu begrüße ich dieses Vorgehen als Beitrag zur Transparenz ausdrücklich. Für das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein nehme ich im Folgenden Stellung zu ausgewählten Aspekten des Impulspapiers, ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Inhaltliche Abgrenzung des Impulspapiers

Die öffentliche Diskussion über die „Kupfer-Glas-Migration“ ist teilweise schon deshalb schwierig, weil unter diesem Begriff je nach Kontext durchaus unterschiedliche Dinge verstanden werden, nämlich nach meiner Beobachtung die freiwillige oder die forcierte Migration der Endkunden, die Migration der Vorleistungsnachfrager, die

Kupfernetzabschaltung und die dazugehörigen Regulierungsschritte nach § 34 TKG im engeren Sinne, die Kupfernetzabschaltung einschließlich der forcierten Migration oder der Gesamtprozess des Übergangs von Kupfer- auf Glasfasernetze von der freiwilligen Migration bis zur Kupfernetzabschaltung.

So ist das Impulspapier bereits kurz nach seiner Veröffentlichung dafür kritisiert worden, dass es nicht alle relevanten Aspekte des Übergangs von Kupfer- auf Glasfasernetze behandelt, was nach meinem Verständnis aber auch nicht der Anspruch des Papiers ist, das sich auf eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem regulierten Prozess nach § 34 TKG beschränkt, dessen Auslegung und Anwendung in den Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur fällt. Nicht in die Abgrenzung des Impulspapiers fällt insbesondere die Frage nach weiteren Gestaltungsoptionen, die der Bundesnetzagentur und anderen Akteuren offenstehen um jenseits der Regulierung zu einem gelungenen und zügigen Wechsel auf die neuen Infrastrukturen beizutragen (z.B. zur Unterstützung der freiwilligen Migration oder zur Stärkung eines funktionierenden Wettbewerbs auf den Glasfasernetzen). Auch geht es nicht explizit auf die Grenzen ein, die sich aus der geltende Rechtslage ergeben (z.B. durch das Initiativrecht des marktmächtigen Unternehmens zur Kupfernetzabschaltung) und der Frage, ob sich daraus ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergeben könnte. Die inhaltliche Fokussierung erscheint für die Zwecke der Konsultation nachvollziehbar, geht aber zweifellos zu Lasten eines umfassenderen Gesamtbildes, das im weiteren Diskussionsprozess noch an Schärfe gewinnen muss.

Ermessensspielraum der Bundesnetzagentur unvollständig betrachtet

Gleichzeitig lotet das Impulspapier auch innerhalb der selbst gesteckten Grenzen des § 34 TKG die Handlungsoptionen nicht vollumfänglich aus, nämlich hinsichtlich § 34 Abs. 4 Satz 2 TKG, demzufolge die Bundesnetzagentur neben einem transparenten Zeitplan auch transparente und angemessene Bedingungen festlegt, deren Einhaltung gemäß § 34 Abs. 5 Satz 1 TKG Voraussetzung dafür sind, dass die Bundesnetzagentur die Zugangsverpflichtungen für das Kupfernetz aufheben kann. Diese Regelung räumt der Bundesnetzagentur einen Ermessensspielraum ein, dessen Ausgestaltung für eine zügige, kunden- und wettbewerbsfreundliche Kupfernetzabschaltung im Sinne der Regulierungsziele nach § 2 TKG – Konnektivität, Wettbewerb und Wahrung der Nutzerinteressen - genutzt werden sollte. Ohne der Befassung der Beschlusskammer vorzugreifen, wäre gerade zu diesem Punkt eine Orientierung für den Markt hilfreich. Denn die Vorhersehbarkeit der Regulierung ist ein entscheidender Faktor für den Markt und kann den weiteren Ausbau der Glasfasernetze unterstützen.

Insbesondere gibt die Gigabit-Empfehlung der Europäischen Kommission (C(2024) 523) den nationalen Regulierungsbehörden für die Ausübung ihres Ermessensspielraums Leitlinien an die Hand, wie sie Anreize für einen schnelleren Umstieg von herkömmlichen Technologien auf Glasfasernetze setzen können: *„Die NRB sollten auch dafür sorgen, dass der Prozess der Außerbetriebnahme nicht zu diskriminierendem Verhalten führt. (...) Dies betrifft auch Unterschiede, die nicht auf der Grundlage objektiver Kriterien in Bezug auf den Zeitpunkt der Außerbetriebnahme zwischen Gebieten, in denen das VHC-Netz von dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht im herkömmlichen Netz eingeführt*

wurde, und Gebieten, in denen das VHC-Netz von einem anderen Betreiber eingeführt wurde, gerechtfertigt sind.“ Diese Empfehlung spricht direkt die Befürchtung der Marktteilnehmer, die im Wettbewerb zur Deutschen Telekom eigene Glasfasernetze aufbauen, an, die Kupfernetzabschaltung könnte in Glasfaser-Ausbaugebieten des Incumbent und denen der Wettbewerber asymmetrisch verlaufen. Gerade für Schleswig-Holstein, wo der Marktanteil der Deutschen Telekom an den Glasfaseranschlüssen vergleichsweise niedrig ist, gleichzeitig ein sehr hoher Ausbaustand gute Voraussetzungen für eine frühzeitige Kupfernetzabschaltungen bietet, aber auch für den Markt insgesamt spielt dieser Aspekt eine wichtige Rolle. Eine Positionierung der Bundesnetzagentur, dass sie im Rahmen der Anwendung von § 34 TKG Möglichkeiten sieht, die Empfehlung der Europäischen Kommission umzusetzen und für ein nichtdiskriminierendes Vorgehen zu sorgen, könnte den Glasfaserausbau stimulieren; andererseits könnte ein Verneinen dieser Möglichkeiten zumindest gesetzgeberischen Konkretisierungsbedarf aufzeigen.

Zu Q 1: Beschleunigungsmöglichkeit durch Entfall von Prozessschritten bei ungenutzten Kupfernetzen

In Schleswig-Holstein beobachten wir, dass in einzelnen Gemeinden bereits jetzt, in Zukunft wahrscheinlich mit zunehmender Häufigkeit, als Ergebnis der freiwilligen Migration das Kupfernetz schon nicht mehr genutzt wird. Voraussetzung für die Einleitung des Abschaltprozesses muss auch in solchen Fällen ein wirksamer Wettbewerb auf dem vorhandenen Glasfasernetz sein. Sofern diese Voraussetzung gegeben ist, könnte der Abschaltprozess dann aber beschleunigt werden, indem die Prozessschritte b)-n), q)-r) für dieses Gebiet übersprungen oder in einem einzigen Prüfschritt summarisch erledigt werden, da sich diese Schritte auf die noch laufenden Kundenbeziehungen für die Kupfernetze beziehen, die es in den genannten Gebieten nicht gibt.

Zu Q 8: Verfügbarkeit angemessener Tarife für Endkunden ohne Bedarf an Internetangeboten

Aktuell besteht noch eine signifikante Nachfrage nach reinen Telefonieprodukten, insbesondere durch ältere Menschen, die für sich selbst keinen Bedarf für einen Internetzugang sehen. Für diese Kundengruppe sollten auch nach der Kupfernetzabschaltung geeignete Angebote zu vergleichbar niedrigen Kosten wie bisher verfügbar sein. Günstige Festnetzangebote für reine Telefonie wären dafür wünschenswert, unseres Erachtens aber, angesichts der Verfügbarkeit geeigneter Alternativen z.B. über Mobilfunk, keine zwingend erforderliche Voraussetzung für die Kupfernetzabschaltung.

Abgesehen von einer angemessenen Berücksichtigung dieser Kundengruppe sehen wir keine Notwendigkeit, Glasfasertarife anzubieten, deren Leistung bewusst auf das Niveau der veralteten Infrastruktur begrenzt wird. Die Vorteile, die das Glasfasernetz bietet, sollten auch bei den EndkundInnen ankommen. Eine Produkt- und Preisdifferenzierung, die unterschiedlichen Präferenzen der Kunden entgegenkommt, ist auch im Bereich von Bandbreiten möglich, die bei mindestens 100 Mbit/s starten.

Zu Q 9: Preisgestaltung für die Zugangsprodukte

Unveränderte Preise im Vergleich zu den Kupfer-Vorleistungsprodukte für die höherwertigen Vorleistungsprodukte auf Glasfaser halten wir für nicht erforderlich. Es handelt sich bei den Glasfaser-Produkten regelmäßig um höherwertige Produkte, für die - in begrenztem Ausmaß - auch höhere Preise angemessen sind. Auch ist keineswegs zu erwarten, dass sich bundesweit einheitliche Preise herausbilden, da die Netze zu unterschiedlichen Zeitpunkten an verschiedenen Orten zu sehr unterschiedlichen Finanzierungs- und Baukosten errichtet wurden, die sich auch in den Zugangspreisen abbilden müssen, um den wirtschaftlichen Betrieb und weitere Investitionen zu ermöglichen. Ob die bisherige Praxis einheitlicher Endkundentarife bei bundesweit tätigen Anbietern im Zuge einer Durchschnittsbildung damit noch zu halten sein wird, oder ob sich regional differenzierte Endkundentarife auch bei überregionalen Anbietern etablieren werden, die unterschiedliche Kosten der Leistungserbringung widerspiegeln, sei dahingestellt, sofern ein hinreichender (potentieller) Wettbewerb die Endkunden vor überhöhten Preisen schützt.

Zu Q 11/Q 12: Kupfer-Alternativen neben der Glasfaser - muss Glasfaser zu 100 % verfügbar sein?

Die Landesregierung Schleswig-Holstein steht zu dem Ziel eines flächendeckenden Ausbaus mit Glasfaser als der leistungsfähigsten, zuverlässigsten und nachhaltigsten Technologie. Die Praxis und insbesondere die Geschwindigkeit der Zielerreichung muss sich dabei auch am tatsächlichen und zukünftigen Bedarf messen lassen.

Angesichts hoher Baukosten für eine Erschließung abgelegener Adressen mit Glasfaser ist diese häufig wirtschaftlich schwer darstellbar. Auch im Rahmen der Förderung wird der Kostenaufwand für die besonders teuer zu erschließenden Lagen teilweise kritisch gesehen (so enthielt die Gigabit-Richtlinie 2021/2022 eine Begrenzung der maximalen Fördersumme für schwer erschließbare Einzellagen). Gleichzeitig kann an solchen abgelegenen Adressen der Bedarf an breitbandigem Internet hoch und schon jetzt dringlich sein, etwa für die Digitalisierung landwirtschaftlicher Betriebe.

Der Prozess der regulierten Kupfer-Glas-Migration sollte vor diesem Hintergrund nicht dazu führen, dass besonders aufwendige Ausbauarbeiten für Einzelanschlüsse vorgezogen werden müssen, wenn diese bei begrenzten Ressourcen zulasten des Ausbaus in der Breite gehen; umgekehrt sollten letzte Ausbaulücken den Prozess der Kupfernetzabschaltung nicht verzögern. Für Einzelfälle in sehr begrenztem Umfang – vorstellbar wäre eine Größenordnung von nicht mehr als 5 % der Hausadressen in einem Abschaltgebiet – wäre deshalb aus unserer Sicht zum Zeitpunkt der Kupfernetzabschaltung eine Versorgung mit ausreichend leistungsfähigen und zuverlässigen alternativen Technologien zu angemessenen Preisen als Übergangslösung vorstellbar. Diese dürfen nicht auch nur temporär zu einer Verschlechterung der Breitbandversorgung gegenüber dem Status quo oder gegenüber den Vorgaben der TKMV an solchen Adressen führen. Im Einzelfall wäre also zu prüfen, welche Leistung die verfügbaren technischen Alternativen an den fraglichen Standorten bieten, z.B. das Mobilfunknetz oder fixed wireless access-Lösungen in Abhängigkeit von der Anbindung

der versorgenden Mobilfunkmasten über Glasfaser oder Richtfunk und der Anzahl der über dieses shared medium zu versorgenden Haushalte.

Weiterhin darf der Einsatz von Übergangslösungen im Rahmen der Kupfernetzabschaltung einen späteren bedarfsgerechten Ausbau mit Glasfaser nicht verhindern. Letztlich wird die Frage, wie auch für schwer erschließbare Adressen der weiter wachsende Bedarf an sehr hohen Bandbreiten erfüllt werden kann, politisch zu entscheiden sein. Die Kupfernetzabschaltung sollte durch diesen Diskussionsbedarf nicht ausgebremst werden, darf aber auch keine Festlegungen vorwegnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

A solid black rectangular redaction box covering the signature area.