

VATM e. V. • Frankenwerft 35 • 50667 Köln

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

Ansprechpartner	E-Mail	Telefon	Datum
Jeffrey Al-Ali	██████████	██████████	27.03.2026

VATM-Stellungnahme zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur ordnet richtigerweise die Kupfer-Glas-Migration als eine der zentralen infrastrukturellen Transformationsaufgaben der kommenden Jahre ein und betont ihre gesamtgesellschaftliche Bedeutung. Glasfaser ist die digitale Breitbandinfrastruktur von morgen, ihre Wirkung entfaltet sich jedoch erst mit der tatsächlichen Nutzung. Für die weiterhin in großem Umfang über das Kupfer-DSL-Netz versorgten Kundinnen und Kunden muss der Wechsel auf Glasfaser deshalb so gestaltet werden, dass er zügig, planbar und als positives Kundenerlebnis gelingt. Dies muss gelingen ohne Rückschritte bei Versorgungssicherheit, Preis- und Qualitätswettbewerb sowie Anbieter- und Produktvielfalt. Dabei ist zu beachten, dass die finale Abschaltung der alten Kupfernetzinfrastruktur insbesondere eine Lösung für die letzten Haushalte sein sollte. Zuvor legt die Branche ausdrücklich den Fokus auf die freiwillige Migration, bei der mithilfe von vertraglichen Regelungen zwischen den Unternehmen oder auch mit der Hilfe von Plattformbetreibern Lösungen gefunden werden. Attraktive marktgerechte Angebote der ausbauenden Unternehmen, insbesondere an die Vorleistungsnachfrager auf der bisherigen Kupferplattform der Telekom, sind dabei ebenso wichtig wie die richtige Preisfindung.

Im Regulierungskonzept wird ein Zielbild in den Vordergrund gestellt, das einen regelgebundenen Übergang diskriminierungsfrei und wettbewerbsorientiert strukturieren soll. Wir begrüßen ausdrücklich die klare Aussage, dass bei der Planung und Durchführung der Migration nicht nur das Glasfasernetz der Deutschen Telekom, sondern auch die von Wettbewerbern ausgebauten Glasfasernetze zu berücksichtigen sind.

Mit dem präferierten regelgebundenen Abschaltverfahren entwickelt die Bundesnetzagentur das vom BMDS angestoßene Grundkonzept konsequent weiter und setzt damit weiterhin den richtigen Schwerpunkt.

Ein diskriminierungsfrei gestalteter Abschaltprozess ist aus Sicht des VATM die Voraussetzung dafür, dass die Migration die Investitions- und Ausbauanreize im Markt stärkt. Gleichzeitig ist die steigende Nachfrage durch eine breite Produkt- und Anbietervielfalt ein zentraler Schlüssel, um Glasfaser attraktiver zu machen und den Verbraucher- und Geschäftskundeninteressen Rechnung zu tragen. Der VATM unterstützt diesen ganzheitlichen Ansatz, der den Markt in seiner Heterogenität benennt und erste Lösungsansätze skizziert.

Die Kupfer-Glas-Migration ist für Deutschland zudem eine einmalige Chance, nachhaltigen Wettbewerb zu sichern. Gerade weil der Glasfaserausbau in Deutschland überwiegend privatwirtschaftlich und im Wettbewerb erfolgt, brauchen alle Marktakteure frühzeitig verlässliche Leitplanken wie transparente Planung, klare Migrationsbedingungen sowie realistische Fristen. Für den Wettbewerb in Deutschland ist es dabei von entscheidender Bedeutung, dass geeignete Glasfaser-Vorleistungsprodukte entlang der gesamten Wertschöpfungskette sowohl auf aktiver als auch passiver Ebene zu wettbewerbsfähigen Konditionen auf dem Glasfasernetz der marktmächtigen Telekom sowie ihrer verbundenen Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Gerade hinsichtlich der marktmächtigen Telekom, die dann ebenfalls als Nachfrager agiert, muss eine eigenständige Betrachtung insbesondere der notwendigen Vorleistungen und Kostentragungen auf Seiten der dritten ausbauenden Unternehmen vorgenommen werden. Nur mit einem solchen Rahmen lassen sich die volkswirtschaftlichen Ziele – digitale Souveränität, Innovationsfähigkeit, Standortattraktivität – mit den wettbewerblichen Zielsetzungen in Einklang bringen.

Die BNetzA beschreibt die weiterhin sehr hohe Bedeutung kupferbasierter Anschlüsse, eine noch unvollständige Glasfaserabdeckung und eine im Vergleich geringe Nutzung von Glasfaseranschlüssen. Auch der VATM weist in diesem Zuge darauf hin, dass die in den vergangenen Jahren massiv gewachsene Glasfaserinfrastruktur ihre volle Wirkung erst dann entfalten wird, wenn der Wechsel aus der Kupfer- in die Glasfaserwelt tatsächlich gelingt. Daher ist es aus Sicht des VATM notwendig, nicht nur Ausbauziele zu formulieren, sondern gemeinsam mit der Branche die Rahmenbedingungen so zu setzen, dass auch vor dem Hintergrund des Investitionsschutzes aus „Homes passed“ tatsächlich „Homes activated“ werden.

Die BNetzA weist in ihrem Papier zugleich auf Zielkonflikte hin, die sich aus dem Parallelbetrieb alter und neuer Infrastrukturen sowie aus strategischem Verhalten des marktmächtigen Unternehmens ergeben können. Aus Sicht des VATM darf es der Telekom nicht gelingen, den Umbau der alten Kupferinfrastruktur auf moderne Glasfasertechnologie zur Verfestigung und Ausweitung ihrer marktbeherrschenden Stellung zu nutzen. Gerade in der Migrationsphase entstehen besondere Diskriminierungs- und Lock-in-Risiken, weil Kundenansprache, Informationsvorsprünge, Wechselkosten und Vorleistungsbedingungen maßgeblich darüber entscheiden, ob Wettbewerb auf Glasfasernetzen entstehen kann.

1. Diskriminierungsfreie Abschaltung

Die Bundesnetzagentur schlägt unter anderem – abgeleitet aus dem BMDS-Eckpunktepapier zur Kupfer-Glas-Migration – vor, die Abschaltung von Kupfernetzen künftig über ein gesetzlich verankertes, regelgebundenes Verfahren zu steuern, das an objektive Kriterien („Migrationsbedingungen“) anknüpft. In diesem Kontext fordert die BNetzA ein Initiativrecht für Telekom, Wettbewerber und Bundesnetzagentur. Aus Sicht des VATM ist dieser Ansatz der richtige Weg, um die Kupfer-Glas-Migration investitionssichernd und wettbewerbslich zu gestalten. Wenn die Abschaltentscheidung an vorher festgelegte, nachvollziehbare und überprüfbare Kriterien gebunden wird, sinkt das Risiko strategischer Verzögerungen durch das marktbeherrschende Unternehmen, welches nach der aktuellen Rechtslage das alleinige Initiativrecht innehat. Wir begrüßen daher den Schritt der BNetzA, auch Ideen und Anmerkungen aus der Branche einzubeziehen und sich somit von der aktuellen Rechtslage gestalterisch zu lösen.

Gerade die Erweiterung des Initiativrechts ist eine Möglichkeit, damit die Migration nicht allein vom Verhalten des marktbeherrschenden Unternehmens abhängt. Auch wenn dieser Punkt von einer ggf. Änderung im europäischen Recht (Digital Networks Act) abhängig gemacht wird und der zugrundeliegende Art. 81 EKEK (in Verbindung mit dem Erwägungsgrund 209 der Richtlinie) aktuell von einem Initiativrecht der Telekom ausgeht, ist ein Überdenken dieser Regelung und eine Stärkung der alternativen Netzbetreiber mittelfristig notwendig.

Ohne ein solches Initiativrecht für Wettbewerber und Regulierer besteht die Gefahr, dass Abschaltungen dort ausbleiben, wo sie volkswirtschaftlich und wettbewerbslich sinnvoll wären, die Telekom aber keinen hinreichenden Anreiz zur Einleitung eines Verfahrens sieht.

Die BNetzA betont, dass die Migrationsbedingungen in einem transparenten Verfahren unter Beteiligung aller interessierten Parteien festgelegt und durchgesetzt werden sollten. Für den VATM ist dies ein zentraler Punkt. Die Abschaltung des Kupfernetzes ist bislang ein der Telekom eingeräumtes Recht, mit dem zugleich Pflichten einhergehen. Die Ausgestaltung der Kriterien und der Prozessschritte muss deshalb vorab so konkretisiert werden, dass sie gleichermaßen in Ausbaugebieten der Telekom und von Wettbewerbern funktionieren und vergleichbare Bedingungen schaffen.

Die BNetzA verweist darauf, dass für ein regelgebundenes Verfahren teils rechtliche Anpassungen diskutiert werden. Der VATM möchte in diesem Kontext auch die bereits in der Vergangenheit schon adressierten Möglichkeiten für das aktuell geltende TKG hervorheben. Schon heute bestehen Möglichkeiten, nach § 17 TKG ein Regulierungskonzept zu entwickeln und diskriminierungsfreie Bedingungen abzusichern. Unabhängig von etwaigen Gesetzesänderungen sollte die Bundesnetzagentur die vorhandenen Instrumente nutzen, um zentrale Parameter – insbesondere Kriterien, Zeitpläne, Transparenz- und Vorleistungsanforderungen – so früh wie möglich festzulegen und damit den Start der Migration nicht unnötig zu verzögern. Gesetzliche Änderungen können dabei als Konkretisierung und als Stärkung dieser Vorgehensweise eine sinnvolle Ergänzung sein.

2. Abdeckungsgrade Glasernetze

Die Bundesnetzagentur knüpft die Einleitung eines Migrationsprozesses an eine Mindestversorgung mit Glasfaser und schlägt hierfür eine Quote von 80 Prozent „Homes Connected“ vor. Mit ihrem Konsultationsentwurf stellt die BNetzA diese „Homes Connected“-Quote ausdrücklich zur Diskussion. Zugleich weist sie darauf hin, dass ein Wert von 80 Prozent „Homes Connected“ möglicherweise zu hoch angesetzt sein kann und eine Absenkung etwa durch die kumulative Berücksichtigung weiterer Parameter – wie der Erreichung einer „Homes Passed“-Quote – flankiert werden könnte. Zur Begründung führt die BNetzA aus, dass der Übergang von „Homes Passed“ zu „Homes Connected“ in der Praxis häufig zeitintensiv ist und mit Unwägbarkeiten verbunden sein kann. Ein festgelegter Zeitplan soll daher sicherstellen, dass der Übergang zu „Homes Activated“ auch im Regelfall erreicht werden kann.

Die von der Bundesnetzagentur zur Debatte gestellte Schwelle von 80 % „Homes Connected“ setzt bereits zu Beginn stark darauf, die Voraussetzungen einer flächendeckenden Glasfaserversorgung für den Zeitpunkt der finalen Abschaltung weitgehend vorwegzunehmen und somit eine mögliche Nachverdichtung und einen Ausbau von „Homes Passed“ zu „Homes Connected“ gering zu halten. Die aktuellen Diskussionen zur Kupfer-Glas-Migration werden mannigfaltig geführt, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Der Digital Networks Act (DNA) enthält neben den Ideen aus dem Regulierungskonzept einige Ansätze wie einen finalen Abschaltzyklus ab Ende 2035 sowie die Definition sogenannter CSO-Gebiete. In diesem Zusammenhang hat die Kommission auch eine sog. „Premises-Passed-Quote“ in Höhe von 95 % als mögliche Schwelle – neben dem Kriterium geeigneter Vorleistungsprodukte – für den Beginn eines Migrationsprozesses zur Diskussion gestellt. Die Wahl der richtigen Quote ist aus unserer Sicht entscheidend, um den Gesamtprozess der Kupfer-Glas-Migration nicht zu verzögern und zugleich den Interessen der alternativen Netzanbieter und der Zugangsnachfrager Rechnung zu tragen. Planungs- und Rechtssicherheit müssen gewährleistet sein, damit Investitionssicherheit sowie Wettbewerb im Sinne von Anbieter- und Produktvielfalt auf den Netzen ermöglicht werden. Angesichts des laufenden Prozesses bleibt abzuwarten, wie der DNA letztlich ausgestaltet sein wird und welche Spielräume in diesen Fällen dem nationalen Gesetzgeber beziehungsweise der Bundesnetzagentur noch zustehen.

Der VATM unterstützt ausdrücklich das Ziel einer Migration, einerseits über die Verbesserung der Investitionsbedingungen in Deutschland eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaser zu erreichen. Andererseits muss insbesondere die asymmetrische Regulierung gegenüber der Telekom effektiver ausgestaltet werden. Die Regulierung light hat die Telekom einseitig privilegiert und damit die Wettbewerbsbedingungen für die zugangsbegehrenden Nachfrager verschlechtert. Das Ziel kann nur das gemeinsame Miteinander sein, um auch die Netze gemeinsam zu finanzieren. Zu berücksichtigen sind also immer die Ausbauer- und die Nachfrager-Gesichtspunkte, um gemeinsam die Digitalisierung zu stemmen. Ohne entsprechende Investitionen in die Glasfaserinfrastruktur sowie die dafür notwendigen ökonomischen Voraussetzungen und einen funktionierenden Wettbewerb mit regulierten Zugangsbedingungen gegenüber Telekom sowie Open-Access-Angeboten ist dies jedoch nicht zu gewährleisten. Die korrekte Bezugsgröße und die konkrete Höhe der Einstiegsschwelle sind sorgfältig abzuwägen. Zu vermeiden ist, dass der Glasfaserausbau und der Wettbewerb insgesamt ausgebremst und Investitionen gefährdet werden.

Die Bundesnetzagentur schlägt vor, dass „Homes Connected“ im Kontext der Migration ausschließlich FTTH bis in die Wohnung umfasst und FTTB (Glasfaser bis in den Keller) nicht berücksichtigt wird. Diese Eingrenzung halten wir für realitätsfern. Vielmehr sollte hier die alte Definition beibehalten werden.

Insbesondere in Mehrfamilienhäusern ist der Ausbau innerhalb des Gebäudes mit erheblichen praktischen und rechtlichen Hürden verbunden und liegt nicht vollständig im Einflussbereich der Netzbetreiber. Nach aktueller Rechtslage ist ein Ausbau gegen den Willen des Eigentümers ohne bestehenden Endkundenvertrag nicht möglich. Mögliche Vollausbaurechte werden in anderen Kontexten (vgl. § 144 TKG-E) diskutiert. Ein wirtschaftlich so relevanter Switch von Kupfer auf Glas darf daher nicht von subjektiven Interessen einzelner Eigentümer, WEGs oder der professionellen Wohnungswirtschaft abhängig gemacht werden. Wenn FTTB grundsätzlich unberücksichtigt bleiben soll, müssen damit zwingend flankierende Erleichterungen verbunden werden – etwa bei Mitnutzungs- und Umsetzungsmechanismen im Gebäude, damit der Markt nicht strukturell ausgebremst wird. Zudem sind die am Markt verfügbaren Realisierungsressourcen zu berücksichtigen, die auch bei einer möglichen Gesetzesänderung im Rahmen der TKG-Novelle nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Die BNetzA betont, dass die Migrationsbedingungen grundsätzlich einheitlich über alle Zielnetzbetreiber und Gebiete hinweg gelten sollten. Das Ziel der Vergleichbarkeit und einer Vereinheitlichung unterstützen wir.

Gleichwohl ist im Rahmen der Gebietsdefinitionen auch die Frage der Bezugsgröße zu klären. Für die geplante Abschalteschwelle ist zu prüfen, ob in einem Abschaltgebiet sämtliche Adresspunkte herangezogen werden sollten, deren Versorgung tatsächlich umgestellt und deren Kupferanschlüsse abgeschaltet werden sollen.

Mit Blick auf die Bezugsgröße werden zwei unterschiedliche Positionen im Markt vertreten:

- Nach Auffassung der Zugangsnachfrager sind in die Bezugsgröße sämtliche verfügbaren Anschlüsse einzubeziehen, um eine möglichst umfassende Versorgung der Endkunden mit Glasfaser und auch dauerhaft einen Infrastrukturwettbewerb zwischen Glasfaser- und Kabelnetzen zu gewährleisten. Eine zu klein bemessene Bezugsgröße mag zwar zu einem früheren Beginn des Migrationsprozesses führen, sie ginge jedoch zulasten von Anbieter- und Wahlfreiheit sowie eines vielfältigen Endkundenangebots.

Eine Aufweichung beziehungsweise zu enge Abgrenzung der Bezugsgröße würde darüber hinaus dazu führen, dass zu wenige Anschlüsse erfasst und die relevante Bezugsgröße künstlich nach unten korrigiert wird. Die Folge wären nicht berücksichtigte beziehungsweise unversorgte Haushalte, eine geringere Flächendeckung der Glasfaserversorgung sowie Einbußen bei Anbieter- und Produktvielfalt. Die von der Bundesnetzagentur avisierte Migrationsphase würde sich in diesem Fall deutlich über 3 Jahre hinaus verlängern.

- Nach Auffassung der ausbauenden Wettbewerber bringt eine Bezugsgröße, die auch solche Adressen erfasst, bei denen kein aktiver Kupfernutzer (mehr) vorhanden ist, den Migrations- und den weiteren Ausbauprozess zum Stillstand, ohne dass dies aus Gründen des Verbraucher- oder Wettbewerbsschutzes erforderlich wäre, da für diese zusätzlich zu errichtenden Anschlüsse keine planbare Einnahmen- und damit keine realistische Finanzierungsperspektive besteht. Darüber hinaus sollten nur Anschlüsse, bei denen der Endkunde einen Glasfaserausbau ausdrücklich wünscht und bestellt, in die maßgebliche Bezugsgröße einfließen. Anschlüsse ohne bestehende Kupferinfrastruktur sind von einer Kupfernetzabschaltung bereits dem Grunde nach nicht betroffen und dürfen folglich auch nicht in die Bemessungsgröße einbezogen werden. Andernfalls würden sowohl das subjektive Verhalten einzelner Endkunden als auch die Berücksichtigung tatsächlich nicht betroffener Anschlüsse den Beginn des Migrationsprozesses verzögern und das Verfahren insgesamt unnötig erschweren.

3. Tatsächliche Abschaltung

Die Bundesnetzagentur fordert zum Zeitpunkt der tatsächlichen Abschaltung prinzipiell eine flächendeckende Glasfaserversorgung und regt für den Massenmarkt an, Ausnahmen politisch zu klären – etwa bei Anschlussverweigerung durch Endkunden oder bei unverhältnismäßig hohen Kosten (auch unter Berücksichtigung öffentlicher Förderung) –, verbunden mit der Pflicht, über andere Technologien einen breitbandigen Zugang sicherzustellen.

Der VATM teilt das Ziel einer möglichst flächendeckenden Glasfaserversorgung zum Zeitpunkt der tatsächlichen Abschaltung. Dafür bedarf es jedoch eines zügigen Beginns eines Abschaltprozesses sowie signifikanter Investitionen in den Ausbau. Zielanpassungen und auch Ausnahmeregelungen sind jedoch notwendig, um realen Gegebenheiten Rechnung zu tragen – insbesondere, wenn Haushalte/Unternehmen bereits andere Infrastrukturen (außerhalb CuDA) nutzen. Dieses Verhalten darf nicht in die Risikosphäre des ausbauenden Unternehmens fallen.

Die BNetzA stellt bei der Frage unverhältnismäßig hoher Ausbaurkosten ausdrücklich auch auf die Möglichkeit öffentlicher Förderung ab. Aus Sicht des VATM ist damit ein klarer Auftrag verbunden, die Ausbauplanung und Förderung frühzeitig zu klären und das Förderregime zu überarbeiten und an die aktuelle Situation anzupassen. Wenn für einzelne Standorte ein Glasfaseranschluss wirtschaftlich nur mit Förderung realisierbar ist, müssen Förderentscheidungen, Antrags- und Bewilligungsprozesse sowie Realisierungsfristen so in den Migrationsfahrplan integriert werden, dass Versorgungslücken vermieden werden und der Prozess nicht blockiert wird. Gleichzeitig darf die Diskussion um Förderfähigkeit nicht dazu führen, dass der Übergang auf Glasfaser insgesamt ausgebremst wird. Vielmehr braucht es ein planbares Vorgehen für wirtschaftlich unversorgbare Anschlüsse.

Die BNetzA eröffnet für eine begrenzte Zahl an Fällen ohne Glasfaseranschluss die Möglichkeit, eine Versorgung mit zukunftsfähigen Alternativen über andere Breitbandtechnologien (auch Mobilfunk- und Satellit) sicherzustellen. Wo Glasfaser im Einzelfall nicht realisierbar ist, müssen Alternativen verfügbar sein, die den Bedarf an zuverlässiger Breitbandversorgung abdecken und die betroffenen Haushalte und Unternehmen nicht unversorgt zurücklassen.

4. Besonderheit Geschäftskundenmarkt

Die Bundesnetzagentur differenziert im Konzept zwischen Massenmarkt (Markt 1) und Geschäftskundenmarkt (Markt 2) und verweist auf unterschiedliche Anforderungen. Diese Differenzierung verkennt in der Pauschalität, dass Geschäftskundenanschlüsse auch über Vorleistungen auf Markt 1 realisiert werden. Die Differenzierung nur anhand der Märkte formal vorzunehmen, würde dazu führen, dass diese Geschäftskundenanschlüsse denselben Regelungen unterworfen würden wie die für Verbraucher, wodurch der Besonderheit ihrer Anforderungen nicht hinreichend Rechnung getragen würde.

Geschäftskundenanschlüsse sind insgesamt differenziert zu betrachten, da dieser Markt heterogen ausgestaltet ist. Aufgrund der vielfältigen Anforderungen existieren neben dem klassischen Mietleitungsmarkt auch Geschäftskundenanschlüsse, die auf Produkten basieren, die zugleich massenmarktfähig sind. Auf diese Besonderheit und die erforderliche Differenzierung sollte bei der Betrachtung des Geschäftskundenmarktes ausdrücklich hingewiesen werden.

Soweit Geschäftskunden auf eine unterbrechungsfreie Versorgung angewiesen sind und gegebenenfalls besondere Anforderungen an Service-Level-Agreements (SLAs) stellen, dürfen kupferbasierte Anschlüsse für diese Kundengruppen nicht abgeschaltet werden, solange keine tatsächlich gleichwertigen Alternativen zur Verfügung stehen.

Der Geschäftskundenmarkt umfasst ein erhebliches Marktvolumen und ist für viele Schlüsselindustrien, das produzierende Gewerbe sowie den Einzelhandel von einer unterbrechungsfreien Versorgung abhängig. In einem Kupfer-Glas-Migrationsszenario dürfen diese Anforderungen nicht „unter die Räder“ geraten. Für bestimmte geschäftskritische Anschlüsse sind daher besondere Migrationspfade, längere Umstellungsfenster und ggf. spezifische Ausnahmen vorzusehen, um Stabilität und Dienstgüte jederzeit zu gewährleisten. Zudem sollten eben genau diese Anschlüsse auch nicht übergangsweise auf alternative Anschlussarten wie Mobilfunk umgestellt werden, falls dies die Geschäftsprozesse massiv behindert. Hier bedarf es deutlich konkreterer Ausgestaltung als bisher im Regulierungskonzept vorgesehen, wo bislang nur im Vergleich zu Verbrauchern von möglichen anderen Regelungen gesprochen wird.

5. Transparenz für Wettbewerber

Die BNetzA sieht eine Pflicht zur Erstellung und Veröffentlichung eines übergeordneten, bundesweiten Migrationsplans als notwendig an. Aus Sicht des VATM ist ein solcher Plan ein zentrales Instrument für Planungs- und Investitionssicherheit. Er sollte aus praktischer Sicht insbesondere standardisierte Prozesse und verbindliche Fristen abbilden und damit Meilensteine zwischen Start- und Enddatum des Migrationsprozesses des marktmächtigen Unternehmens planbar und transparent machen. Trotz erster Vorschläge durch den Referentenentwurf des TKG, entsprechende Nichtdiskriminierungsregelungen gesetzlich festzulegen, werden auch in diesen Fällen marktmächtige Unternehmen faktisch allein entscheiden, ob, wo und wann abgeschaltet wird.

Die Bundesnetzagentur betont, dass Transparenz im Migrationsprozess nicht nur im Verhältnis der Netzbetreiber untereinander, sondern auch gegenüber Endkundinnen und Endkunden entscheidend ist, damit diese informierte Entscheidungen über die Wahl ihrer TK-Dienste treffen können. Der VATM unterstützt entsprechende Aufklärungskampagnen und die verständliche, frühzeitige Kommunikation ausdrücklich, weil nur so Akzeptanz für freiwillige Wechsel entsteht.

Aus den Pilotprojekten ist zugleich bekannt, dass fehlende oder veraltete Kontaktdaten und komplexe Datenlagen praktische Hürden darstellen – umso wichtiger sind klare Verantwortlichkeiten und hohe Datenqualität als Treiber für Ausbau und Umschaltung. Die Bundesnetzagentur weist im Konzept darauf hin, dass eine gesetzliche Grundlage für bestimmte Transparenzpflichten erforderlich sein könnte. Der VATM hält zugleich fest, dass der bestehende Rechtsrahmen bereits heute Werkzeuge bereithält. Nach § 25 TKG kann die Bundesnetzagentur Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zur Veröffentlichung migrationsrelevanter Informationen verpflichten und in Regulierungsverfügungen konkrete Informationspflichten festlegen. In der Vergangenheit hat sich ein rein freiwilliger Ansatz aus Sicht des VATM als nicht ausreichend erwiesen. Deshalb unterstützen wir die Einschätzung, dass nun zügig verbindliche Transparenzverpflichtungen festzulegen sind.

Die Bundesnetzagentur verweist im Kontext der alternativen Zugangsprodukte auf die Notwendigkeit einer Substitutionsmatrix, die die bisherigen regulierten Kupfer-Vorleistungsprodukte den erforderlichen Zielprodukten auf dem jeweiligen Zielnetz zuordnet. Der VATM unterstreicht die zentrale Bedeutung dieser „Landebahn“. Nur wenn frühzeitig transparent ist, welche Produkte das marktbeherrschende Unternehmen (aktiv und passiv) in welcher Qualität, Endnutzereichweite und zu welchen wirtschaftlichen Bedingungen anbieten muss, können Zugangsnachfrager ihre Produktwelten, Systeme und Prozesse rechtzeitig umstellen und weiterhin wirksamen Wettbewerb im Endkundenmarkt ermöglichen. Der VATM hat hierfür bereits eine Substitutionsmatrix für die Zielprodukte erstellt, die der Bundesnetzagentur bereits vorliegt. Die Matrix bezieht sich dabei ausschließlich auf das Szenario einer Migration vom Kupfernetz der Deutschen Telekom auf das Glasfasernetz der Deutschen Telekom.

	<u>Ausgangsprodukte</u>	<u>Zielprodukte Telekom</u>
Privatkunden (als Vertragsnehmer)	Teilnehmeranschlussleitung (TAL) Cu	In Abhängigkeit der Nachfrage: <ul style="list-style-type: none"> • L3 BSA FTTH (aktiv, überregional) • L2 BSA FTTH (aktiv, regional) • Glasfaser-TAL (passives, lokales Produkt oder vergleichbar) oder ersatzweise entbündelte Wellenlänge (WDM-Angebot)
	L2 BSA Cu	
	L3 BSA Cu (IP BSA / WIA Gate Cu)	
Geschäftskunden (als Vertragsnehmer)	CFV SDH Cu	In Abhängigkeit der Nachfrage: <ul style="list-style-type: none"> • CFV 2.0 (lokale Übergabe, L2) • VPN 2.0 (regionale/überreg. Übergabe, L2) • L2 BSA FTTH mit verbesserten QoS Features („GK tauglich“) • L3 BSA FTTH mit verbesserten QoS Features („GK tauglich“) • Dediziertes Glasfaser-Bandbreitenprodukt (OTN) • Unbeschaltete Glasfaser - lokale Übergabe einer Glasfaser (passiv) oder ersatzweise entbündelte Wellenlänge (WDM-Angebot) – ausgenommen Mobilfunkanbindungen gem. VATM-Position
	CFV Ethernet over SDH Cu	
	CFV Hub and Spoke Cu	
	CFV VPN 2.0 Cu	
	Teilnehmeranschlussleitung (TAL) Cu	
	L2 BSA CU	
	L3 BSA Cu (IPBSA / WIA Gate Cu)	

#Wettbewerbverbindet

Für Zielprodukte auf Basis dritter Zielnetze teilt der VATM nicht die Auffassung der Bundesnetzagentur, dass diese zwingend den Zielprodukten im Netz der Telekom entsprechen müssen. Die BNetzA und das BMDS heben hervor, dass eine belastbare Datenbasis (u. a. zu aktiven Kunden und Ausbaufortschritten) Voraussetzung für eine verlässliche Steuerung der Migration ist. Aus Sicht des VATM gehört deshalb zwingend dazu, dass die Telekom die Adressdaten aktiver Kupferkunden rechtzeitig zu Beginn der Migration für die jeweiligen KVz-Bereiche offenlegt und laufend aktualisiert. Nur mit dieser Datenbasis lässt sich der notwendige Ausbau realistisch abschätzen und lassen sich Migrationsgebiete sachgerecht priorisieren.

6. Zuschnitt der Migrationsgebiete

Die BNetzA schlägt vor, Migrationsgebiete grundsätzlich an der Kupfernetzstruktur (MSAN- bzw. KVz-Bereiche) auszurichten und – wo sinnvoll – entlang von Stadtbezirks- oder Gemeindegrenzen zusammenzufassen. Der VATM unterstützt diesen Ansatz.

Die Bundesnetzagentur betont, dass bei der Festlegung der Migrationsgebiete sowohl die Belange des Massenmarktes als auch die des Geschäftskundenmarktes zu berücksichtigen sind und möglichst frühzeitig zu ermitteln ist, ob und in welchem Umfang Geschäftskundenanschlüsse betroffen sind. Diese Klarstellung ist aus Sicht des VATM zentral. Geschäftskundenanschlüsse können mit besonderen Qualitäts-, Sicherheits- und Serviceanforderungen verbunden sein und sind häufig in komplexe Standort- und Filialstrukturen eingebettet. Der Zuschnitt von Gebieten muss daher vermeiden, dass geschäftskritische Verbindungen durch unpassende Gebietsgrenzen unnötig komplexe oder riskante Migrationspfade erhalten.

Die BNetzA verweist aus Pilot- und Markterfahrungen darauf, dass technisch sinnvolle Abschalteneinheiten nicht immer deckungsgleich mit kommunalen Zuschnitten sind. Aus Sicht des VATM folgt, dass der Zuschnitt flexibel genug sein muss, um Netzrealitäten abzubilden, aber nicht beliebig werden darf. Die Abschalteneinheit muss so gewählt sein, dass sie einerseits nicht zu groß ist (damit verbleibender Ausbau und Nachverdichtung in einem Gebiet realistisch zu bewältigen sind) und andererseits nicht zu kleinteilig (damit Vermarktung, Kundenkommunikation und operative Umstellung effizient organisiert werden können). Dabei ist zugleich zu berücksichtigen, dass sich die Netzstrukturen des marktmächtigen Unternehmens teilweise von denen alternativer Netzbetreiber unterscheiden, da diese auf historischen Strukturen beruhen, die nicht mehr in jedem Fall heutigen, effizienten Planungen entsprechen. Diese Unterschiede sind bei der Abgrenzung und praktischen Ausgestaltung der Migrationsgebiete entsprechend zu beachten.

7. Fristen und Zeitbedarfe

Die BNetzA skizziert für ein regelgebundenes Verfahren einen dreijährigen Migrationsprozess mit Meilensteinen wie Anzeige, Vermarktungsstopp, Prüfung der Abschaltbedingungen und tatsächlicher Abschaltung. Dies passt auch zu den Vorschlägen zur Migration der Kommission im DNA.

Aus Sicht des VATM ist zudem sicherzustellen, dass ein Vermarktungsstopp differenziert zu betrachten ist. Denkbar wäre in diesem Übergangszeitraum die Bestellmöglichkeit von VDSL-Übergangsprodukten zu ermöglichen, sofern diese gleichzeitig mit der Bestellung eines Glasfaseranschlusses („Homes activated“) verknüpft werden. In diesem Fall muss im Hinblick auf Nichtdiskriminierungsmaßnahmen beachtet werden, dass das marktmächtige Unternehmen diese Übergangsprodukte auch den Wettbewerbern anbietet und damit keine Behinderung des Wettbewerbs erfolgen kann. Gleichzeitig müssen aber die Nachfolgeprodukte auf dem Zielnetz definiert sein und auch zu Beginn des Abschaltprozesses zur Verfügung stehen.

Die Frist zur Prüfung der Einhaltung der definierten Migrationsbedingungen vor einem Vermarktungsstopp muss zudem so ausgestaltet sein, dass die Bundesnetzagentur die vorgesehenen Prüfungen der Migrationsbedingungen und des Zeitplans wirksam durchführen kann.

Der VATM bewertet die wesentlichen Zeitpunkte und Fristen im Migrationsprozess dem Grunde nach als einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung, weil er den Prozess strukturiert und eine Grundlage für Planungssicherheit bei Endkundenkommunikation, Vertragsumstellungen und operativen Migrationsprozessen schafft.

Zugleich ist sicherzustellen, dass ein Vermarktungsstopp erst dann greift, wenn für jeden Neukunden ein Alternativprodukt tatsächlich verfügbar ist und Wettbewerb nicht behindert wird – andernfalls würde der Vermarktungsstopp seine Akzeptanz verlieren und könnte Endkundeninteressen beeinträchtigen.

Die BNetzA stellt klar, dass bestimmte Migrationsbedingungen bereits zum Zeitpunkt der Anzeige erfüllt sein müssen (insbesondere Mindestversorgung mit Glasfaser sowie geeignete Vorleistungsangebote) und dass die Prüfung weiterer Abschaltbedingungen sachgerecht während der Phase des Vermarktungsstopps erfolgen kann. Es wird im Regulierungskonzept darauf hingewiesen, dass mit zunehmenden Erfahrungswerten die Abstände zwischen Anzeige und Vermarktungsstopp perspektivisch verringert werden könnten und dass im Geschäftskundenbereich teilweise längere Laufzeiten und individuelle Pfade erforderlich sind.

Der VATM betont in diesem Zusammenhang die bereits angesprochene Heterogenität der Geschäftskunden. Es ist demnach zu differenzieren zwischen hochperformanten Geschäftskundenanschlüssen, bei denen andere Regelungen gelten müssen als bei Geschäftskunden mit niedrigeren Anforderungen an Bandbreite und SLAs. Die Erfahrung aus früheren Technologiewechseln zeigt, dass hier besondere Beachtung notwendig ist.

Es wird im Konzept außerdem die Verfügbarkeit alternativer Zugangsprodukte und deren rechtzeitige Implementierung als zeitkritischer Faktor thematisiert. Der VATM unterstreicht, dass ein Zeitplan nur dann belastbar ist, wenn die notwendigen und oben beschriebenen Vorleistungsprodukte frühzeitig technisch und prozessual bestellbar sind und wenn Standardangebote und Entgeltfragen des marktmächtigen Unternehmens rechtzeitig geklärt werden. Wir möchten noch einmal betonen, dass wir die Ausführungen der BNetzA ausdrücklich begrüßen, die erforderlichen Anpassungen der Regulierungsverfügungen und insbesondere der Standardangebote zu entkoppeln und im Vorfeld der ersten Verfahren nach § 34 TKG in einem ersten Schritt vorzunehmen. So könnte bereits frühzeitig eine planungssichere Grundlage für viele übergeordnete Aspekte der Abschaltung geschaffen werden, die nicht in jedem Einzelfall neu zu bewerten wären. Es ist dabei notwendig, dass die BNetzA die erforderlichen Anpassungen proaktiv einleitet oder die Telekom dazu auffordert, die entsprechenden Verfahren einzuleiten. Andernfalls entstehen für Zugangsnachfrager vermeidbare Verzögerungen, die sich unmittelbar in Endkundenmigration, Kundenzufriedenheit und Wettbewerb niederschlagen.

Die BNetzA adressiert als weiteren wesentlichen Punkt die Frage der Verteilung von Migrationskosten und regt an, diesen Aspekt im Rahmen des Gesamtkonzepts zu berücksichtigen. Aus Sicht des VATM muss hierbei im Grundsatz gelten: Wer profitiert in welchem Umfang von der Abschaltung bzw. Migration („cui bono“)? Die Telekom hat erhebliche ökonomische Vorteile durch die Außerbetriebnahme des Kupfernetzes und die Einsparung des Doppelbetriebs sowie erhebliche Überrenditen erwirtschaftet. Wir möchten festhalten, dass es daher nur sachgerecht ist, wenn die Telekom umfassend im Zuge der Migration von ihrem Kupfernetz auf das eigene Glasfasernetz auch die damit verbundenen Migrationskosten trägt. Dies umfasst sowohl Wechselentgelte als auch migrationsbedingte interne Kosten sowie insbesondere Kündigungsentgelte von Zugangsnachfragern im Rahmen der Abschaltung und Migration zum Zielnetz der Telekom.

Mit Blick auf dritte Zielnetze und die letzte Phase der Migration werden zwei unterschiedliche Positionen im Markt vertreten:

- Ausbauende Wettbewerber fordern, dass die auf Seiten des Zielnetzes anfallenden Kosten auch von den Zugang nachfragenden Unternehmen mitgetragen werden (z. B. Bereitstellungsentgelte). Eine differenzierte Betrachtung sei gerechtfertigt, da diese Zielnetze nicht die entsprechenden historischen Überrenditen aus dem Weiterbetrieb des Kupfernetzes erzielen konnten.
- Die Zugangsnachfrager fordern die Übernahme der anteiligen direkten und indirekten Migrationskosten auch beim Wechsel auf das Drittnetz. Dieses sei durch die vollständige Übertragung der Nachfrage auf das Zielnetz der ausbauenden Wettbewerber gerechtfertigt („Begünstigtenprinzip“). Demzufolge müssten die Zielnetzbetreiber die anteiligen Migrationskosten sowie die internen Kosten der Zugangsnachfrager tragen. Die Kosten der Kündigung/Abschaltung sind weiterhin von der Telekom zu tragen.

8. Alternative Zugangsprodukte

Die BNetzA definiert das Vorliegen eines geeigneten Vorleistungsangebots als zwingende Migrationsbedingung und verlangt, dass ein Drittanbieterzugang zum Glasfaserzielnetz bereits zur Einleitung des Migrationsprozesses besteht. Der VATM weist darauf hin, dass ohne wettbewerbsfähige Vorleistungsprodukte ein Wechsel von Kupfer auf Glasfaser nicht wettbewerbsmäßig organisiert werden kann. Gerade für die heute auf der Kupferplattform aktiven Zugangsnachfrager müssen gleichwertige oder bessere Möglichkeiten bestehen, ihre Endkunden nahtlos auf Glasfaser weiter zu versorgen – andernfalls drohen Angebotsverengung und Akzeptanzprobleme bei Endkunden. Dabei ist dem technologischen Fortschritt Rechnung zu tragen. Die Migration eröffnet Verbraucherinnen und Verbrauchern damit den Zugang zu leistungsfähigen Bandbreiten, ohne dass Kundinnen und Kunden dadurch über Gebühr belastet werden.

Die BNetzA schlägt vor, dass Open-Access-Grundsätze in technischer, prozessualer und preislicher Hinsicht grundsätzlich nach einheitlichen Prinzipien für Glasfaserzielnetze ausgestaltet werden sollten, und regt zur Umsetzung eine Vereinfachung und Konkretisierung von § 22 TKG an.

Aus Sicht des VATM ist an dieser Stelle sorgfältig zu differenzieren: Während die aktuellen Marktprobleme eine Stärkung der marktmachtabhängigen (asymmetrischen) Regulierung des marktbeherrschenden Unternehmens erfordern, wäre eine pauschale Ausweitung symmetrischer Zugangsverpflichtungen fehlgeleitet. Neue Glasfasernetze entstehen in Deutschland nicht nur durch den etablierten Anbieter, sondern durch zahlreiche alternative Netzbetreiber, die vielfach bereits freiwillige Open-Access-Modelle entwickeln. Eine zwangsweise Ausweitung symmetrischer Verpflichtungen birgt das Risiko, diese investitions- und kooperationsfördernden Modelle zu schwächen und Investitionssicherheit (und damit den Ausbau) stark zu beeinträchtigen. § 22 TKG bietet der Bundesnetzagentur schon heute Instrumente, um bei Hindernissen der Replizierbarkeit fallbezogenen Zugang anzuordnen. Dieses System sollte nicht ohne zwingenden Grund grundlegend verändert werden. Bevor eine symmetrische Zugangsregulierung über alle Ausbauer auferlegt wird, muss vorrangig die asymmetrische Zugangsregulierung gegenüber der Telekom gestärkt werden, da die Telekom ihre Marktmacht bei der Auslastung ihres Glasfasernetzes sehr erfolgreich einsetzen kann, wie die Marktanteile der Nachfrager auf dem Telekom-Glasfasernetz mit <10 % anschaulich zeigen. Die BNetzA stellt im Regulierungskonzept zu Recht dar, dass die asymmetrische Regulierung die Marktmachtprobleme der Telekom auch künftig angemessen adressieren muss (vgl. S. 77 – Zusammenfassung Ziffer 6). Klarzustellen ist daher, dass der freiwillige Netzzugang (Open Access) nur gegenüber Unternehmen ohne Marktmacht und eine asymmetrische Zugangsregulierung gegenüber dem marktmächtigen Unternehmen erfolgen muss. Open Access ist dabei stets als der frei verhandelte, diskriminierungsfreie Netzzugang zu verstehen, der den Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt ermöglicht und fördert. Open Access ist gerade kein regulierter Zugang (vgl. S. 65, Rn. 179).

Die BNetzA stellt dar, dass im Massenmarkt Layer-2- und Layer-3-Bitstromprodukte als notwendige Zielprodukte weithin anerkannt sind, während die Diskussion um physisch entbündelte Zugänge (z. B. Glasfaser-TAL) heterogener ist. Aus Sicht des VATM muss die Zielproduktpalette entlang der gesamten Wertschöpfungskette gegenüber dem marktmächtigen Unternehmen wettbewerbsfähige Produkte ermöglichen. Im Massenmarkt sind L2- und L3-BSA-FTTH/FTTB unverzichtbar. Für eine stärkere Teilhabe an höheren Wertschöpfungsstufen sind darüber hinaus aktiv oder passiv geprägte Angebote wie entbündelte Wellenlängen oder „Network Slicing“ zu prüfen.

Hierbei sind die Auswirkungen dieser Zugangsmöglichkeiten auf ein effizientes Netzdesign, Netzperformance (s. Einfluss auf Dämpfungsraten) und einen ressourcenschonenden Betrieb und Anbieterwechsel einzubeziehen. Für den Geschäftskundenmarkt müssen zudem Produkte verfügbar sein, die erhöhte Anforderungen an Verfügbarkeit, Stabilität, Dienstgüte und Service-Level abbilden.

Die BNetzA und das BMDS adressieren flankierend die Rolle bestehender Rabatt- und Commitment-Modelle sowie die Notwendigkeit, freiwillige Migration zu beschleunigen. Der VATM betont hierzu, dass Commitment-Modelle grundsätzlich eine klare marktökonomische Berechtigung haben und in Prüfverfahren so behandelt werden müssen, dass Vertragspartner nicht nachträglich benachteiligt werden. Gleichzeitig muss das Mengen-Rabattsystem so ausgestaltet werden, dass z. B. bei einem Wechsel von Kunden auf Glasfasernetze Dritter den betroffenen Zugangsnachfragern keine Nachteile entstehen (bspw. weil wegen sinkender Mengen andere Preise gelten).

Zudem ist die strategisch motivierte Weigerung der Telekom, Glasfasernetze Dritter über Bitstromangebote zu nutzen („Wholebuy-Verweigerung“), zu beenden. Erst wenn die Telekom auch marktübliche aktive Vorleistungen bei anderen Unternehmen einkauft, kann der freiwillige Kundenwechsel deutlich erleichtert und beschleunigt werden. Für diesen Fall muss sichergestellt werden, dass den bisherigen, heute auf dem Netz der Telekom agierenden Zugangsnachfragern eine Mitnahme in Form einer sog. „Huckepacklösung“ ermöglicht wird, bei der die Zugangsnachfrager keine eigenen Vorleistungsverträge mit Drittanbietern schließen müssen, sondern ihre Kunden weiterhin über ihren bestehenden Vorleistungsvertrag mit der Telekom versorgen können. Um den Transaktionsaufwand und die damit verbundenen Kosten gering zu halten, ist neben einem entsprechend ausreichenden zeitlichen Vorlauf, der Etablierung einer Huckepacklösung oder der Einbindung neutraler Plattformbetreiber auch insoweit eine interessen- und sachgerechte Regelung zu den verbleibenden Kosten mit der Branche im Vorfeld zu klären und festzuschreiben, um allseitige Planungssicherheit zu gewährleisten – die Nachfrager dürfen hierdurch keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber der Telekom haben.

Die BNetzA und das BMDS betonen, dass die freiwillige, kundengetriebene Migration die entscheidende Phase der Umschaltung ist und Akzeptanz bei Endkunden nur über attraktive Angebote entsteht.

Mit freundlichen Grüßen



Jeffrey Al-Ali

Leiter Recht & Regulierung

#Wettbewerbverbindet