

STELLUNGNAHME

zum Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“ des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung von September 2025

Berlin, 14. November 2025

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt 1.601 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 309.000 Beschäftigten wurden 2022 Umsatzerlöse von 194 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 91 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 40 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 220 Unternehmen investieren pro Jahr über 912 Millionen Euro. Künftig wollen 90 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten.

Zahlen Daten Fakten 2024

Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge. Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“ des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) von September 2025 Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Kommunale Unternehmen sind **zentrale Kräfte des flächendeckenden Glasfaserausbaus** in Deutschland. Sie haben bereits über ein Fünftel der Glasfaseranschlüsse realisiert und errichten Glasfasernetze auch in solchen Gebieten, die andere Glasfaser ausbauende Unternehmen unerschlossen lassen. Hierauf geht unter anderem der Bericht des BMDS zum Stand des Glasfaserausbaus in Deutschland von Mai 2025 ein.

Mehr als 250 kommunale Unternehmen – von Stadtwerken über deren Tochterunternehmen bis hin zu Zweckverbänden – errichten und betreiben **modernste Glasfasernetze** für die digitale Gegenwart und Zukunft Deutschlands. Oft verlaufen ihre Glasfasernetze schon heute neben dem Kupfernetz der Telekom Deutschland GmbH (TDG), wo diese über kein eigenes Glasfasernetz verfügt. Obendrein ist ein **offener und diskriminierungsfreier Netzzugang (Open Access)** kommunalwirtschaftlich gelebter Marktstandard, sodass Wettbewerb auf den Glasfasernetzen kommunaler Unternehmen schon jetzt möglich ist. Gleichzeitig sind kommunale Unternehmen bereit, für eine bestmögliche Versorgung der Menschen in Stadt und Land Vorleistungen bei anderen Netzbetreibern einzukaufen.

Vor diesem Hintergrund ist die **Kupfer-Glas-Migration für den Glasfaserausbau der Kommunalwirtschaft von entscheidender Bedeutung**. Die konkrete Gestaltung der Migration wird bedeutsam darüber bestimmen, in welchem Maße sich die getätigten Investitionen in die Glasfaserinfrastruktur rentieren und zusätzliches Kapital für den weiteren Glasfaserausbau vor allem auch im weniger rentablen, ländlichen Raum freigesetzt wird. Eine Übertragung der beträchtlichen Marktmacht der TDG, der Eigentümerin des regulierten Kupfernetzes, in die Glasfaserwelt würde eine ausbaufreundliche Entwicklung konterkarieren und die Ausbauanstrengungen kommunaler Unternehmen vereiteln.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU begrüßt, dass das BMDS mit seinem Konsultationspapier eine klare und grundsätzlich wettbewerbsorientierte Position zur Gestaltung der Kupfer-Glas Migration einnimmt. Damit ergreift das BMDS die bedeutsame Chance, den seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den 1990er-Jahren sukzessive entwickelten Wettbewerbscharakter im Festnetzbereich zu wahren und schlussendlich in die Glasfaserwelt zu überführen.

Die Eckpunkte des BMDS für einen gelungenen Migrationsprozess adressieren in diesem Zusammenhang die richtigen Themen. Hervorzuheben ist dabei das Ziel einer möglichst zeitnahen und diskriminierungsfreien Kupfer-Glas-Migration. Der VKU ist zuversichtlich, dass die Migration mit dem Schwung, der durch die vorgelegten Eckpunkte in die Debatte kommt, auch praktisch realisierbar wird.

Mit den Eckpunkten ist die Grundlage für ein Gesamtkonzept für die im Ergebnis bundesweite Kupfer-Glas-Migration gelegt, das Planungs- und Investitionssicherheit für ausbauende Unternehmen schafft, nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb sichert, die Migration und Kupfernetzabschaltung beschleunigt sowie unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen einen möglichst transparenten Migrationsprozess für alle Beteiligten gewährleistet. **Dabei wird der proaktive Angang des Themas durch das BMDS der besonderen Bedeutung der Kupfer-Glas-Migration für einen zukunftsfähigen Festnetzmarkt gerecht.**

Zeitnah zu beginnen und auf dem Weg die Herausforderungen zu lösen, sind das Gebot der Stunde. Deutschland gehört europaweit zu den Nachzüglern beim Thema der Kupfer-Glas-Migration. Der Ausbau und die Nutzung moderner Infrastrukturen ist für die Volkswirtschaft von hoher Bedeutung. Die Kupfer-Glas-Migration ist ein entscheidender Faktor, um mit leistungsfähigen und zukunftssicheren Infrastrukturen die Voraussetzungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zu schaffen.

Stellungnahme

Zu den Grundsätzen der Kupfer-Glas-Migration

Der VKU unterstützt die grundsätzliche Haltung des BMDS und den proaktiven Angang des Themas der Kupfer-Glas-Migration durch das Ministerium. Die Ankündigung und Entwicklung konkreter Schritte und Maßnahmen durch das BMDS sieht der VKU positiv, insbesondere auch die Feststellung, dass ein Zuwarten auf ein Handeln des Kupfernetzbetreibers einem Verzicht auf vielfältige gesamtwirtschaftliche Vorteile einschließlich einer volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung gleichkommt.

Das Konsultationspapier beabsichtigt, den Migrationsprozess auf mehreren Grundsätzen aufzubauen. Hierbei handelt es sich um die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen im Sinne einer aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu befürwortenden frühzeitigen und effizienten Migration, die Sicherstellung von Angebotsvielfalt und einer ununterbrochenen Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen, die Gewährleistung effizienten Wettbewerbs auf dem Telekommunikationsmarkt in der Glasfaserwelt sowie die Schaffung von Transparenz für alle Beteiligten durch regulatorische Vorgaben und begleitende Öffentlichkeitsarbeit.

Zudem teilt der VKU grundsätzlich die Einschätzung des BMDS in Bezug auf den Zeitbedarf für die Kupfer-Glas-Migration unter den aktuellen Rahmenbedingungen. Zumindest in größerem Maßstab erscheint eine gebietsweite Abschaltung des Kupfernetzes frühestens 2028 möglich – mit dem Zielhorizont einer vollständigen Abschaltung des Kupfernetzes in Deutschland zwischen 2035 und 2040. Eine proaktive Herangehensweise mit dem Ziel einer Beschleunigung des Prozesses ist also dringend erforderlich und deckt sich mit der Erwartungshaltung des VKU.

Zu Eckpunkt 1: „Die entscheidende Phase für die Abschaltung des Kupfernetzes ist die der freiwilligen Migration“

Die entscheidende Phase für den Prozess ist die der freiwilligen Migration. Ein Fokus der Diskussion auf die Wirkungen einer „forcierten“ Migration am Ende eines jahrelangen Migrationsprozesses stellt theoretische Probleme in den Vordergrund. Europäische Beispiele wie Schweden, Spanien, Norwegen und Frankreich zeigen, dass der Start des Prozesses mit der freiwilligen Migration entscheidend ist. Wenn dies gelingt, erfolgt eine Beschleunigung und die „Restkupfergruppe“ wird auf den fahrenden Zug aufspringen.

Für den erfolgreichen Gesamtprozess schlägt der VKU vor, in Phasen vorzugehen und dabei auch ein Commercial Closure aufzunehmen, so dass ab einem gewissen Zeitpunkt, keine (neuen) Anschlüsse auf Kupfer mehr vertrieben werden.

Demnach bestünde die **erste Phase** in der **freiwilligen Migration**, in der sich die Endkunden respektive Wholesale-Nachfrager frei entscheiden, ob sie anstelle ihres bisherigen kupferbasierten DSL-Anschlusses das Alternativangebot eines Glasfaseranschlusses in Anspruch nehmen. Hierbei handelt es sich um einen rein marktlich getriebenen Prozess, der schon seit einiger Zeit in Gang ist.

Die **zweite Phase** bildet den Auftakt zur beschleunigten Migration. In dieser Phase kommt es zum **Commercial Closure**, so dass nur noch Glasfaseranschlüsse bzw. -tarife vermarktet werden dürfen, soweit solche bereits vorhanden sind. Bei Vertragsverlängerungen ist auf Glasfaserprodukte umzustellen. Zuvor muss die Bundesnetzagentur (BNetzA) in einem Regulierungskonzept die entsprechenden Rahmenbedingungen für den Commercial Closure festlegen, die den Voraussetzungen des § 34 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) genügen – wie insbesondere die Verfügbarkeit von angemessenen Vorleistungsprodukten für Nachfrager.

Soweit noch Migrationsbedarf bestehen sollte, werden in der **dritten Phase** die **Bestandsanschlüsse vom Kupfernetz auf die Alternativnetze in Abstimmung mit den Endkunden respektive Wholesale-Nachfragern umgezogen**. Dieser Vorgang erfolgt ebenfalls nach den Vorgaben des BNetzA-seitig zu erstellenden Regulierungskonzeptes, jedoch erst nach einem positiven Bescheid im Antragsverfahren nach § 34 TKG.

Die Phasen lassen sich überblicksartig wie folgt darstellen:

Phase	Worum geht es?	Mindestvoraussetzung	Impuls	Grundlage	Antrag nach § 34 TKG gestellt
1	Freiwilliges Anschalten	Alternative zum DSL-Netz verfügbar	Endkunden bzw. Wholesale-Nachfrager entscheiden frei, das Alternativnetz zu nutzen	Frei verhandelbar	Nein
2	Vorrangiges Anschalten (Commercial Closure)	Alternative verfügbar und Alternative genügt den Voraussetzungen nach § 34 TKG	Neuanschlüsse und Vertragsverlängerungen werden statt auf Kupfer auf Glasfaser im Alternativnetz realisiert	BNetzA-Regulierungskonzept	Nein
3	Abschalten	Alternative verfügbar und Alternative genügt den Voraussetzungen nach § 34 TKG	Bestandsanschlüsse werden vom Kupfer auf die Alternativnetze umgezogen	BNetzA-Regulierungskonzept sowie Verfahren nach § 34 TKG	Ja

Dabei schmälert die Wholebuy-Verweigerung einzelner großer Nachfrager nicht nur das Potenzial der freiwilligen Migration, sondern unterstreicht zugleich die Bedeutung eines Commercial Closure als wichtiges Element für den Prozessfortschritt. Ein solcher Commercial Closure stellt – auch auf den Erfahrungen anderer EU-Länder gestützt – sicher, dass das Interesse an einer gelungenen Migration bei allen Beteiligten ebenso wie der Anreiz steigt, die gebauten Netze anderer Infrastrukturbetreiber zu nutzen.

Zu Eckpunkt 2: „Eine beschleunigte Kupfer-Glas-Migration braucht zeitliche Leitplanken“

Der VKU tritt dafür ein, zeitnah mit der Kupfer-Glas-Migration zu beginnen und die Herausforderungen auf dem Weg zu lösen. Kritisch zu sehen wäre, wenn die Erarbeitung und Ausgestaltung der regelgebundenen Abschaltung einen jahrelangen Zeitraum in Anspruch nimmt und derweilen nicht mit der Umsetzung begonnen wird.

Gleichwohl ist es der BNetzA schon heute möglich, ein Regulierungskonzept zur näheren Gestaltung der Migration auf der Basis von § 34 TKG unter Berücksichtigung der Glasfasernetze der Wettbewerber der TDG auszuarbeiten. Ein Abwarten zusätzlicher, nur absichernder Rechtsänderungen würde dem Anliegen einer möglichst zeitnahen und effizienten Migration nicht gerecht.

Anfangen ist das Gebot der Stunde. Der tatsächliche Wechsel der Kunden auf die Glasfasernetze ist vorrangig gegenüber einem abschließenden Abschalten von Kupfernetzen. Der Beginn des Prozesses wird eine Dynamik entfalten, die sich selbst trägt, und auch Lösungswege für die Konstellationen entwickeln, die aus heutiger Sicht als Herausforderungen gelten. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um abgelegene Einzelanschlüsse und Anschlüsse in Mehrfamilienhäusern.

Zu Eckpunkt 3: „Kupfernetze in Ausbaugebieten der Deutschen Telekom und der Wettbewerber sollen diskriminierungsfrei abgeschaltet werden.“

Der VKU begrüßt, dass auch aus Sicht des BMDS die Interessen Dritter stärker in den Migrationsprozess nach § 34 TKG eingebunden werden sollen. Insbesondere ein Recht dritter, Glasfaser ausbauender Unternehmen, die Abschaltung des Kupfernetzes der TDG in einem mit Glasfaser erschlossenen Gebiet gemäß § 34 TKG zu initiieren, wäre geeignet, um den Prozess in Gang zu bringen.

Es besteht zunächst die ernstzunehmende Gefahr, dass die TDG zur Vermeidung doppelter Betriebskosten nur in solchen Gebieten auf ihre Glasfasernetze migriert und anschließend ihre Kupfernetze abschaltet, wo sie selbst über ein Glasfasernetz verfügt.

Um eine derartig selektive (Nicht-)Abschaltepraxis zu verhindern, ist es geeignet, wenn die BNetzA die Außerbetriebnahme von Kupfernetzinfrastruktur in einem Gebiet, das die Voraussetzungen ansonsten erfüllt, durch die Nichtaufhebung von Zugangsverpflichtungen der TDG versagt, solange die TDG nicht diskriminierungsfrei migriert und abschaltet. Diskriminierungsfreiheit bedeutet dabei, dass die Migration von den Kupfernetzen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht zu Glasfasernetzen anderer Unternehmen zu denselben Bedingungen erfolgt wie eine Migration zu den Glasfasernetzen des marktmächtigen Unternehmens selbst. Ein Gesamtabshalte-/Migrationsplan der TDG wäre sinnvoll, um Planungssicherheit zu ermöglichen und zu überprüfen, ob der Diskriminierungsfreiheit bei der Migration Genüge getan wird.

Darüber hinaus besteht das Problem, dass auf der Grundlage der heutigen Regelung Anreize fehlen, um die TDG als einziges Unternehmen mit Initiativrecht zur Stellung geeigneter Anzeigen und Anträge nach § 34 TKG zu bewegen. Daher unterstützt der VKU das Ansinnen des BMDS, ein regelgebundenes Abschaltverfahren einzuführen, das sich an objektiv feststellbaren Voraussetzungen orientiert. Dieses würde nicht nur durch die TDG, sondern auch durch dritte, Glasfaser ausbauende Unternehmen oder durch die BNetzA selbst, initiiert werden können. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass ein regelbasierter Abschaltprozess notwendig ist, damit die Kupfer-Glas-Migration in Deutschland überhaupt in Gang kommt. Ob der Art. 81 EKEK in seiner heutigen Fassung als Regelung einer Richtlinie einem regelbasierten Abschaltprozess im Wege steht, ist nicht hinreichend klar. Der VKU teilt die Einschätzung des BMDS hinsichtlich der Wichtigkeit des regelbasierten Abschaltmechanismus und begrüßt, dass das BMDS sich für eine entsprechende Änderung des Art. 81 EKEK einsetzt. Es ist von höchster Bedeutung, dass das BMDS diese für die Kupfer-Glas-Migration in Deutschland entscheidende Änderung mit Nachdruck verfolgt und auf europäischer Ebene durchsetzt.

Vom VKU vorgeschlagene Maßnahmen wie das Commercial Closure können bereits erfolgen und eingeführt werden. Sie werden den Prozess der freiwilligen Migration ermöglichen und beschleunigen. Dabei ist die vom BMDS erwogene Änderung in § 34 TKG zur Verankerung der Befugnis der BNetzA, bei ihrer Ermessensentscheidung, ob sie Zugangsverpflichtungen der TDG aufhebt, die Abschaltepraxis der TDG als dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht in Ausbaugebieten der Wettbewerber angemessen zu berücksichtigen, grundsätzlich positiv im Sinne der Absicherung des ganzheitlichen Migrationsprozesses. Gleichwohl wird diese Gesetzesänderung Zeit in Anspruch nehmen. Aus der Sicht des VKU darf dieses Gesetzesvorhaben nicht dazu führen, dass der Start des Migrationsprozesses insgesamt verzögert wird, zumal § 17 und § 34 TKG bereits heute eine ausreichende rechtliche Grundlage für die BNetzA bilden, um ein Regulierungskonzept zu entwickeln, das – orientiert an den Regulierungszielen – die Interessen aller Glasfaser ausbauenden Unternehmen an einer diskriminierungsfreien Kupfer-Glas-Migration berücksichtigt.

Insgesamt begrüßt der VKU, das Ziel eines diskriminierungsfreien, regelgebundenen Abschaltmechanismus für die Kupfer-Glas-Migration bei der Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen sowohl im nationalen als auch im europäischen Rechtsrahmen zu verfolgen und gesetzlich zu verankern. **Da Änderungen des TKG zur Ermöglichung eines Regulierungskonzeptes, das die Diskriminierungsfreiheit der Kupferabschaltung gewährleistet, rein klarstellend sind, ist insbesondere das Gesetzesvorhaben des Digital Networks Act auf der Ebene der Europäischen Union (EU) entscheidend, um eine für die Bedingungen in Deutschland passende Regulierung zu gewährleisten.**

Zu Eckpunkt 4: „Glasfaser ausbauende Unternehmen brauchen rechtzeitig Transparenz über den gesamten Abschalt- und Migrationsprozess.“

Der VKU begrüßt, der TDG als dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht und als Eigentümerin des Kupfernetzes weitergehende Transparenzverpflichtungen aufzuerlegen. Denn im EU-Vergleich hat sich gezeigt, dass Transparenz für Endkunden, Wettbewerber und Behörden ein zentraler Aspekt für die Prozesssteuerung ist. **Diese Transparenz kann bestehende Informationsasymmetrien (z. B. hinsichtlich Versorgungsgraden auf Kupferbasis) überwinden, die heute zu Lasten der alternativ ausbauenden Unternehmen bestehen.**

Zu Eckpunkt 5: „Endkunden dürfen durch die Migration keine Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeiten erfahren.“

Der VKU unterstützt vollumfänglich, dass Endkunden die Vorteile der Migration erfahren sollen. Der Abschaltprozess darf erst in Gang gesetzt werden, wenn die Ausbauziele erreicht, die von der BNetzA festzulegenden Bedingungen erfüllt und Vorleistungsangebote verfügbar sind. Nichtsdestotrotz kann es dazu kommen, dass einzelne Adressen nicht mit Glasfaser erschließbar sind. Um keine Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Migrationsprozess in Kauf nehmen zu müssen, ist durch die Verfügbarkeit alternativer Technologien eine angemessene Versorgung sicherzustellen. **Für die Versorgung von nicht mit Glasfaser versorgbaren Kunden kommen dann sowohl leitungsgebundene als auch funkbasierte Lösungen in Betracht.**

Zu Eckpunkt 6: „Für eine verbraucherfreundliche Migration ist eine transparente Kommunikation mit Endkunden und Kommunen erforderlich.“

Um praktische Fragen bei der Migration auf Glasfasernetze zu klären, sind im Rahmen des Gigabitforums der BNetzA, das sich aus Vertretern von Telekommunikationsunternehmen, Branchenverbänden und Institutionen einschließlich des BMDS zusammensetzt, Pilotprojekte durchgeführt worden. **Die Erfahrungen aus diesen Pilotprojekten sind bei der Erstellung des Regulierungskonzeptes zu berücksichtigen. Insoweit Probleme ersichtlich**

wurden, sind diese durchweg lösbar – ein Gegensteuern ist zweifellos möglich. Vorbehalte genereller Art können keinesfalls abgeleitet werden.

Eine positive Kommunikation zu Produkten und leistungsfähigeren Netzen ist entscheidend. Dabei regt der VKU an, das Instrument der kundenspezifischen Kommunikation zu nutzen. Eine zielgenaue Ansprache von Kunden in betroffenen Gebieten ist vorzugswürdig gegenüber öffentlichen Ankündigungen für einen größeren, gegebenenfalls nicht berührten Personenkreis – in jedem Fall ist eine Flankierung möglich. Dabei wäre die Kommunikation über eine neutrale Stelle wie dem BMDS bzw. dem Gigabitbüro des Bundes aus Gründen der Objektivität und Transparenz wünschenswert. Moderne technische Möglichkeiten für diese zielgerichtete Kommunikation sollten ausgeschöpft werden.

Zu Eckpunkt 7: „BNetzA setzt zentrale Weichen für die Kupfer-Glas-Migration durch Erstellung eines Regulierungskonzepts.“

Ein von der BNetzA zu entwerfendes Regulierungskonzept als stringenter Leitfaden sieht der VKU positiv. Gleichwohl ist darauf zu achten, dass dieses Konzept der TDG nicht die Möglichkeit gibt, durch das Aufwerfen von aus ihrer Sicht bestehenden Herausforderungen und Problemen den Prozess lange Zeit zu verzögern. **Ein Regulierungskonzept muss klare Maßnahmen und anspruchsvolle Zeitziele haben, um erfolgreich wirken zu können.**

Der regulatorische Rahmen stellt den zentralen Faktor dar. Das festzulegende Regulierungskonzept ist die Grundlage, um künftig auch die Einzelentscheidungen zügig treffen und Prozesse in Gang setzen zu können.

Das BMDS gibt schon in Eckpunkt 5 seine Erwartungshaltung vor, dass es eine „nahezu flächendeckende Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen“ in einem Abschaltgebiet geben solle. Hier sollte dahingehend eine Präzisierung erfolgen, der zufolge sich die **nahezu flächendeckende Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen „auf die bislang über das abzuschaltende Kupfernetz aktiv versorgten Haushalte“ bezieht.** Aus der Sicht des VKU ist unabhängig von der Kupfer-Glas-Migration das Ziel des flächendeckenden Glasfaserausbaus nach wie vor richtig. Dieses Ziel darf aber nicht die Kupfer-Glas-Migration verzögern. Der VKU begrüßt vor diesem Hintergrund die Positionierung des BMDS, dass „Endkunden außerhalb der Versorgungsschwelle“ mit alternativen Technologien zu versorgen sind, und dass die Gigabitförderung ein relevantes Thema sein wird.

Die Verfügbarkeit von Zugangsprodukten über das Glasfasernetz ist eine notwendige Voraussetzung für die Kupferabschaltung in einem Gebiet. Richtigerweise sieht das BMDS-Eckpunkt Papier dies bei den notwendigen Inhalten, die durch ein Regulierungskonzept adressiert werden müssen.

Der VKU begrüßt, dass das BMDS den wettbewerblichen Zusammenhang der Commitment-Verträge erkannt und kritisch adressiert hat. Die BNetzA ist aufgerufen, hier tätig zu werden. Leider wird der Wettbewerb auf den Glasfasernetzen dadurch gehemmt, dass die von der TDG praktizierten Commitment-Modelle die potenziell auch Netze Dritter umfassende Nachfrage nach Glasfaservorleistungen weitgehend ausschöpfen. Denn die Vorleistungskunden der TDG erzielen große Kostenvorteile, wenn sie sich zur Abnahme einer hohen Anzahl von Anschlüssen verpflichten. Hier werden doppelt falsche Anreize gesetzt. Indem die TDG ihren Vorleistungskunden starke Anreize zur Abnahme großer Kontingente an Anschlüssen vermittelt und ihnen zugleich freistellt, die abgenommenen Anschlüsse entweder im Kupfernetz oder in Glasfasernetzen der TDG zu realisieren (sogenannte „Umbrella-Klausel“), kann die TDG eine hohe Auslastung ihrer Kupfer- und Glasfasernetze sicherstellen. Dabei gilt: Wer ein gut ausgelastetes Netz betreibt, genießt gegenüber den Betreibern weniger gut ausgelasteter Netze Wettbewerbsvorteile, weil er einen höheren Beitrag zur Deckung der Fixkosten für die Errichtung und den Betrieb des Netzes generiert. Solange Anreize zur Erfüllung des Commitments bei der TDG bestehen, wird in gleichem Maße die Abwanderung von eigenen oder Nachfragerkunden in bereits errichtete Glasfasernetze Dritter behindert. Die – auch von der TDG präferierte – freiwillige Migration in Glasfasernetze wird dadurch erheblich behindert.

Begrüßt wird seitens des VKU die ins Spiel gebrachte Nutzung der schon bestehenden Handlungsmöglichkeiten, um den Prozess der Kupfer-Glas-Migration ins Rollen zu bringen. Hierzu gehört beispielsweise vor allem auch die Klärung von Fragen in den aktuell laufenden Regulierungsverfahren für die Märkte 1 und 2 (2020). Des Weiteren kann die Anpassung der Standardangebote für Kupfervorleistungsprodukte auch aus VKU-Sicht bereits im Vorfeld der Verfahren nach § 34 TKG migrationsfreundlich erfolgen. Angesichts verschiedener rechtlicher, regulatorischer, technischer und wirtschaftlicher Aspekte sollten diese Handlungsstränge parallel verlaufen.

Zu Eckpunkt 8: „BNetzA wird für ein transparentes Monitoring und effizientes Prozessmanagement sorgen.“

Der VKU teilt die Ansicht des BMDS, der BNetzA als Regulierungsbehörde die Möglichkeit einzuräumen, flexibel auf Veränderungen zu reagieren und die Migrationsbedingungen nach Bedarf anzupassen. Jedoch kann dies leicht zu einer Gratwanderung werden: Durch Veränderungen wird der Prozess auch erheblich gestört und verzögert. Entscheidend wird es daher sein, Anpassungen auf solche Veränderungen zu begrenzen, die eine Veränderung erforderlich machen.

Transparentes Monitoring und effizientes Prozessmanagement im Sinne der Bereitstellung von mehr Informationen, strategischer und technischer Art, durch die TDG ist oben-
drein begrüßenswert. **Während das Prozessmanagementmonitoring bei der BNetzA gut angesiedelt ist, regt der VKU darüber hinaus an, das Monitoring des Gesamtfortschritts in einem Format mit BMDS und Ländern, Verbrauchern und der Telekommunikationswirtschaft zu etablieren, um tatsächlich ein möglichst ganzheitliches Bild zu erlangen.**