



### Transparenz: Herausforderung und Erfolgsfaktor für die Migration zu NGA-Netzen

Derzeit haben sich die Marktakteure im Telekommunikationsbereich den wirtschaftlichen, technischen und betrieblichen Herausforderungen der Migration von den herkömmlichen Kupferkabelanschlussnetzen zu modernen glasfaserbasierten Anschlussnetzen zu stellen. Diese Glasfaser-Anschlussnetze der nächsten Generation (NGA) gelten als Leitnetze der Zukunft, da nur **Glasfaser den Bandbreitenbedarf der nächsten Jahrzehnte** befriedigen kann. Glasfaserübertragung vermeidet die Nachteile anderer Technologien wie etwa die Aufteilung verfügbarer Bandbreite auf viele Nutzer (Shared Medium) oder elektromagnetische Störbeeinflussung und gilt als die energieeffizienteste Übertragungsart. Zudem werden Umweltvorteile für die Bevölkerung generiert, da zum Beispiel Kabelverteiler auf den Strassen überflüssig werden und höhere Stör- und Sabotagesicherheit der Telekommunikationsnetze gewährleistet wird.

Der Ausbau von NGA-Netzen wird in Deutschland zum größten Teil von regional tätigen Unternehmen geleistet, keineswegs nur vom ehemaligen Telekommunikations-Monopolisten. Die **im BUGLAS zusammengeschlossenen Unternehmen** planen bis 2015 Investitionen in FTTB/FTTH-Netze von rund 1,2 Mrd. €. Damit werden bis dahin ca. 1.800.000 Haushalte mit Glasfaser erschlossen sein.

Die Situation beim Ausbau von NGA-Netzen unterscheidet sich grundlegend von der Situation zu Beginn der Liberalisierung, als das ehemalige Staatsmonopolunternehmen in alleiniger Zuständigkeit die Kupferkabelanschlussnetze betrieben hatte. Heute herrscht Wettbewerb zwischen verschiedenen Anschlussnetzbetreibern (intramodaler Wettbewerb) sowie Wettbewerb zwischen verschiedenen Anschlussnetztechnologien (intermodaler Wettbewerb). Investitionen in Infrastruktur und Netzausbau erfolgen unter Wettbewerbsbedingungen.

Eine grundlegende Herausforderung für die Migration zu NGA-Netzen ist daher, dass **das bisher erreichte Wettbewerbsniveau nicht gefährdet wird**. Insbesondere muss verhindert werden, dass sich einzelne Unternehmen auf Kosten anderer - und damit mittel- und langfristig zum Nachteil aller Kunden - optimieren, indem nur ein Unternehmen alle Vorteile der Migration beansprucht und andere Unternehmen die Nachteile tragen müssen. Diese Gefahr besteht, da der ehemalige Monopolist noch marktbeherrschender Anbieter von Vorleistungsprodukten wie insbesondere der Kupfer-Teilnehmeranschlussleitung ist, die die anderen Betreiber derzeit nachfragen und auch in der auf absehbare Zeit andauernden Phase der Migration zu NGA-Netzen noch über eine längere Zeitdauer nachfragen müssen. Dadurch besteht eine Kausalität zwischen dem Netzausbau des größten Anschlussnetz-Betreibers, der Telekom Deutschland GmbH (TDG), und einem geplanten oder bereits begonnenen Netzausbau der anderen Netzbetreiber, welche derzeit Vorleistungsprodukte der TDG in Anspruch nehmen. Die Rahmenbedingungen des gesamten Vorleistungsportfolios der TDG beeinflusst direkt die Netzausbaustrategien der Wettbewerber.. Fehlende Informationen über die Netzausbauplanungen der TDG und insbesondere Unklarheiten über Netzveränderungen auf Seiten der TDG und in der Konsequenz auch dem



Wegfall bisheriger Zugangsmöglichkeiten (z.B. Hauptverteilerstandorte der TDG) können damit durch die Wettbewerber getätigte Investitionen umgehend nach Investitionsumsetzung entwerten und somit deren Wettbewerbsposition empfindlich schwächen. Im Ergebnis würde so das erreichte Wettbewerbsniveau gefährdet.

Um dieser Gefahr zu begegnen, muss bereits bei den notwendigerweise langfristigen Migrations-Planungsprozessen angesetzt werden. **Transparente und faire Rahmenbedingungen** sind unerlässlich für eine Migration von NGA-Netzen unter Wettbewerbsbedingungen. Zwar wurden und werden einige multilaterale Bemühungen mit Beteiligung der Bundesnetzagentur im sog.

NGA-Forum unternommen, um eine Interaktion verschiedener NGA-Netze zu gewährleisten und künftig offenen Zugang zu NGA-Netzen auf Vorleistungsebene (Open Access) sicherzustellen. Diese Bemühungen klammern jedoch die Phase der Migration von der heutigen Anschlussinfrastruktur hin zu den NGA-Netzen vollständig aus. Hier ist ein Tätigwerden des Regulierers erforderlich, wie dies auch die sog. „NGA-Empfehlung“ der Europäischen Kommission fordert.<sup>1</sup> Zentral sind die Herstellung echter Transparenz und die Gewährleistung diskriminierungsfreier Bedingungen für die Phase der Migration.

### **Festlegung der Bedingungen für die Migration zu NGA-Netzen**

Die frühzeitige Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Migration zu NGA-Netzen ist wesentliche Voraussetzung für Planungs- und Rechtssicherheit aller Marktakteure beim NGA-Rollout. Hier gibt es bislang nur wenig Transparenz. In der Regulierungspraxis wurde die Auferlegung einer Transparenzverpflichtung gegenüber TDG in Bezug auf Informationen und Maßnahmen über die NGA-Migration bisher abgelehnt. Derzeit bestehen nach wie vor erhebliche Informationsasymmetrien zwischen TDG und ihren Wettbewerbern und es fehlen wesentliche Rahmenbedingungen für die Migration von Kupferanschlussnetzen zu NGA-Netzen. Mindestens folgende Aspekte müssten geregelt werden:

#### **1. Zeitliche Fragen: Transparenter Rahmen für NGA-Migration, Informationen über die Schließung von Hauptverteilern („HVt-Abbau“)**

Die Migration der Anschlussnetze des ehemaligen Monopolisten beeinflusst bereits jetzt unmittelbar die Netzausbaupläne der TAL-Zugangsnachfrager. Durch den in der Konsequenz zu erwartenden Abbau von Hauptverteilern (HVt) als bisherige Zugangspunkte für die Kupfer-Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) müssen die bisherigen TAL-Zugangsnachfrager bereits heute über ihre Netzausbaustrategie entscheiden und diese Entscheidung operativ umsetzen. Die operative Umsetzung benötigt einen **jahrelangen Migrationsprozess**. Hierfür sind transparente Rahmenbedingungen erforderlich, da ansonsten durch mögliche sunk invests erhebliche Nachteile im Infrastrukturwettbewerb eintreten würden.

Erforderlich sind zum Beispiel verbindliche Informationen über Ort und geplanten Zeitpunkt von Standortschließungen sowie klare und verlässliche Übergangsfristen. Die

---

<sup>1</sup> Empfehlung der Kommission vom 20. September 2010 über den regulierten Zugang zu Zugangsnetzen der nächsten Generation (NGA), 2010/572/EU, ABl. EU L 251/35 vom 25.9.2010.



NGA-Empfehlung der EU-Kommission sieht hierfür in Ziffer 39 einen Zeitraum von fünf Jahren vor Standortschließungen vor.

Für die Migration zu den Zugangsnetzen der nächsten Generation benötigen die Marktbeteiligten insgesamt einen „transparenten Rahmen“ (vgl. Ziffer 41 der NGA-Empfehlung der Kommission), der insbesondere Antworten darauf geben muss, wie lange und zu welchen grundsätzlichen Bedingungen bestehende Zugangsleistungen beibehalten werden bzw. welche Migrationsbedingungen gelten. Grundlage für den „transparenten Rahmen“ ist zunächst die Erfüllung der Transparenz, die zwischen dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht und dessen Zugangsnachfragern bestehen muss. Während in Pressemeldungen bezüglich der TDG sowohl ein FTTH-Ausbau als auch ein Termin für die Umstellung des Netzes auf ALL-IP für Endkunden angekündigt wird, fehlt es an Konkretisierungen und Transparenz auf der Vorleistungsebene. Für die Zugangsnachfrager gibt es derzeit keine Möglichkeit, Auskunft über den aktuellen Ausbaustand des TDG-Netzes zu erhalten.

## 2. Wirtschaftliche Fragen: Gerechter Ausgleich von Migrationskosten

Durch die Migration zu NGA-Netzen entstehen den bisher auf Basis der Kupfer-TAL anbietenden Wettbewerbern hohe Kosten, die nicht in dem Rollout von NGA-Netzen als solchen begründet sind. So müssen die heutigen TAL-Zugangsnachfrager neben der Finanzierung der eigenen NGA-Migration auch die Kosten des Rückbaus der bisherigen Kollokationen bei TDG sowie auch in jedem Einzelfall die Kosten für Kündigungen jeder einzelnen TAL bezahlen, die auf neue Infrastrukturen umgestellt wird. Dies geschieht, obwohl weder die Kollokationen noch die Kupfer-TAL weiterhin für neue Angebote benötigt werden und die TDG aus der Schließung bisheriger Standorte Gewinne erzielen wird. Es ist dringend erforderlich, diese Fragen des NGA-Migrationsprozesses angemessen zu regeln, da die Wettbewerbsunternehmen durch diese zusätzlichen Kosten des Migrationsprozesses unverhältnismäßig hoch benachteiligt werden. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Kündigungsentgelte einer TAL, die aufgrund der Migration des betreffenden Anschlusses auf NGA umgestellt wird, um ein Vielfaches höher sind als die Kündigungsentgelte, die bei einem Anbieterwechsel auf der gleichen TAL in Rechnung gestellt werden. Damit wird die Umstellung auf NGA sozusagen mit einer „Abwrack-Prämie“ für die künftig nicht mehr benötigte TAL bestraft. Bereits mehrfach hat der BUGLAS gemeinsam mit seinen Mitgliedsunternehmen auf die ungerechtfertigten Kündigungsentgelte hingewiesen. In den anstehenden Verfahren der TAL-Bereitstellungsentgelte werden wir daher erneut einen Wegfall der Kündigungsentgelte fordern. Ein Ausgleich von Migrationskosten zwischen den Marktakteuren ist grundsätzlich erforderlich, damit nicht alle Vorteile der Migration dem zugangsverpflichteten Unternehmen (etwa die Erlöse aus dem Verkauf von Zugangsstandorten, Rückbau- und Kündigungskosten) zukommen, und die bisherigen TAL-Zugangsnachfrager ausschließlich die wirtschaftlichen und betrieblichen Nachteile der Migration zu tragen haben. Diese Situation ist sachlich nicht gerechtfertigt, schädlich für einen wettbewerblichen Ausbau von NGA-Netzen und enthält die Gefahr einer Remonopolisierung von Anschlussnetzen.

Nach Ansicht des BUGLAS ist eine frühzeitige Regelung eines wirtschaftlich angemessenen Ausgleichs von Migrationskosten wesentlich für echten Infrastrukturwettbewerb.



Ohne rechtzeitige und verlässliche Kompensationsregelungen werden negative Effekte für das erreichte Wettbewerbsniveau eintreten.

### **Transparenz als Regulierungsauftrag**

Die geschilderten Rahmenbedingungen können nicht vom Markt allein geregelt werden, da hier die wirtschaftlichen und wettbewerblichen Interessenlagen zwischen den Marktakteuren klar auseinanderfallen. Ein effektives Handeln des Regulierers ist hier unabdingbar. Kernaufgabe ist die Herstellung von Transparenz und diskriminierungsfreien Bedingungen für die NGA-Migration. Kompetenz und Regulierungsinstrumente für die Regelung dieser Themen sind vorhanden. Im nationalen Recht steht mit § 20 TKG die Möglichkeit einer Transparenzverpflichtung zur Verfügung. Auf der Ebene des Unionsrechts gibt die NGA-Empfehlung der EU-Kommission den nationalen Regulierungsbehörden einen klaren Handlungsauftrag. Regulierungsbehörden wie die niederländische OPTA und die österreichische RTR haben hier bereits Rahmenbedingungen für die wettbewerbliche Migration zu NGA-Netzen einschließlich Regelungen zu Transparenz und gegenseitigem Ausgleich von Migrationskosten festgelegt.

Zum Auftrag der Regulierungsbehörden unter dem europäischen Rechtsrahmen gehört nach den Ziffern 39 bis 41 der NGA-Empfehlung ganz wesentlich die Herstellung von Transparenz bei der NGA-Migration. Wird kein Migrationspfad zwischen den Unternehmen vereinbart, sollen die nationalen Regulierungsbehörden (NRB) sicherstellen, dass alternative Betreiber spätestens fünf Jahre vor Außerbetriebnahme von Zugangspunkten (HVt) informiert werden. Für diesen Zeitraum soll Bestandsschutz gewährt werden. Ziffer 40 in der Empfehlung weist den Regulierungsbehörden die Aufgabe zu, einen transparenten Rahmen für die Migration von Kupferkabel- zu Glasfasernetzen aufzustellen. Für den Fall, dass das marktbeherrschende Unternehmen plant, sein bestehendes Kupferkabel-Zugangsnetz durch ein Glasfasernetz zu ersetzen und derzeit genutzte Zusammenschaltungspunkte außer Betrieb zu nehmen, erteilt Ziffer 41 den Regulierungsbehörden den klaren Auftrag, sicherzustellen, dass alle Zugangsnachfrager rechtzeitig alle erforderlichen Informationen erhalten, um ihre eigenen Netze und Netzerweiterungspläne entsprechend anzupassen. Laut Ziffer 41 NGA-Empfehlung sollen die Regulierungsbehörden hierfür ihre Kompetenz aus Art. 9 Abs. 1 ZugangsRL nutzen und Format und Detailtiefe der Informationen festlegen. Damit ist klar, dass eine Transparenzverpflichtung gemäß § 20 TKG, dessen unionsrechtliche Grundlage Art. 9 Abs. 1 ZugangsRL ist, hierfür schnellstmöglich angewendet werden müsste.

Trotz regelmäßiger Nachfragen der Wettbewerber bei der TDG zum Thema Transparenz bei der Netzmigration, sowie der Bitte um Transparenzanordnung an die BNetzA, liegen bis heute keine substantiellen Ergebnisse vor.