

Stellungnahme der OXG Glasfaser GmbH (OXG) zum Impulspapier der Bundesnetzagentur (BNetzA) zur regulierten Kupfer-Glas-Migration (Impulspapier zu § 34 TKG)

I. Vorbemerkungen

Aktuelle Marktzahlen verdeutlichen, dass der **deutsche Glasfasermarkt am Scheideweg** steht. Ende 2025 werden nach der jüngsten VATM-Markstudie¹ zwar 54,3 Prozent² der Haushalte in Deutschland mit Glasfaser erreichbar sein (Homes Passed). Die Versorgungsquote mit Glasfaseranschlüssen, d.h. den sog. **Homes Connected** mit Glasfaserversorgung bis ins Haus bzw. die Wohnung, liegt jedoch bei nur **21,7 Prozent**³.

An diesen Anschlüssen weist die **Telekom Deutschland GmbH** („Telekom“) **lediglich einen Anteil von 38,4 Prozent** auf, während der der Wettbewerber 61,6 Prozent beträgt⁴ – und das, obwohl Telekom und Wettbewerber bei der Anzahl der Homes Passed mit jeweils etwa 12 Millionen ungefähr gleichauf liegen. Trotz wachsender Investitionsvolumina der Telekom wird der **Infrastrukturausbau** insgesamt weiterhin **maßgeblich von den Wettbewerbern getragen**, die nach wie vor deutlich mehr investieren als die Telekom.⁵ Zugleich verharrt der **Anteil von Homes Connected** an den Homes Passed **der Telekom seit Jahren auf einem niedrigen Niveau** von etwa 30 Prozent.⁶ Ebenso eklatant ist der Unterschied bei den aktiven Glasfaseranschlüssen (Homes Activated); die **Wettbewerber haben mehr als doppelt so viele Glasfaserkunden wie die Telekom**.⁷ Weiterhin nutzen hierzulande **rund 24 Mio. Haushalte** einen nicht gigabitfähigen **DSL-Anschluss über das alte Kupfernetz** der Telekom.⁸

Zugleich sind im Telekommunikationsmarkt **fortschreitende wettbewerbliche Verzerrungen** zu beobachten, und die **Marktdominanz der Telekom nimmt kontinuierlich zu**: Mehr als 25 Jahre nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes erzielt sie über 58 Prozent der Umsätze im Festnetzmarkt, und knapp 70 Prozent der Breitbandanschlüsse werden auf Telekom Anschlussnetzen realisiert.⁹ Im weiter dominierenden **DSL-Anschlussmarkt baut sie ihren**

¹ Dialog Consult GmbH/VATM, 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025, 29.04.2025; abrufbar im WWW unter <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>.

² 24,85 Millionen.

³ 9,9 Millionen.

⁴ 3,8 Millionen bzw. 6,1 Millionen.

⁵ Die Investitionen in Sachanlagen der Telekom betragen in 2024 5 Mrd. Euro, die der Wettbewerber 7,2 Mrd. Euro.

⁶ Bei den Wettbewerbern lag dieser Anteil bis 2024 jeweils über 50 Prozent.

⁷ Die Take-up-Rate der Wettbewerber beträgt 33,6 Prozent, bei der Telekom nur 15,9 Prozent.

⁸ VATM 6. Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2024, S. 5.

⁹ VATM Marktstudie 2025, a.a.O., Abb. 8 und 9.

Marktanteil sogar weiter aus.¹⁰ Es drohen eine Re-Monopolisierung und Marktmachtübertragung aus dem Kupfer- in den Glasfaserbereich und **Behinderungen beim wettbewerblichen Glasfaserausbau.**

Daher sind regulatorische **Weichenstellungen für die Kupfer-Glas-Migration unerlässlich, um die Dynamik beim FTTH-Ausbau zu intensivieren**, die dafür notwendige **Investitionssicherheit zu fördern** und einen **nachhaltigen Infrastrukturwettbewerb** beim Glasfaserausbau **abzusichern.**

II. Diskriminierungsfreie Gestaltung als Kernfrage der Kupfer-Glas-Migration

Die **Kernfrage** dafür lautet, wie sichergestellt werden kann, dass der **Übergang** von DSL- auf Glasfasernetze **diskriminierungsfrei gestaltet** wird und **auch dort erfolgt, wo ausbauende Wettbewerber Glasfasernetze errichten.**

Denn die **fehlenden Anreize der Telekom für eine Kupferabschaltung im Glasfaserausbaugebiet von Wettbewerbern** lassen eine Entwicklung befürchten, die **zulasten** eines konsequenten Infrastrukturwechsels, **des Wettbewerbs, des weiteren eigenwirtschaftlichen Ausbaus und letztlich der Endnutzer** geht.

Nur bei sehr geringer Auslastung des bestehenden, abbeschriebenen Kupfernetzes der Telekom lohnt sich für sie überhaupt eine vollständige Übertragung der Endkunden- und Wholesale-Anschlüsse auf ein Dritt-Glasfasernetz. **Für eine freiwillige, wettbewerbsneutrale Kupfer-Glas-Migration** bestehen für die Telekom **keine wirtschaftlichen Anreize.**¹¹

Der Weiterbetrieb des Kupfernetzes in Ausbaugebieten von Wettbewerbern reduziert die Kundenzahlen auf den Glasfasernetzen und damit die Impulse für den weiteren Ausbau der Wettbewerbsunternehmen in Deutschland. Damit kann dieser **strategisch diskriminierend** von der Telekom **eingesetzt werden, um Wettbewerb zu verdrängen.** Private Investitionen brauchen **verlässliche Rahmenbedingungen, d.h. Rechts- und Planungssicherheit, für langfristige Infrastrukturinvestitionen.**

Regulatorisch muss daher dafür Sorge getragen werden, dass die **Kupfernetze auch in Glasfasergebieten von Wettbewerbern gleichberechtigt abgeschaltet** werden.

III. Fehlende Impulse im Impulspapier der BNetzA

Erwartungsvoll hat OXG daher die Ankündigung der BNetzA vom November 2024 aufgenommen, „Strukturierende Hinweise und Fragestellungen zu § 34 TKG“ vorlegen zu wollen. Nicht zuletzt mit Blick auf die **Regulierungsziele des TKG**, zu denen zuvorderst die Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität und die **Sicherstellung eines**

¹⁰ VATM Marktstudie 2025, a. a. O., Abb. 12. Bei insgesamt kontinuierlich leicht sinkenden DSL-Anschlusszahlen wird für 2025 ein direkter Anteil der Telekom von 58,2 Prozent erwartet und dazu ein Anteil von 38,3 Prozent an Anschlüssen, die auf Vorleistungsbasis (BSA, Resale) über Telekom realisiert werden.

¹¹ Goldmedia Marktstudie 2030: „Glasfaserausbau auf dem Prüfstand: Trends, Wettbewerbsentwicklung, Herausforderungen“, erstellt im Auftrag von ANGA Der Breitbandverband, 2024; abrufbar im WWW unter: abrufbar unter <https://www.anga.de/stellungnahmen/anga-marktstudie-2030-glasfaserausbau-auf-dem-pruefstand/>.

chancengleichen Wettbewerbs sowie die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte **einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs** gehören, **hätte die BNetzA Leitplanken** für eine wettbewerbsneutrale und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration **skizzieren müssen**. Eine solche Ausgestaltung ist **dringend erforderlich, um Investitionssicherheit für alle ausbauenden Unternehmen zu schaffen** und den Glasfaserausbau in Deutschland voranzubringen.

Dazu hätte die BNetzA als Regulierungsbehörde, die als Hüterin des Wettbewerbs fungiert und ihre Unabhängigkeit betont, mit ihrem „Impulspapier“ **echte Impulse setzen können und müssen**, um jedenfalls abstrakt **für Rechts- und Planungssicherheit** zu sorgen. Solche **Impulse fehlen** in dem vorgelegten Papier **jedoch völlig**.

Stattdessen beschränkt sich die BNetzA **vornehmlich** auf eine **deskriptive Darstellung** des formalen Verfahrensprozesses im Zusammenhang mit § 34 TKG, und zu einem Hauptziel des Impulspapiers wird die Lösung der Kupfer-Glas-Migration im eigenständigen Konsens der Branche¹² erklärt. Statt die auf dem Tisch liegenden, seitens der Branche seit Monaten adressierten Fragen¹³ auch nur ansatzweise zu beantworten oder überhaupt zu berücksichtigen, verweist sie diese an die Branche zurück.

Bedauerlich ist insofern nicht nur, dass sich aus dem **Impulspapier kaum neue Erkenntnisse** ergeben. **Viel gravierender** ist dieses Defizit deshalb, weil die **BNetzA mit ihrer Zurückhaltung Unsicherheiten im Markt schafft** und damit **das Risiko zurückgehender Investitionen in den Glasfaserausbau** in Deutschland vergrößert.

Mit Blick auf die der marktbeherrschenden Telekom de lege lata eröffnete Möglichkeit einer weitgehend unilateral gesteuerten Kupfer-Glas-Migration muss die BNetzA **vor Beginn eines solchen Verfahrens regulatorische Leitplanken für die grundlegende Wettbewerbsentwicklung** im Markt festlegen.

Dass selbst **innerhalb des bestehenden, von § 34 TKG vorgegebenen Rechtsrahmens eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung** der Kupfer-Glas-Migration durch die BNetzA **möglich** ist, zeigen Rechtsgutachten auf, die teilweise seit über einem Jahr vorliegen.¹⁴ Gerade wegen des auf § 34 TKG zentrierten Ansatzes des Impulspapiers ist nicht nachvollziehbar, dass die **BNetzA mit keinem Wort auf den Ermessenscharakter ihrer Entscheidungen nach § 34 TKG eingeht** und sich mit der Frage einer **diskriminierungsfreien Ausgestaltung der Kupfer-Glas-Migration als Teil einer pflichtgemäßen Ermessensausübung** nicht befasst. Auch die Möglichkeit eines Regulierungskonzeptes nach § 17 TKG wird von der BNetzA nicht

¹² „Die Beteiligten erhalten Gelegenheit, auf dieser Grundlage proaktiv nach etwaigen Marktlösungen und Konsens für die sich wechselseitig ergebenden Herausforderungen zu suchen, um den Umstieg von Kupfer auf Glas in Deutschland zu beschleunigen“.

¹³ Vgl. das BREKO-Konzept zur Kupfer-Glasfaser-Migration vom 11. April 2024, abrufbar im WWW unter: [2024-04-11_breko_konzeptpapier_kupfer-glasfaser-migration.pdf](#), die Position des VATM zur Kupfer-Glas-Migration vom 30. September 2024, abrufbar im WWW unter: [2024-09-30_VATM_Position_Kupfer-Glas-Migration_final.pdf](#) sowie das Forderungspapier der ANGA „Kupfer-Glas-Umschaltung wettbewerbsneutral gestalten“ vom 4. Oktober 2024, abrufbar im WWW unter: https://www.anga.de/app/uploads/2024/10/ANGA_Politische-Forderung-zur-Kupfer-Glas-Umschaltung_1024.pdf.

¹⁴ Neumann, Andreas, Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration, Gutachten im Auftrag des BREKO vom 10. April 2024, abrufbar im WWW unter: [Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration](#)

erörtert. Sofern die BNetzA im bestehenden Rechtsrahmen keine Grundlagen für entsprechende Vorgaben sehen sollte, fehlt eine Darlegung hierzu ebenfalls.

IV. Erarbeitung eines umfassenden Regulierungskonzepts erforderlich

Die erheblichen Defizite des Impulspapiers muss die BNetzA **umgehend durch die Erarbeitung eines umfassenden Regulierungskonzeptes beheben. Erst nachdem die grundlegende Frage einer diskriminierungsfreien Ausgestaltung** der Kupfer-Glas-Migration **adressiert wurde**, kann eine **Diskussion über prozedurale Details** der Umsetzung überhaupt stattfinden.

Es bedarf eines **klaren regulatorischen Rahmens, bevor die ersten Anträge nach § 34 TKG gestellt werden**, um wettbewerbsschädlichen Strategien zu begegnen.

Dazu gehören:

- **Maximale Transparenz bei den Planungen der Telekom** zur Kupfernetz-Abschaltung durch einen umfassenden Migrationsplan und rechtzeitige Anzeige der Abschaltung in einem Gebiet.
- **Faire, diskriminierungsfreie Bedingungen** nicht nur für die Vorleistungsnachfrager der Telekom (u.a. durch Übernahme von Migrationskosten), sondern auch **für eine Kupfernetzabschaltung der Telekom bei erfolgtem Ausbau alternativer Glasfaser-Netze**.
- Die **Umschaltung** vom Kupfernetz der Telekom auf ein Glasfasernetz **erfolgt nicht-diskriminierend**.
- Ein **Wholebuy-Commitment der Telekom** für Gebiete mit Glasfaserausbau durch Wettbewerber als **wichtiger Impuls für Wettbewerbsunternehmen**, den eigenwirtschaftlichen Ausbau in der Fläche weiter voranzutreiben. Unterbleibt dieser Impuls, hemmt dies sowohl die **Dynamik des Glasfaserausbaus** als auch die **Take Rate**.
- Ausgestaltung der **Commitment-Verträge zwischen Telekom und ihren Wholesale-Kunden** so, dass sie einer **unabhängigen Migration nicht entgegenstehen**.

Grundlage dafür müssen jeweils die **Anforderungen sein, die die BNetzA im Rahmen der Verfahren nach § 34 TKG festlegt. Ein Konzept dafür muss die BNetzA unverzüglich erarbeiten**.

Nur mit einem Gleichbehandlungsmodell werden **falsche Anreize** für die Telekom **vermieden**, selektiv den Betrieb der Kupferaltinfrastruktur aufrechtzuerhalten und die Migration zu verzögern, was letztlich die Ausbaudynamik und Take Rate von Glasfaser hemmen würde. Solche **Nichtdiskriminierungsvorgaben** gibt es in anderen europäischen Ländern durchaus.¹⁵

¹⁵ So existieren z.T. Nichtdiskriminierungsvorgaben zur Auswahl der Abschaltgebiete (in Zypern, Slowenien und Italien; sowie Frankreich, wo gilt, dass Gebiete, in denen der Incumbent mehr als Wettbewerber profitiert, nicht priorisiert werden dürfen). In Italien ist neben einer allgemeinen Nichtdiskriminierungspflicht vorgesehen, dass bei der Abschaltung Gebiete bevorzugt werden müssen, die einen höheren Nutzungsgrad von Glasfaseranschlüssen aufweisen.

Das damit einhergehende **Wholebuy-Engagement** der Telekom wäre ein **wichtiger Impuls** für Wettbewerbsunternehmen, den **Ausbau** in der Fläche weiter **voranzutreiben**. Unterbleibt dieser Impuls, hemmt dies die Dynamik des Glasfaserausbaus erheblich.

Umso wichtiger sind **wettbewerbsfördernde Festlegungen** zur Kupfernetz-Abschaltung **durch die BNetzA**. Diese sind unentbehrlich für einen **ordnungspolitischen Wettbewerbsrahmen, der den Glasfaserausbau beschleunigt und zu einem nachhaltigen Wettbewerbsniveau führt**, das den Bürgerinnen und Bürgern Anbieterauswahl ermöglicht und günstige Preisstrukturen sichert.

Düsseldorf, 23. Juni 2025