



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

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

Bearbeitet von  
Herrn Albrecht

E-Mail  
[REDACTED]

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Mein Zeichen (Bei Antwort angeben)  
13/Kupfer-Glas-Migration

Durchwahl  
[REDACTED]

Hannover  
27.05.2025

## Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration

Sehr geehrte Damen und Herren,

für das Referat „Digitale Infrastruktur“ des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Bauen nehme ich zur Publikation „Impulse zur Kupfer-Glas-Migration“ Stellung wie folgt. Die Stellungnahme erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und betrachtet nur ausgewählte Punkte, die aus der spezifischen Sicht des Landes besondere Relevanz haben.

Soweit die Stellungnahme Anregungen für Verbesserungen gibt, bitte ich das als positiv gemeinten Beitrag zur fachlichen Diskussion zu verstehen. Die Regelung des § 34 TKG bedarf in erheblichem Maße der Auslegung. Dass die Bundesnetzagentur die Diskussion um die Auslegung und Anwendung anstößt, ist sehr zu begrüßen.

Dies gilt noch stärker für die gewählte Form: Dass die Bundesnetzagentur ihre Erwägungen zur Anwendung des § 34 TKG öffentlich zur Konsultation stellt, kann nur als vorbildlicher Modus betrachtet werden.

Die Bundesnetzagentur gewährt so nicht nur der interessierten Fachwelt einen Ausblick über die mögliche Linie zukünftiger Entscheidungen, sondern erhöht auch die Rechts- und Investitionssicherheit für die Unternehmen der Branche. Gleichzeitig vermeidet sie erneute Vorhalte, die Unabhängigkeit ihrer Entscheidungen nicht ausreißend sicherzustellen.

### 1. Titel des Thesenpapiers

Es dürfte sich anbieten, für die weitere Diskussion einen anderen Titel als den des Thesenpapiers zu wählen.

Das Thesenpapier kündigt „Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration an“, behandelt aber ausschließlich die Anwendung des § 34 TKG und damit, unter welchen Bedingungen ein marktmächtiges Unternehmen sein Kupfernetz außer Betrieb nehmen darf.

Das Papier behandelt hingegen nicht die Frage, ob und unter welchen Bedingungen ein marktmächtiges oder anderes Unternehmen sein Kupfernetz außer Betrieb nehmen muss. Diese zweite Perspektive ist Gegenstand aktueller fachpolitischer Diskussion.

Der Titel des Thesenpapiers kann die oberflächliche Leserschaft aber zu der Annahme verleiten, dass diese zweite Perspektive bereits Gegenstand des Thesenpapiers, abschließend geregelt sei und durch die Bundesnetzagentur verfolgt werde.

Das wäre möglicherweise der Fall, wenn die Bundesnetzagentur den durch den Bundesverband Breitbandkommunikation e. V. (BREKO) vorgeschlagenen Weg folgen würde, die Verpflichtung zur Abschaltung von Kupfernetzen über Nebenbestimmungen zu Entscheidungen nach § 34 TKG zu regeln. Diesen Weg beschreitet die Bundesnetzagentur jedoch nicht.

Das durch die plakative Überschrift gesetzte Risiko realisierte sich durch eine überspitzte Reaktion in den Medien sogar bereits (s. Bild, 15.05.2025, Deutschland plant das DSL-Aus! Was die Telekom dazu sagt, [Link](#)), zu der es dann zumindest missverständliche weitere Äußerungen gab (s. u. a. Bild, 23.05.2025, Digitalminister macht erste DSL-Ansage, [Link](#); Golem.de, 25.05.2025, Bundesdigitalminister gegen Abschaltung des Kupfernetzes, [Link](#)). Eine ohnehin komplexe und kontroverse Situation wird durch eine derartige auf schwacher Grundlage begonnene Diskussion in den Medien jedenfalls nicht vereinfacht.

Würde, um einen Vergleich zu bemühen, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein Thesenpapier „Impulse zur Migration“ veröffentlichen, würde die geneigte Leserschaft darin mehr erwarten als erste Erwägungen zur Anwendung des § 34 AsylG und wäre sich nicht beabsichtigter Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit sicher.

Es könnte sich zur Vermeidung derartiger Missverständnisse und Aufregungsspiralen anbieten, die Thematik zukünftig unter einer enger am Thema gehaltenen Bezeichnung zu behandeln, am Fall des vorliegenden Papiers beispielsweise „Erwägungen zur Anwendung des § 34 TKG“.

## **2. Vorschlag des Bundesverbands Breitbandkommunikation e. V.**

Der BREKO veröffentlichte am 11.04.2024 ein Konzeptpapier zur Kupfer-Glas-Migration, das sich spiegelbildlich zum jetzigen Thesenpapier vorrangig mit einer Verpflichtung zur Abschaltung von Kupfernetzen marktmächtiger Unternehmen beschäftigte ([Link](#)). Darin stellte der Verband u. a. dar, wie § 34 TKG durch Nebenbestimmungen operationalisiert werden könnte, um eine Verpflichtung zu diskriminierungsfreier Abschaltung zu schaffen.

Die Beurteilung, ob der Ansatz einer Regulierung über § 34 TKG überzeugt oder nicht, unterfällt vorrangig der Freiheit und Verantwortung der Bundesnetzagentur, und sei an dieser Stelle dahingestellt.

Jedenfalls aber erscheint eine Diskussion des Vorschlags geboten und wäre in dem Thesenpapier jedenfalls nicht deplatziert gewesen, ist aber – so der Unterzeichner sie nicht übersehen hat – nicht enthalten.

Da § 34 TKG die Interessen der Wettbewerber explizit als Abwägungsgrund benennt und deren Nichtberücksichtigung zu einem Abwägungsfehler führen kann, dürfte eine Auseinandersetzung mit dem Papier spätestens in einer Entscheidung der zuständigen Beschlusskammer geboten sein.

Deutlich vorzugswürdig wäre jedoch eine Diskussion bereits jetzt. Denn im Falle einer Ablehnung dieses Ansatzes durch die Bundesnetzagentur wäre klargestellt, dass Handlungsbedarf auf Seiten des Gesetzgebers besteht, wenn eine solche Pflicht als erforderlich erachtet wird.

## **3. Alternative Zugangsprodukte**

### **3.1. Vergleichbarkeit**

Die Ausführungen zu alternativen Zugangsprodukten insbesondere in Abschnitt 3.2.6.2.2 ff. geben eine Basis für weitere Diskussionen, um den Inhalt der Norm weiter auszuformen.

Der Begriff „vergleichbar“ in § 34 Abs. 4 S. 4 TKG dürfte als „ungefähr gleichwertig“ zu verstehen sein.

Vom Wortlaut her erscheint der Begriff verfehlt. Denn „vergleichbar“ sind auch eine Bandbreite von 1 Mbit/s und eine Bandbreite von 1.000 Mbit/s: Letztere ist höher.

Gemeint sein dürfte jedoch eher die umgangssprachliche Bedeutung im Sinne einer groben Gleichwertigkeit. Das eröffnet die Möglichkeit, sowohl leistungsfähigere als auch weniger leistungsfähige Zugangsprodukte als ausreichend zu bewerten.

Hierfür wird es konkreter Maßstäbe bedürfen, die auf Basis des Thesenpapier noch zu entwickeln sein werden. Eine abschließende, abstrakte Beurteilung hätte aufgrund der Unabhängigkeit der Beschlusskammern und der Vielzahl an denkbaren Fallkonstellationen nicht Gegenstand des Papiers sein können und dürfen. Eine nähere Ausgestaltung aber zumindest der abzuwägenden Gesichtspunkte und Diskussion mit den interessierten Fachkreisen erscheint aber möglich und geboten. Welche Punkte die Beschlusskammer dann aufgreift, bliebe ihr überlassen.

### 3.2. Wahrung des Wettbewerbs

Das Thesenpapier konzentriert sich stark auf die Abwägung der Interessen marktmächtiger Unternehmen, aktuell also der Deutschen Telekom, und reiner Diensteanbieter.

Die Betrachtung dieser Achse ist wichtig, doch beschränkt sich Wettbewerb nicht allein die Verfügbarkeit günstiger Produkte für Diensteanbieter. So dürfte auch zu berücksichtigen sein, wie sich eine Abschaltung auf andere Wettbewerber auswirkt.

Welche Folgen aus der Betrachtung dieser Wettbewerbsinteressen resultieren, wäre noch zu entscheiden. Das können Nebenbestimmungen im Sinne des o. g. Vorschlags des BREKO sein. Denkbar wäre aber auch beispielsweise eine Berücksichtigung bei der Festlegung der Anforderung für eine Abschaltung der Kupfernetze marktmächtiger Unternehmen. Denn niedrige Anforderungen erlauben eine frühe Kostenreduzierung für diese Unternehmen und stärken damit seine Position im Markt noch weiter. Dieser Aspekt scheint bisher in die Betrachtung nicht ausreichend eingeflossen zu sein.

### 3.3. Interessen der Endnutzerinnen und Endnutzer: Preis

§ 34 Abs. 4 S. 3 TKG nennt die Interessen der Endnutzerinnen und Endnutzer als gleichrangiges Abwägungsgut. Dieses Interesse erscheint im Thesenpapier noch nicht sehr stark abgebildet.

Zum Preis der angebotenen Leistung (Abschnitt 3.2.6.2.2.1, Frage Q8) müssen zwei Aspekte angesprochen werden:

Die Abschaltung des Kupfernetzes bedeutet für ein marktmächtiges Unternehmen einen erheblichen Kostenvorteil. Aus diesem Kostenvorteil einige notfalls quersubventionierte Anschlüsse zu finanzieren, wäre möglich und zumutbar.

Jedoch gewähren weder Art. 87 f. Abs. 1 GG noch § 34 TKG ein Recht auf ewige Preisstabilität.

Auch ohne eine Kupfer-Glas-Migration erhöhen Telekommunikationsunternehmen gelegentlich ihre Preise – im Einzelfall auf fraglicher rechtlicher Grundlage (s. bspw. Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V., 24.04.2024, Unzulässige Preiserhöhungen bei Vodafone, [Link](#)), aber nicht immer ohne sachlichen Grund. Einen Anspruch auf unbegrenzte Fortführung von Altverträgen gibt es nicht.

Technischer Fortschritt kann Preise senken, aber auch Kosten auslösen, so bei der Umstellung auf Digitalfernsehen, auf LED-Leuchten oder Einführung von Airbags in Kraftfahrzeugen.

Daher mag wünschenswert erscheinen, Preissprünge zu vermeiden. Auch erschiene zumindest fraglich, Mehrkosten für schwer erschließbare Lagen auf einzelne Haushalte oder Unternehmen umzulegen.

Wenn der Wechsel von einem Kupfer- auf einen leistungsfähigeren Glasfaseranschluss nur zu Mehrkosten möglich ist, sollte das daher nicht als absoluter Hinderungsgrund für eine Abschaltung der Kupfernetze gesehen werden. Telekommunikationsrecht ist kein Sozialrecht.

### 3.4. Interessen der Endnutzerinnen und Endnutzer: TKMV als Mindeststandard

Wichtiger als der Preis der Versorgung erscheint deren Leistungsfähigkeit. Telekommunikation ist in Deutschland im europäischen Vergleich eher teuer, vielleicht zu teuer, aber für jedenfalls die überwiegende Mehrzahl der privaten Haushalte kein entscheidender Kostenfaktor im Vergleich zu beispielsweise Wohnkosten oder den in den letzten Jahren deutlich stärker gestiegenen Lebensmittelpreisen.

Bei der Festlegung der Leistungsanforderungen wird eindringlich empfohlen, bei der „Gleichwertigkeit“ die Anforderungen nach der Verordnung über die Mindestanforderungen für das Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (TKMV) als zusätzlichen Mindeststandard zu setzen.

Wo die Versorgung bisher unterhalb der dort festgelegten Anforderungen liegt, wird spätestens mit der Abschaltung der Kupfernetze die Frage nach angemessener Versorgung aufgeworfen werden.

Die Betroffenen könnten zwar auf Anträge nach §§ 156 ff. TKG verwiesen werden. Die Herausforderungen des dort festgelegten Verfahrens machen eine Anordnung bisher faktisch unmöglich; selbst bei optimalem Verlauf würde sich eine Versorgungslücke von über einem Jahr ergeben.

Zweckmäßiger Ansatz dürfte daher sein, die Anforderungen der TKMV gleich zum Gegenstand auch der Erlaubnis nach § 34 TKG zu machen. So hätte das marktmächtige Unternehmen einen starken Anreiz, die Mindestversorgung in diesem Sinne sicherzustellen.

### 3.5. Funkbasierte Lösungen

Funkbasierte Lösungen – insbesondere Mobil-, Satelliten- und Richtfunk – können taugliche Lösungen zur Versorgung sein. Bei der Anwendung des § 34 TKG sollte dies jedoch nur für Ausnahmefälle akzeptiert werden, so für schwer erschließbare Lagen, bei deren Anbindung per Festnetz Kosten und Nutzen außerhalb jedes vertretbaren Verhältnisses liegen.

Telekommunikation per Funk hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten erheblich an Qualität gewonnen und ist in vielen Fällen taugliche, im Vergleich zu Kupfernetzen im Einzelfall sogar überlegene Technik.

Auch kann nicht übersehen werden, dass die Deutsche Telekom als – soweit bekannt – einziges Unternehmen mit § 34 TKG unterfallenden Kupfernetzen selbst Mobilfunkleistungen anbietet und in Bezug auf die Leistungsfähigkeit wohl sogar Marktführer sein dürfte. Es erschiene mindestens erklärungsbedürftig, ihr nicht zu erlauben, Versorgungslücken mit der sogar im eigenen Haus verfügbaren Mobilfunktechnik zu schließen.

Wichtig ist weniger die verwendete Technik als deren Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit: Die Versorgung von Gebäuden beispielsweise per Mobilfunk sollte daher nicht ausgeschlossen werden. Die Anforderungen jedoch sollten nicht hinter der für eine Festnetzversorgung zurückfallen.

Eine abstrakte, rein rechnerische Prognose über die zu erreichende Bandbreite und Verfügbarkeit erscheint dazu nicht ausreichend. Regelmäßig wird ein Praxistest vor Ort erforderlich sein, da eine Betrachtung allein auf Basis einer abstrakten Berechnung keine belastbare Grundlage bildet. Gelingt dieser, ist eine Versorgung per Funk aber mindestens in Ausnahmefällen zielführend.

Für eine Versorgung durch Satelliten im erdnahen Orbit (LEO) sollte berücksichtigt werden, dass dazu gegenwärtig nur ein einziger, nicht unumstrittener Anbieter zur Verfügung steht. Eine systematische Abhängigkeit von einem einzigen Anbieter sollte vermieden werden, mithin auch die Verwaltungspraxis zu § 34 TKG nicht darauf abstellen, pauschal auf diese Versorgungsart zu verweisen, bis ein funktionierender Wettbewerb mit vorzugsweise mindestens einem in der EU beheimateten Anbieter hergestellt ist.

### 3.6. Zusammenspiel mit Fördersystematik des Bundes

Bei der Ausübung des durch § 34 TKG eröffneten Ermessens sollten auch die Auswirkungen auf Kommunen und Länder bedacht werden.

Der Bund ist nach Art. 87 f Abs. 1 GG verpflichtet, eine flächendeckende angemessene und ausreichende Telekommunikationsversorgung sicherzustellen. Parallel dazu schafft er beispielsweise durch die Gigabitstrategie vom 13.07.2022 die Erwartungshaltung, dass bis 2030 flächendeckend Glasfaseranschlüsse verfügbar sein werden.

Für alle Endnutzerinnen und Endnutzer, die bei der Stilllegung eines Kupfernetzes auf Basis von § 34 TKG ohne Glasfaseranschluss zurückbleiben werden, wird sich die Frage stellen, ob diese Erwartungshaltung bzw. diese Pflicht erfüllt wurde.

Diese Frage wird sich an die Kommunen richten. Denn das Breitbandförderprogramm des Bundes basiert auf der Erwartung, dass Kommunen diese dem Bund zugewiesene bzw. durch ihn gesetzte Aufgabe erfüllen.

Wenn einerseits flächendeckende Glasfaserversorgung als politisches Ziel des Bundes gesetzt wird, andererseits der Bund das Entstehen von Lücken in der Glasfaserversorgung zulässt, ist das nicht ohne Widerspruch.

Sollte der Bund erwarten, dass Kommunen diese Lücken durch Projekte für geförderten Breitbandausbau schließen, belasten Entscheidungen der Bundesnetzagentur indirekt auch Kommunen und über die durch den Bund stillschweigend erwartete Kofinanzierung seines Förderprogramms auch die Länder.

Dass alle durch Entscheidungen nach § 34 TKG akzeptierten Lücken durch geförderten Breitbandausbau geschlossen werden können, erscheint dabei auch nicht realistisch.

Die Bundesnetzagentur würde Lücken voraussichtlich dort akzeptieren, wo ein Ausbau für das Unternehmen wirtschaftlich unzumutbar erscheint. Dafür wird hohe Messlatte anzusetzen sein, da die Abschaltung des Kupfernetzes für das marktmächtige Unternehmen eine erhebliche Kosteneinsparung und einen erheblichen Wettbewerbsvorteil bedeuten wird.

Wenn der Ausbau nach dieser hohen Messlatte für ein marktmächtiges Telekommunikationsunternehmen unzumutbar erscheint, wird dies für eine Kommune erst recht gelten.

Es erscheint schwer vorstellbar, dass es gesellschaftlichen Konsens finden wird, wenn als unzumutbar bewertete Kosten von einem marktmächtigen Telekommunikationsunternehmen mindestens teilweise auf Kommunen verlagert werden, die angesichts zahlreicher aktueller Herausforderung kapazitativ wie finanziell ohnehin stark belastet sind. Dasselbe gilt für die Länder, wenn auch in weniger überspitzter Form.

Auch wenn der Bund rechtlich eine Einheit bildet, kann zwischen den handelnden Akteuren zu unterscheiden sein. So haben sich die Entscheidungen der Bundesnetzagentur an § 34 TKG zu orientieren, nicht an der Gigabitstrategie.

Wenn jedoch – wie mit dem Thesenpapier – im Vorfeld von Entscheidungen eine Fachdiskussion mit der Öffentlichkeit eröffnet wird, erscheint geboten, sich mit dem zuständigen Bundesministerium über diesen Punkt eng abzustimmen und zumindest Klarheit darüber zu schaffen, ob Gesetz, Gesetzesanwendung und politische Zielsetzung miteinander konform gehen. Ist das nicht der Fall, wird zu prüfen sein, welcher der drei Faktoren anzupassen ist.

Für die Abschaltung der Kupfernetze sollte nicht die Anforderung gestellt werden, dass jedes bisher über Kupferleitungen versorgte Gebäude an das Glasfasernetz angeschlossen wurde. Im Hinblick auf volkswirtschaftliche Kosten und Auswirkungen auf das Klima sollte eine möglichst frühzeitige Migration angestrebt werden. Erforderlich ist jedoch ein in sich konsistentes Gesamtkonzept zur Versorgung schwer erschließbarer Lagen oder Gebiete, das Erwartungshaltung und Rechtslage auf eine Linie bringt.

#### **4. Straßenrechtliche Genehmigungen**

Auf Seite 24 spricht das Papier eine „straßenrechtliche Genehmigung“ an. Gemeint sein dürfte die Zustimmung nach § 127 TKG, nicht etwa eine Genehmigung nach Straßenrecht. Übliche Bezeichnung dafür wäre die (TKG-)wegerechtliche Zustimmung.

Straßenrechtlichen Genehmigung wäre insbesondere die Genehmigung einer Sondernutzung nach § 8 Abs. 1 FStrG oder den Straßengesetzen der Länder.

Das Straßenrecht wird bei der Errichtung von Telekommunikationslinien durch das TKG-Wegerecht als spezialgesetzliche Regelung jedoch verdrängt. Konkret gilt statt § 8 Abs. 10 FStrG bzw. den entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen allein § 127 TKG.

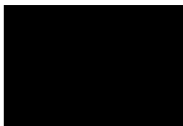
Die Anwendung von Straßenrecht bei der Errichtung von Telekommunikationslinien ist ein so häufiger wie eindeutiger und ärgerlicher Fehler in der Rechtsanwendung, da er die gesetzlichen Schranken für Wegebausträger in § 127 TKG scheinbar negiert.

Ein Abwarten auf eine „straßenrechtliche Genehmigung“ würde daher einen Anwendungsfehler des Wegebausträgers implizieren und diesen implizit legitimieren.

Zur Erläuterung stehe ich unter den oben genannten Kontaktdaten gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrage



Albrecht