

Stellungnahme zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration

I. Vorbemerkungen und Kontext

Die Digitalisierung ist ein zentrales Zukunftsthema für Deutschland. Eine leistungsfähige, flächendeckende digitale Infrastruktur ist die Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Teilhabe. Der Wechsel von Kupfer- auf Glasfasernetze stellt dabei einen der wichtigsten technologischen Meilensteine dar.

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat mit ihrem Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration vom 19. Januar 2026 einen Rahmen vorgelegt, der den Übergang von der alten auf die neue Technologie strukturieren und beschleunigen soll.

Als OXG Glasfaser GmbH (OXG) begrüßen wir ausdrücklich, dass die BNetzA dieses Thema aktiv angeht und einen geordneten, wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Übergangsprozess anstrebt. Gleichzeitig sehen wir an mehreren Stellen Nachbesserungsbedarf, um die ambitionierten Ziele des Glasfaserausbaus effizient, investitionsfreundlich und im Sinne eines fairen Wettbewerbs zu fördern und zu erreichen.

II. Bedeutung der Kupfer-Glas-Migration für Deutschland

Der Technologiewechsel von DSL-Kupfer- auf Glasfasernetze ist für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands von herausragender Bedeutung. Glasfaser bietet nicht nur deutlich höhere Bandbreiten und geringere Latenzen, sondern eine moderne digitale Infrastruktur ist die Grundlage für Innovationen in Wirtschaft, Verwaltung, Bildung und Gesundheitswesen. Ohne einen schnellen und flächendeckenden Glasfaserausbau droht Deutschland im internationalen Vergleich weiter zurückzufallen.

Die Migration von Kupfer- auf Glasfasernetze ist jedoch nicht nur eine technische, sondern auch eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderung. Sie erfordert erhebliche Investitionen, eine enge Abstimmung zwischen relevanten Stakeholdern und eine Regulierung, die Investitionen in den wettbewerblichen Glasfaserausbau fördert. Die Bundesnetzagentur kommt mit ihrem

Regulierungskonzept einer zentralen Forderung der Branche nach, indem sie die Rahmenbedingungen für einen geordneten Übergang aktiv gestalten möchte.

Klare regulatorische Weichenstellungen für die Kupfer-Glas-Migration sind dabei auch unerlässlich, um die Dynamik beim FTTH-Ausbau, der maßgeblich von Wettbewerbern der Telekom Deutschland GmbH (Telekom) getragen wird, zu intensivieren, die dafür notwendige Investitionssicherheit zu fördern und einen nachhaltigen Infrastrukturwettbewerb beim Glasfaserausbau abzusichern.

III. Bewertung des Regulierungskonzepts der Bundesnetzagentur

1. Positiv hervorzuhebende Aspekte

Das Regulierungskonzept der BNetzA greift die wesentlichen Aspekte der Kupfer-Glas-Migration auf und behandelt diese mit der gebotenen Tiefe. Besonders positiv ist hervorzuheben, dass sich die BNetzA für ein regelgebundenes, diskriminierungsfreies Verfahren mit Initiativrecht für Telekom und die Behörde selbst sowie auch für Wettbewerber ausspricht. Dies schafft die Grundlage für einen fairen und transparenten Prozess, der die Interessen aller Marktteilnehmer angemessen berücksichtigt.

Ebenfalls begrüßenswert ist, dass die BNetzA über den bestehenden gesetzlichen Rahmen hinausdenkt und den gesetzgeberischen Handlungsbedarf benennt, der zur Sicherstellung eines regelgebundenen Übergangs notwendig ist. Die Bereitschaft, das Regulierungskonzept kontinuierlich weiterzuentwickeln und an neue europäische Vorgaben – insbesondere den geplanten Digital Network Act (DNA) der EU – anzupassen, ist entscheidend, um Planungssicherheit und Investitionsanreize zu schaffen.

2. Kritische Punkte und Anpassungsbedarf

Trotz dieser positiven Ansätze sehen wir in mehreren Punkten Nachbesserungsbedarf:

Die im Entwurf vorgesehene Schwelle von 80 % „Homes Connected“ als Voraussetzung für die Einleitung des Migrationsprozesses ist eindeutig zu hoch und würde die im Übrigen zielführenden Ansätze des Regulierungskonzepts konterkarieren. Ein solcher Schwellenwert für den Start des Übergangsprozesses schafft keine Investitionsanreize und würde den weiteren Glasfaserausbau und den Technologiewechsel unnötig lange verzögern.

- Das Initiativrecht zur Einleitung des Prozesses darf keinesfalls ausschließlich bei der Telekom liegen, um Missbrauch und Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Die Sicherstellung der Nichtdiskriminierung von Wettbewerbern des marktmächtigen Unternehmens kann allerdings nur ein erster wichtiger, allerdings für sich genommen keinesfalls ausreichender Schritt sein, um einen wettbewerbskonformen Übergang zu gewährleisten und den Prozess zu beschleunigen.
- Für Haushalte, die keinen Glasfaseranschluss wünschen oder bei denen der Ausbau unverhältnismäßig teuer wäre, müssen pragmatische Ausnahmen vorgesehen werden. Für nicht wirtschaftlich erschließbare Haushalte müssen verfügbare alternative Versorgungslösungen hinreichen.
- Informationspflichten gegenüber den betroffenen Nutzern sollten realistisch und rechtssicher ausgestaltet werden, idealerweise unter Einbindung der Kommunen.
- Auf (Wettbewerber-)Glasfasernetzen zur Verfügung stehende Vorleistungsprodukte sollten marktgerecht und technologieneutral ausgestaltet werden. Ein Bitstromprodukt ist regelmäßig ausreichend, nachfragegerecht und marktüblich; eine Glasfaser-TAL ist für den Privatkunden-Massenmarkt regelmäßig nicht notwendig.
- Ausgangspunkt für die Verteilung der Kosten der Migration sollte das Prinzip „jeder trägt seine eigenen Kosten“ sein.
- Der Zugang zu einer jeweils aktuellen und qualitativ hochwertigen Datenbasis über die noch genutzten DSL-Kupferanschlüsse ist essenziell und sollte zentral bei der BNetzA organisiert werden.
- Beim Zuschnitt der Abschaltgebiete sollten technische Gegebenheiten und der Stand des Glasfaserausbaus Vorrang vor administrativen Grenzen haben.

IV. Anmerkungen zu einzelnen Aspekten des Regulierungskonzeptes

1. Initiativrecht und regelbasierte Verfahrensgestaltung

Das Initiativrecht zur Einleitung des Migrationsprozesses darf nicht ausschließlich bei der Telekom liegen. Ein solches Monopol birgt die Gefahr, dass der marktmächtige Betreiber den Prozess zu seinen Gunsten steuert oder verzögert. Wir plädieren für ein regelgebundenes Verfahren mit objektiven, transparenten Kriterien, das nicht allein der Telekom ein Initiativrecht einräumt.

So wird sichergestellt, dass der Migrationsprozess auch dann angestoßen werden kann, wenn die Telekom kein Interesse daran hat, etwa weil sie in bestimmten Gebieten weiterhin von ihrem Kupfernetz profitiert. Die fehlenden Anreize der Telekom für eine Kupferabschaltung im

Glasfaserausbaubereich von Wettbewerbern lassen ansonsten eine Entwicklung befürchten, die zulasten eines konsequenten Infrastrukturwechsels, des Wettbewerbs, des weiteren eigenwirtschaftlichen Ausbaus und letztlich der Endnutzer geht. Denn nur bei sehr geringer Auslastung des bestehenden, abgeschriebenen 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.¹ Der Weiterbetrieb des Kupfernetzes in Ausbaubereichen von Wettbewerbern reduziert die Kundenzahlen auf den Glasfasernetzen und damit die Impulse für den weiteren Ausbau der Wettbewerbsunternehmen in Deutschland. Damit kann dieser strategisch von der Telekom eingesetzt werden, um Wettbewerb zu verdrängen. Private Investitionen brauchen vielmehr verlässliche Rahmenbedingungen, d.h. Rechts- und Planungssicherheit, für langfristige Infrastrukturinvestitionen.

2. Schwellenwerte für die Einleitung des Migrationsprozesses

Ein zentraler Kritikpunkt am Konzept der BNetzA ist die vorgeschlagene Schwelle von 80 % „Homes Connected“ als Voraussetzung für die Einleitung des Migrationsprozesses. Mit der Forderung eines solchen Ausbaustandes droht ein „Henne-Ei-Problem“, mit dem es auf lange Zeit erst gar nicht zur Einleitung des Übergangsprozesses kommen wird, an dessen Abschluss nach Ablauf des vorgesehenen Zeitraums von – in der Regel mindestens drei Jahren – die Abschaltung des Kupfernetzes erst erfolgt.

Für die Abschaltung, nicht jedoch schon für die Einleitung des Migrationsprozesses, muss für die DSL-Anschlussnehmer die Möglichkeit bestehen, sofern von diesen gewünscht, auf Glasfaserprodukte bzw. ggf. alternative Versorgungsmöglichkeiten wechseln zu können. Unabhängig von der Frage der konkreten Höhe ist die von der BNetzA vorgeschlagene Schwelle von 80 % Homes Connected daher schon im Grundsatz nicht sachgerecht. Bei der Frage der Voraussetzungen für Einleitung des Migrationsprozesses, die gerade nicht gleichgesetzt werden kann mit der Frage der zu erreichenden Abdeckung zum tatsächlichen Abschaltzeitpunkt, muss es vielmehr darum gehen, Investitionsanreize dafür zu setzen, bis zur Abschaltung die noch erforderlichen Glasfaseranschlüsse zu realisieren. Hinzu kommt, dass eine Homes ConnectedQuote

¹ 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/>.

allein die tatsächlichen Gegebenheiten im jeweiligen Abschaltgebiet nicht angemessen differenziert berücksichtigt.

Die von der BNetzA in den Raum gestellte Hürde geht daher fehl, ist klar zu hoch angesetzt und würde den Technologiewechsel um Jahre verzögern. Investitionen in Glasfaser werden attraktiver, wenn Unternehmen frühzeitig von ihren Investitionen profitieren können. Mit der Forderung eines Ausbaustandes von 80 % Homes Connected als Kriterium schon für die Einleitung des Migrationsprozesses würden diese Investitionsanreize ins Gegenteil verkehrt und ihre Wirkung auf den weiteren Glasfaserausbau weitgehend negiert. Vielmehr unterstellt der Vorschlag der BNetzA den weiteren Ausbau als gegeben, ohne die Treiberfunktion eines angemessenen, investitionsfördernden Rahmens zu berücksichtigen, die diesem für weitere, verstärkte und beschleunigte Ausbaustrebungen zukommt.

Dabei ist zu betonen, dass auch der Entwurf des Digital Networks Act nicht von einem Homes Connected-Wert als geeigneten Startpunkt ausgeht (sondern einen Wert von 95 Prozent „Premises Passed“ vorsieht). Ein niedrigerer Homes Passed-Schwellenwert ist hinreichend und notwendig, um einen erfolgreichen Übergang zu gewährleisten und gleichzeitig Investitionsanreize zu setzen.

Zudem sollte in der Anfangsphase der Migration eine Priorisierung von Gebieten mit besonders hohem Ausbaustand erfolgen, um einen gestaffelten und planbaren Ablauf zu ermöglichen.

3. Bezugspunkt für die Glasfaser-Abdeckung, Abschaltgebiete und Vermarktungsstopp

Unmittelbar betroffen von der Abschaltung des Kupfernetzes sind nur Anschlussnehmer, die noch DSL-Anschlüsse nutzen und im Zeitpunkt der Abschaltung des Kupfernetzes ohne gesicherte Internetversorgung wären. Insofern scheint auch eine differenzierte Betrachtung der Bezugsgröße angezeigt bei der Frage, welche Glasfaser-Abdeckung jeweils vorhanden sein muss, statt pauschale Flächendeckungsanforderungen zu formulieren.

Es ist ferner sinnvoll, Ausnahmen für Haushalte vorzusehen, die trotz rechtzeitiger und transparenter Information über den geplanten Glasfaserausbau und die DSL-Abschaltung keinen Glasfaseranschluss wünschen oder bei denen der Ausbau mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden wäre. Für Haushalte, die nicht wirtschaftlich mit Glasfaser erschlossen werden können, und auch keine HFC-basierte Versorgungsmöglichkeit besteht, stehen alternative Lösungen wie Mobilfunk oder Satellit zur Verfügung.

Beim Zuschnitt der Abschaltgebiete sollten technische Gegebenheiten Vorrang vor administrativen Grenzen haben. Die Migration sollte sich an der Netzstruktur orientieren, um Effizienz und Planbarkeit zu gewährleisten.

Auch wenn eine Außerbetriebnahme einzelner Leitungen wenig effizient sein mag, gilt dies jedenfalls nicht für den Vermarktungsstopp von kupferbasierten Anschlüssen. Ein rechtzeitig wirksamer Vermarktungsstopp von DSL-basierten Endkundenprodukten ist ein zentraler Baustein für die reibungslose Gestaltung des Übergangsprozesses. Losgelöst von der Abgrenzung von Abschaltgebieten bzw. -einheiten könnte durch eine vielmehr bereits dem Stand der Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen folgenden Einstellung der Vermarktung kupferbasierter Produkte den Verbraucherinnen und Verbrauchern mit deutlich längerem Vorlauf die Möglichkeit gegeben werden, sich auf den Vermarktungsstopp und die Abschaltung einzustellen. So werden unnötige Verzögerungen vermieden und die freiwillige Migration gefördert.

4. Informationspflichten /-kampagnen

Ein Nachweis, dass ein Glasfaseranschluss explizit abgelehnt wurde („opt-out“), ist in der Praxis kaum zu erbringen und entsprechende Verpflichtungen nicht zielführend, da viele „Verweigerer“ auf entsprechende Anschreiben nicht reagieren werden und die Nachweisführung für die Unternehmen unmöglich wird. Die Einbindung der Kommunen in entsprechende Informationskampagnen ist hingegen sinnvoll, da sie als neutrale Instanz die Akzeptanz und das Verständnis in der Bevölkerung erhöhen können.

5. Vorleistungsangebote und Einstiegsprodukte

Die Vorleistungsprodukte sollten marktgerecht, technologieneutral und an den Bedürfnissen der Nachfrager ausgerichtet sein. Ein standardisiertes Bitstromprodukt als Vorleistung alternativer Glasfasernetzbetreiber ist aus unserer Sicht regelmäßig ausreichend, um Wettbewerb und Vielfalt im Endkundenmarkt zu sichern. Die Forderung nach einer Glasfaser-TAL halten wir für nicht zielführend, da sie in der Praxis nicht nachgefragt werden würde. Ein Bitstromprodukt ist nachfragegerecht und im Markt etabliert; eine Glasfaser-TAL ist für den Privatkunden-Massenmarkt regelmäßig nicht notwendig, würde zu einer unfairen Wertschöpfungsverteilung führen und negative Anreize für den Glasfaserausbau setzen.

Die Preisgestaltung für Vorleistungen sollte sich an einheitlichen Prinzipien orientieren, ohne jedoch identische Preise für alle Anbieter vorzuschreiben. Unterschiedliche Kostenstrukturen und

Skaleneffekte sind zu berücksichtigen, da aus ökonomischer Perspektive nicht ohne Weiteres unterstellt werden kann, dass sämtliche Anbieter identischen Kostenbedingungen unterliegen.

Soweit die BNetzA ein kostengünstiges Einsteigerprodukt und entsprechende Vorleistungsangebote für erforderlich hält, ist auf die bereits heute verfügbaren Glasfaser-Angebote zu verweisen, die preislich mit entsprechenden DSL-Tarifen vergleichbar sind. Die mit dem Übergang zu Glasfaser einhergehende Steigerung von Anbietervielfalt und Wettbewerb im Glasfaserbereich wird zudem ein angemessenes Endkundenpreisniveau sicherstellen.

6. Kostentragung

Die Kosten für die Migration sollten nach dem Prinzip „jeder trägt seine eigenen Kosten“ verteilt werden. Das ist sachgerecht und verhindert langwierige Auseinandersetzungen über die Frage, wer von der Abschaltung profitiert. Die Telekom trägt die Kosten für Rückbau und Kündigungen, der Zielnetzbetreiber die Kosten für die Anschaltung neuer Kunden.

7. Datenzugang und Transparenz

Für einen reibungslosen Ablauf der Migration ist der Zugang zu aktuellen und qualitativ hochwertigen Daten über die noch genutzten Kupferanschlüsse essenziell. Diese Daten sollten zentral und neutral bei der BNetzA geführt werden. Der Zugriff auf die Daten muss differenziert und sicher geregelt sein, je nach Bedarf der jeweiligen Marktteilnehmer.

V. Fazit und Handlungsempfehlungen

Wir unterstützen das Ziel eines schnellen, fairen und investitionsfreundlichen Übergangs von Kupfer- auf Glasfasernetze. Das Regulierungskonzept der BNetzA ist ein wichtiger Schritt, sollte aber an entscheidenden Stellen nachgebessert und weiterentwickelt werden:

- Schwellenwerte für den Migrationsstart sachgerecht festlegen
- Regelbasierten Prozess einführen statt einseitiges Initiativrecht
- Bezugspunkt für die Migration auf aktiv genutzte, betroffene Anschlüsse fokussieren und Gebietszuschnitt effizient gestalten
- Ausnahmen und Informationspflichten praxisnah gestalten
- Alternative Versorgungslösungen ermöglichen
- Vorleistungsprodukte marktgerecht ausrichten
- Kostentragung klar regeln

- Datenzugang und Transparenz sicherstellen

Nur so kann der notwendige Glasfaserausbau für eine zukunftsfähige Infrastruktur als Grundlage für die Digitalisierung Deutschlands maßgeblich vorangetrieben und beschleunigt werden.

Düsseldorf den, 16. März 2026