

Per Mail:

Bundesministerium für Digitales und
Staatsmodernisierung

BREKO-Stellungnahme zu den Eckpunkten des BMDS für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration

I. Einleitung

Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat am 2. Oktober Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Beschleunigung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser veröffentlicht.

Der Bundesverband Breitbandkommunikation e.V. (BREKO), der als Telekommunikations-Branchenverband die Interessen von 540 Unternehmen vertritt, darunter mehr als 260 Netzbetreiber, die Glasfasernetze bauen und betreiben¹, begrüßt die Eckpunkte und das mit dem Eckpunktepapier verfolgte Ziel, mit einem Gesamtkonzept und konkreten Maßnahmen Planungs- und Investitionssicherheit für ausbauende Unternehmen zu schaffen und den gesamtwirtschaftlich wichtigen Übergang von Kupfer- auf Glasfasernetze zu beschleunigen, als ersten wichtigen Schritt.

Das Papier adressiert die zentralen Themenbereiche und benennt sehr konkret die gesetzgeberischen und regulatorischen Maßnahmen, die notwendig sind, um einen wettbewerbskonformen und gleichsam verbraucherfreundlichen Prozess mit größtmöglicher Transparenz und Anbietervielfalt bei Glasfasertarifen umzusetzen. Das Eckpunktepapier geht damit deutlich über das weit hinter den Erwartungen zurückgebliebene „Impulspapier“ der Bundesnetzagentur (BNetzA) hinaus.

Um Investitions- und Planungssicherheit für die Telekommunikationsunternehmen und frühestmögliche Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen, kommt es

¹ Die BREKO Mitgliedsunternehmen sind für knapp 60% der realisierten Homes Passed, knapp 70% der Homes Connected und mehr als 70% der Homes Activated Glasfaseranschlüsse in Deutschland verantwortlich.

entscheidend darauf an, die im Papier vorgeschlagenen gesetzgeberischen und regulatorischen Maßnahmen schnellstmöglich umzusetzen. Damit werden die Weichen gestellt, in Gebieten, in denen die Voraussetzungen vorliegen, den Prozess für den volkswirtschaftlich notwendigen Übergang von Kupfer auf Glasfaser schnell einleiten zu können. Es gibt bereits heute zahlreiche Gebiete, in denen der Übergangsprozess eingeleitet werden könnte.

Die Telekommunikationsunternehmen benötigen dringend Rechts- und Planungssicherheit in Bezug auf die inhaltlichen und zeitlichen Rahmenbedingungen. Denn die aktuellen Glasfaser-Ausbauzahlen und die Ausbauentwicklung der letzten Jahre dürfen nicht den Eindruck erwecken, dass der weitere Glasfaserausbau in Deutschland ein Selbstläufer sei. Das Gegenteil ist der Fall: Die aktuellen Zahlen und der Zuwachs an Glasfaseranschlüssen beruht auf Ausbauentscheidungen der Unternehmen der letzten zwei bis vier Jahre. Seit dem Hochlauf des Glasfaserausbaus ab dem Jahr 2021 gab es viel zu wenig flankierende politische Unterstützung mit Blick auf Investitionsanreize und die Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs.

Damit es in hohem Ausbautempo weitergeht und die Unternehmen weiter notwendige Milliardeninvestitionen tätigen, braucht es jetzt ein entschiedenes Handeln von Politik und Regulierung. Das Eckpunktepapier als Basis eines Gesamtkonzeptes bildet dafür eine zentrale Grundlage. Die Diskussionen im seit 2021 von der BNetzA geführten Gigabitforum haben eindrücklich gezeigt, dass die Rahmenbedingungen für den Wechsel von Kupfer auf Glasfaser keinesfalls in Form von Marktlösungen und Marktkonsens gefunden werden können und bereits viel Zeit verschwendet wurde, um die hierfür nötigen Rahmenbedingungen festzulegen. Keinesfalls kann Deutschland sich aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Glasfaserausbaus eine weitere Verzögerung leisten. Der Übergang wird fortlaufend und gebietsweise über einen mehrere Jahre dauernden Zeitraum erfolgen. Wichtig ist, dass jetzt die Voraussetzungen geschaffen werden, damit in bereits mit Glasfaser versorgten Gebieten unmittelbar mit dem Prozess begonnen werden kann.

Das gilt gleichermaßen auch für die Diskussion auf europäischer Ebene. Wir erwarten, dass sich Deutschland jetzt mit einer klaren Position aktiv in die Diskussion in Brüssel einbringt, damit in dem für Januar 2026 geplanten Entwurf für den Digital Networks Act (DNA) die richtigen Weichenstellungen vorgenommen werden.

Das Eckpunktepapier ist ein guter Auftakt für die konkrete Gestaltung des Prozesses, dem schnell konkrete Maßnahmen zur Umsetzung folgen müssen. Dabei ist insbesondere auch durch

geeignete Maßnahmen wie die Festlegung eines konkreten und ambitionierten Zeitplans, der die Umsetzung messbar macht, sicherzustellen, dass die BNetzA die ihr zugewiesenen Aufgaben konsequent erledigt. Der fehlende Gestaltungswille der Behörde, der die letzten Jahre geprägt hat, und erste Verlautbarungen der Behörde nach Veröffentlichung des Eckpunktepapiers lassen erhebliche Zweifel daran, dass ohne messbare Ziele und Zeiträume das Ziel einer Beschleunigung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser erreicht werden kann.

II. Gesamtkonzept

1. Notwendigkeit eines Gesamtkonzepts

Das vom BMDS zur Herstellung der erforderlichen Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten/Betroffenen (investierende Unternehmen/alternative Glasfaserausbauer – Vorleistungsnachfrager – Geschäftskunden/Industrie – Wohnungswirtschaft – Verbraucher – nicht zuletzt auch für die Telekom) notwendig.

Bei der Umsetzung des Gesamtkonzepts kommt der BNetzA eine zentrale Rolle zu. Ihr obliegt die Aufgabe der Erstellung eines Regulierungskonzeptes (Eckpunkt 7), das wesentliche Themen des Übergangsprozesses adressiert (z. B. Zuschnitt der Abschaltgebiete bzw. Abschalteeinheiten, Versorgungsschwelle). Über die zur Erstellung eines Regulierungskonzeptes erforderlichen rechtlichen Möglichkeiten verfügt die BNetzA mit § 17 TKG bereits.

Darüber hinaus und unabhängig davon ist es wichtig, die BNetzA zeitnah gesetzgeberisch mit den notwendigen Instrumenten auszustatten, um einen an objektive Voraussetzungen geknüpften Prozess zum diskriminierungs- und missbrauchsfreien Übergang von Kupfer auf Glasfaser unabhängig davon zu ermöglichen, ob das Glasfasernetz in einem bestimmten Gebiet durch die Telekom oder einer ihrer Wettbewerber realisiert wurde. In diesem Zusammenhang gilt es auch, die erforderliche Mitwirkung der Telekom durchzusetzen (z. B. Transparenz über aktiv genutzte Kupferanschlüsse, Vorlage eines mit verbindlichen zeitlichen Zielen versehenen Migrationsplans).

2. Konkreter Umsetzungs-Zeitplan

Um das Ziel eines beschleunigten Prozesses für den Übergang von Kupfer auf Glasfaser zu erreichen und die Umsetzung messbar zu machen, sind im Gesamtkonzept konkrete

Zielsetzungen in Form eines konkreten Zeitplans für die Umsetzung der gesetzgeberischen und regulatorischen Maßnahmen aufzunehmen.

Nach Auffassung des BREKO sind solche zeitlichen Vorgaben durch das BMDS kein unzulässiger Eingriff in die Unabhängigkeit der BNetzA, da sich die Unabhängigkeit nach ihrem Sinn und Zweck nur auf inhaltliche Vorgaben bezieht. Formale Vorgaben, wie z. B. Terminvorgaben, sollten im Rahmen der Fachaufsicht durch das BMDS aber uneingeschränkt möglich sein, da die Unabhängigkeit der Behörde in Bezug auf die konkrete Gestaltung vollumfänglich gewahrt wird.

Konkrete Ziele und ein konkreter Zeitplan sind die Basis eines effizienten Prozessmanagements, deren Festlegung verhindert, dass der Umsetzungsprozess verschleppt wird. An dieser Stelle hervorzuheben ist, dass die BNetzA einen Großteil der ihr zugewiesenen Aufgaben, z. B. die Erstellung eines Regulierungskonzeptes oder die Verpflichtung der Telekom zur Vorlage eines Abschalte- und Migrationsplans, ohne gesetzliche Änderungen umsetzen kann.

Im Folgenden macht der BREKO einen Vorschlag für einen Zeitplan bezogen auf die wesentlichen Umsetzungsmaßnahmen:

- Bis Ende 2025: Fertigstellung des Gesamtkonzeptes² unter Berücksichtigung der Stellungnahmen aus dieser Konsultation (BMDS)
- Januar 2026: Referentenentwurf zur TKG-Änderung mit Regelungsvorschlag zur Ergänzung des § 34 TKG und ggf. weiterer Maßnahmen (BMDS)
- 1. Quartal 2026: Entwurf Regulierungskonzept (BNetzA)
- 1. Quartal 2026: Transparenzverpflichtung der Telekom zur Vorlage eines Abschalte- und Migrationsplans (BNetzA)
- Bis Ende 2. Quartal 2026: Regulierungskonzept (BNetzA)
- Bis Juli 2026: Abschluss des TKG-Gesetzgebungsverfahrens (BMDS, Bundestag, Bundesrat)
- Bis Ende 2026: Vorlage eines Abschalte- und Migrationsplans durch die Telekom

Parallel zur Arbeit am Gesamtkonzept und zu den laufenden Umsetzungsmaßnahmen auf Bundesebene ist es von herausragender Wichtigkeit, dass die Bundesregierung zur Beschleunigung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser in Brüssel gegenüber der EU-

² Ziel des Gesamtkonzeptes ist es Planungs- und Investitionssicherheit für ausbauende Unternehmen zu schaffen, nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb zu sichern, die Kupfernetzabschaltung zu beschleunigen und unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen für einen möglichst transparenten Migrationsprozess für alle Beteiligten zu sorgen.

Kommission die Aufnahme des regelbasierten Abschaltverfahrens (siehe Eckpunkt 3) sowie zeitlicher Leitplanken (siehe Eckpunkt 2) in den DNA offensiv vertritt.

III. Kommentierung der einzelnen Eckpunkte

Eckpunkt 1: Freiwillige Migration

Bereits seit vielen Jahren steigen Endkunden in Gebieten, in denen Glasfaseranschlüsse verfügbar sind, von Kupfer auf Glasfaser um. Diese Wechseldynamik ist nicht als vorgelagerter getrennter Prozessschritt zu verstehen, sondern wird auch während der Festlegung eines konkreten Umschalt-Plans in einem Gebiet weiterlaufen.

Die Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen hat sich im letzten Jahr absolut betrachtet positiv entwickelt. So stieg die Nachfrage im Juni 2025 im Vergleich zum Vorjahr um 1,4 Mio. Neukunden auf insgesamt 6,6 Mio. aktive Glasfaserkunden.³ Betrachtet man das Verhältnis der Glasfaserkunden zu den gebauten Glasfaseranschlüssen, ist dies allerdings keine wesentlich veränderte Dynamik der Nachfrage. Vergleicht man die Take-Up-Rate der Telekom mit der ihrer Wettbewerber, wird deutlich, dass die Nachfrage der Endkunden bei Glasfaser-Tarifen der Wettbewerber mit 34 Prozent weit über der Nachfrage der Kunden bei der Telekom (15 Prozent) liegt. Der niedrige Wert bei der Telekom ist insbesondere damit zu begründen, dass sie über ein flächendeckendes Angebot von DSL-Produkten direkt oder indirekt über die großen bundesweit aktiven Vorleistungsnachfrager verfügt und sowohl aus betriebswirtschaftlichen aber auch taktisch strategischen Erwägungen gegenüber ihren Wettbewerbern kein Interesse an einem möglichst schnellen Glasfaserausbau in Deutschland hat. Hinzu tritt die konsequente Verweigerung der Telekom, bei ihren Wettbewerbern aktive Glasfaser-Vorleistungen auf Bitstrombasis einzukaufen, um Open Access auf Augenhöhe zu leben – ein Produkt, das die Telekom ihren eigenen Vorleistungsnachfragern paradoxerweise als zentrales Vorleistungsprodukt anbietet.

Aus der Gesamtschau wird deutlich, dass ein rein freiwilliger Prozess keine Investitionsanreize für den weiteren Glasfaserausbau setzen würde und demnach auch nicht zu einem beschleunigten Übergang von Kupfer auf Glasfaser beitragen würde. Dies ist insbesondere damit zu begründen, dass in den nächsten Jahren keinerlei Bestrebungen der Telekom zu erwarten sind, die den

³ BREKO Marktanalyse 2025, S. 11; abrufbar unter: <https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/>.

Prozess beschleunigen würden.

Im Gegenteil: aus taktisch strategischen Erwägungen versucht die Telekom, den Prozess zu verzögern, um das Ausbautempo auf ein für sie genehmes Maß zu drosseln und unliebsame Wettbewerber zu verdrängen. Da ein beschleunigter Prozess aus volkswirtschaftlichen Erwägungen dringend notwendig ist, um schnelles und zukunftssicheres Internet in die Fläche zu bringen und Deutschlands digitale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, kommt es entscheidend darauf an, gesetzgeberische und regulatorische Maßnahmen zu ergreifen, die durch eine Objektivierung des Prozesses und Transparenz faire Bedingungen für alle Marktteilnehmer schaffen und das erhebliche strategische Missbrauchspotenzial zugunsten der Telekom ausschließen.

Die freiwillige Vereinbarung eines „Stopp Sells“ für kupferbasierte Anschlüsse im Vorfeld eines Verfahrens nach § 34 TKG könnte die Umschaltung auf Glasfasernetze beschleunigen und wäre daher grundsätzlich wünschenswert. Dies könnte beispielsweise in der Form erfolgen, dass ein „Stopp Sell“ für alle bereits Homes Connected erschlossenen Haushalte und Wirtschaftseinheiten gilt. Voraussetzung ist aber eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Vereinbarung. Diese darf sich nicht nur auf Gebiete beschränken, in denen das marktmächtige Unternehmen das Glasfasernetz betreibt, sondern ist auf Glasfaserausbaugebiete von Wettbewerbern auszuweiten. Tatsächlich erfolgt die Neuvermarktung der Telekom in ihren eigenen Glasfaserausbaugebieten (inkl. Kooperationen) bereits heute nur noch für Glasfaseranschlüsse. Ein Vermarktungsstopp ist in jedem Fall mit einem Vorlauf von 6 Monaten anzukündigen.

Eckpunkt 2: Zeitliche Leitplanken

Der BREKO unterstützt ausdrücklich die Absicht des BMDS, zur Beschleunigung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser konkrete zeitliche Zielvorgaben festzulegen. Zeitliche Zielvorgaben unterstreichen die Relevanz des Vorhabens und sind ein dringend erforderliches Signal in Richtung der Unternehmen, die weiter in den Ausbau von Glasfasernetzen investieren wollen. Auch wenn der Glasfaserausbau in Deutschland voranschreitet, liegt Deutschland im Vergleich der OECD-Länder bei der Glasfasernutzung nur auf Platz 36 von 38 Staaten (Stand Ende 2024).⁴ Eine möglichst schnelle Umsetzung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser, unterstützt durch

⁴ Anteil von Glasfaseranschlüssen an allen stationären Breitbandanschlüssen in den Ländern der OECD Ende 2024; abrufbar unter: <https://www.oecd.org/en/topics/broadband-statistics.html>.

zeitliche Vorgaben, stärkt die Glasfaserentwicklung und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit des Digitalstandorts Deutschland und ermöglicht, dass die Bürgerinnen und Bürger möglichst schnell von leistungsfähigen Glasfaseranschlüssen profitieren.

Da der Übergang gebietsweise erfolgen wird, ist es zunächst sinnvoll, statt der Festlegung eines starren Endabschaltedatums eine situationsabhängige Zielvorgabe zu machen. Insofern begrüßt der BREKO die vom BMDS vorgeschlagene Zielstellung, dass der Wechsel von Kupfer auf Glasfaser in jedem Gebiet, in dem die objektiven Voraussetzungen für eine Abschaltung des Kupfernetzes vorliegen, innerhalb von drei Jahren nach deren Vorliegen vollzogen werden soll.

Diese Zielstellung sollte aus Sicht des BREKO um eine qualitative Komponente ergänzt werden, um die Zielerreichung messbar zu machen und rechtzeitig ggf. erforderliche zusätzliche Maßnahmen zur Erreichung des Ziels zu ergreifen. Der BREKO schlägt als zusätzliches Ziel vor, dass die Einleitung des gesteuerten Übergangsprozesses für mindestens 5 Prozent der Haushalte bis Sommer 2028 erfolgen wird.

Mit Blick auf die für den 20. Januar 2026 geplante Veröffentlichung des Entwurfs der EU-Kommission für den DNA sollte die Bundesregierung das bestehende Zeitfenster nutzen, um die oben genannten Ziele gegenüber der Kommission als Gegenentwurf zum für Deutschland unrealistischen Abschaltedatum 2030 zu platzieren.

Nichtsdestotrotz sollte zu einem späteren Zeitpunkt nach dem Start des konkreten Umsetzungsprozesses auch die Festlegung eines politischen Endabschaltedatums für Deutschland erfolgen, das jenseits von 2030 liegen sollte.

Eckpunkt 3: Diskriminierungsfreie Abschaltung

Die gegenwärtige Konstruktion des § 34 TKG, die das Initiativrecht zur Einleitung des Migrationsprozesses ausschließlich der Telekom zuweist, beinhaltet ein erhebliches Missbrauchspotenzial zugunsten des marktmächtigen Unternehmens. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Telekom Abschaltbeanträge – sofern sie überhaupt solche anzeigt, wovon wir auf absehbare Zeit nicht ausgehen (s.u.) – auf die eigenen Glasfaserausbaugebiete beschränken würde, während das – ggf. mit Vectoring und Super-Vectoring aufgerüstete – Kupfernetz in Glasfaserausbaugebieten der Wettbewerber langfristig weiter betrieben würde. Seit einiger Zeit versucht die Telekom, die Lebensdauer der Kupferkabel zusätzlich noch dadurch zu verlängern,

dass sie Hybrid-Tarife aus Vectoring/Super-Vectoring und 5G-Mobilfunk anbietet.⁵ Damit könnte die Telekom grundsätzlich unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen in ihren eigenen Glasfaserausbaugebieten und denen der Wettbewerber schaffen. Der BREKO hat hierzu bereits frühzeitig einen Vorschlag unterbreitet, wie die BNetzA im Rahmen ihrer Ermessensausübung auf der Grundlage der gegenwärtigen Fassung des § 34 TKG eine diskriminierungsfreie Abschaltpraxis der Telekom steuern könnte.⁶ Das umfasst sowohl die durch einen Dritten betriebenen VDSL-Vectoringnetze wie auch die durch das marktmächtige Unternehmen betriebenen Netze. Sofern das BMDS gleichwohl eine Änderung von § 34 TKG für notwendig erachten sollte, um die Rechtssicherheit bei der Umsetzung durch die BNetzA zu erhöhen, machen wir im Folgenden einen konkreten Regelungsvorschlag als Ergänzung in § 34 Abs. 5a oder §34a TKG:

„Die Bundesnetzagentur berücksichtigt im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung nach [§ 34 Absatz 5] Satz 1 das Vorliegen eines Mechanismus, der eine diskriminierungsfreie Abschaltpraxis des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auch in Gebieten, in denen andere Unternehmen ein Netz mit sehr hoher Kapazität (FTTB/FTTH) errichtet haben, sicherstellt, wenn diese Netzbetreiber angemessene Bedingungen erfüllen und eine Abschaltung erbitten.“

Diese Änderung des Telekommunikationsgesetzes sollte im bereits konkret geplanten Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des TKG erfolgen und in den in Kürze erwarteten Referentenentwurf aufgenommen werden.

Das inzwischen deutlich wahrscheinlichere Szenario ist allerdings, dass die Telekom das Verfahren nach § 34 TKG komplett umgehen wird und das Kupfernetz in ihren eigenen Glasfaserausbaugebieten sukzessive „leerräumt“. Da es in diesem Szenario zu keiner Antragstellung und damit auch zu keinem Verfahren nach § 34 TKG kommt, kann hier auch eine Steuerung über eine entsprechende Ermessensausübung der BNetzA keine Abhilfe schaffen.

Das strategische „Leerräumen“ des Kupfernetzes ohne Antragstellung ist als missbräuchlich zu betrachten, da es im Ergebnis zu den gleichen Wettbewerbsverzerrungen mit entsprechenden

⁵ Wettbewerber ohne eigenes Mobilfunknetz können diese Tarife aufgrund fehlenden Zugangs zum Mobilfunknetz nicht nachbilden.

⁶ <https://brekoverband.de/2024/04/11/breko-konzept-zur-kupfer-glasfaser-migration/>.

negativen Auswirkungen auf das Tempo des Glasfaserausbaus insgesamt und den Wettbewerb führt wie eine strategische Antragstellung im Rahmen des § 34 TKG.

Aus Sicht des BREKO ist die Sicherstellung eines wettbewerbskonformen Übergangs von Kupfer auf Glasfaser eine der zentralen Fragen, die mit Blick auf den weiteren möglichst schnell erfolgenden Glasfaserausbau vorrangig gelöst werden muss.

Die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung durch ein strategisches Verhalten der Telekom im Rahmen des Kupfer-Glas-Übergangs wird in Eckpunkt 3 explizit thematisiert. Das BMDS spricht sich dabei für ein „*regelgebundenes Abschaltverfahren*“ aus, dass nicht lediglich durch die Telekom, sondern alternativ auch durch die BNetzA oder Glasfaser ausbauende Wettbewerber der Telekom angestoßen werden kann. Der im Eckpunktepapier vorgeschlagene regelgebundene Abschaltprozess ist aus Sicht des BREKO eine zentrale Maßnahme, um starke Investitionsanreize und Planungssicherheit für Glasfaser ausbauende Unternehmen zu schaffen und einen beschleunigten und diskriminierungsfreien Prozess im Sinne aller am Prozess Beteiligten zu gewährleisten.

Eine Ausweitung des Initiativrechts auf die BNetzA und/oder alternative Glasfasernetzbetreiber bedarf nach Auffassung des BMDS einer Anpassung des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsrahmens (Art. 81 EKEK). Auch der BREKO hält eine Änderung der europarechtlichen Vorgaben im Interesse der erforderlichen Rechtssicherheit für notwendig. Regelungsbedarf auf EU-Ebene sehen wir insbesondere deshalb, weil eine erhebliche Gefahr besteht, dass eine Monopolisierung des Initiativrechts bei der Telekom dazu führen könnte, dass diese das Initiativrecht aus § 34 Abs. 1 TKG aus taktisch strategischen Erwägungen gezielt ins Leere laufen lässt, indem sie auf die Abschaltanzeigen verzichtet und die Kabelverzweiger sukzessive „leerräumt“. Auf diese Weise könnte sie den Glasfaser ausbauenden Wettbewerbern jegliche Planungssicherheit entziehen, während sie ihren eigenen Endkunden in Gebieten, wo sie selbst Glasfaser ausgebaut hat, attraktive Wechselangebote machen würde und dadurch ihr Kupfernetz „leerräumen“ würde. Diesem Szenario muss auf EU-Ebene entgegengewirkt werden, indem Art. 81 EKEK um eine Befugnis der nationalen Regulierungsbehörden ergänzt wird, bei Vorliegen bestimmter objektiver Voraussetzungen, die von GEREK⁷ festgelegt werden, in einem bestimmten Gebiet die Abschaltung des Kupfernetzes zu verfügen. Dieser Prozess muss zudem auch durch

⁷ Gremium Europäischer Regulierungsstellen.

die Glasfaser ausbauenden Wettbewerber der Telekom angestoßen werden können.

Alle anderen im Zusammenhang mit dem Übergangsprozess zu klärenden Fragen, wie z. B. die Frage der Abschalteneinheiten, der Versorgungsschwellen, der Verteilung der Migrationskosten oder der nach einer Kupferabschaltung von der Telekom einerseits und von den Glasfaser ausbauenden Drittanbietern andererseits zu erbringenden Vorleistungen⁸ kann und muss die BNetzA ab sofort und bis Mitte 2026 in einem Regulierungskonzept nach § 17 TKG klären. Hierfür ist keine Gesetzesänderung erforderlich. Die BNetzA kann und muss sich diesbezüglich unverzüglich an die Arbeit machen, damit der Markt schnellstmöglich über die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit verfügt.

Dabei sollte der Weg über ein formelles Regulierungskonzept nach § 17 TKG gewählt werden. Dieses Instrument wurde mit dem TKG-2012 eingeführt, um der BNetzA die Möglichkeit zu eröffnen, über eine gewisse Selbstbindung durch eine Verwaltungsvorschrift eine langfristige Planungssicherheit für den Markt zu schaffen.⁹ Das Vorgehen über ein formelles Regulierungskonzept bietet sich also insbesondere für Sachverhalte mit einer erheblichen Tragweite für den Markt und die Investitionsbedingungen an, die über einen längeren Zeitraum abgehandelt werden müssen. Der Übergang von Kupfer auf Glasfaser ist ein Paradebeispiel für die Erstellung eines Regulierungskonzeptes nach § 17 TKG. Wir gehen davon aus, dass die BNetzA die Chance, die ein Vorgehen nach § 17 TKG für einen vorhersehbaren und hinreichend verbindlichen Rechtsrahmen für den Kupfer-Glasfaser-Übergang bietet, erkennt und nutzt.

Um zu einer Beschleunigung der Anpassung des EU-Rechtsrahmens im laufenden DNA-Prozess beizutragen, hat der BREKO kurzfristig einen Vorschlag zur Änderung des Art. 81 EKEK vorgelegt, der dem BMDS bereits bekannt ist und um dessen offensive Unterstützung gegenüber der EU-Kommission durch das BMDS wir nachdrücklich bitten.

Der laufende Gesetzgebungsprozess des DNA auf EU-Ebene bietet die Chance, die notwendigen Anpassungen des gemeinschaftsrechtlichen Rechtsrahmens zügig zu adressieren. Es ist daher äußerst wichtig, dass sich das BMDS im DNA-Prozess frühzeitig und klar im Sinne eines diskriminierungsfreien Kupfer-Glas-Übergangs positioniert und entsprechende gesetzgeberische Maßnahmen in den politischen Prozess einbringt und durchsetzt.

Der DNA wird in seiner finalen Fassung voraussichtlich nicht vor Ende 2027 vorliegen. Gelingt es

⁸ vgl. Zu diesen Punkten die Ausführungen zu Eckpunkt Nr.7.

⁹ Vgl. Referentenentwurf zum TKG vom 04.05.2011 BT-Drs. 17/5707 S. 56 zum § 15a TKG a.F.

aber, frühzeitig eine stabile Entwurfslage zu schaffen, könnte das BMDS auch zu diesem Anliegen eine vorgehende Ergänzung des Telekommunikationsgesetzes bereits im Laufe des Jahres 2026 vorschlagen.

Zur Sicherung eines fairen Wettbewerbs im Glasfaserausbau zwischen dem marktbeherrschenden Unternehmen und seinen Wettbewerbern und zur Förderung des gesamten Investitionspotenzials ist es wichtig, dass das BMDS im Eckpunktepapier die Notwendigkeit eines „regelgebundenen Abschaltverfahrens“ (Eckpunkt 3, S. 15) mit objektiven Kriterien anerkennt und sich für die Schaffung eines entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Rahmens im Zuge des DNA einsetzt.

Eckpunkt 4: Transparenz über Abschalte- und Migrationsprozess

Eine frühzeitige und hinreichende Transparenz über den Abschalte- und Migrationsprozess ist für alle Beteiligten – alternative Glasfaserausbauer, Vorleistungsnachfrager der Telekom, Privat- und Geschäftskunden, Industrie, die Wohnungswirtschaft, Kommunen und nicht zuletzt das BMDS und die beteiligten Behörden – äußerst wichtig. Umso unverständlicher ist es, dass die Telekom bisher jegliche Transparenz über die Prozesse, Bedingungen und zeitlichen Planungen verweigert und entsprechende Forderungen zurückweist. Im Gigabitforum der BNetzA lässt sie sich regelmäßig dergestalt ein, dass sie selbst noch nicht über ausreichend konkrete Planungen für eine Kommunikation verfüge und die Migration allein ihre Sache sei. Dies verkennt die volkswirtschaftliche Bedeutung und das erhebliche Interesse der o. g. Gruppen an einer notwendigen Planungssicherheit.

Die Verpflichtung der Telekom zur Kommunikation eines Abschalte- und Migrationsplans ist daher längst überfällig. Wir begrüßen die Bedeutung, welche das BMDS der Beseitigung von Informationsasymmetrien beimisst und den Willen, auch hier zu handeln.

Erforderlich ist eine Verpflichtung der Telekom zu einem konkreten und weitgehend verbindlichen Abschalte- und Migrationsplan, in dem die geplante zeitliche und mengenmäßige Abfolge der Abschaltung hinterlegt ist. Da seit der erstmaligen Adressierung der Migrationsthematik im Ende 2021 in Kraft getretenen TKG und der Regulierungsverfügung 2022 nichts zur Herstellung der gebotenen Transparenz geschehen ist, muss die BNetzA jetzt die Telekom zur Vorlage eines aussagekräftigen Abschalte- und Migrationskonzepts mit einer klaren zeitlichen Vorgabe verpflichten. Das BMDS sollte die BNetzA ausdrücklich dazu auffordern, die Telekom zur Vorlage

eines entsprechenden Konzeptes zu verpflichten.

Allerdings ist Transparenz nicht nur mit Blick auf die Abschalt- und Migrationsplanungen der Telekom erforderlich. Vielmehr ist durch die Telekom auch ein Online-Portal einzurichten, aus dem die Glasfaser ausbauenden Wettbewerber der Telekom aktuell und mit identischer Datenqualität im Sinne eines „Equivalence of Input“ (EoI) ermitteln können, an welchen Adressen kupferbasierter Anschlussleitungen der Telekom aktiv genutzt werden und im Falle einer Abschaltung substituiert werden müssen. Diese Information bildet die Basis für die finalen Vorbereitungen im gesteuerten Übergangsprozess. in den Glasfaserausbaugebieten der Wettbewerber (mehr hierzu in den Ausführungen unter Eckpunkt 7).

Eckpunkt 5: Sicherung der unterbrechungsfreien Versorgung der Endkunden

Unter diesem Eckpunkt berücksichtigt das BMDS richtigerweise das Endkundeninteresse an einer mindestens gleichwertigen und unterbrechungsfreien Versorgung im Zuge der Kupfer-Glas-Umstellung. Aus Sicht des BREKO ist es sehr wichtig, die Endkunden von Anfang an mitzunehmen und frühzeitige und transparente Kommunikation gegenüber den Endkunden zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass sich der Prozess des Anbieterwechsels auf Basis der geltenden Regelungen im Telekommunikationsgesetz bewährt hat und eine unterbrechungsfreie Versorgung bei einem Anbieterwechsel, auch wenn er mit einem Technologiewechsel verknüpft ist, gewährleistet ist. Darüber hinaus erhalten Endkunden durch die Pflicht zur Gewährung eines Vorleistungszugangs eine große Anbietervielfalt bei den Glasfasertarifen, die deutlich über die bestehende Tarifauswahl hinausgehen wird.

Es ist festzuhalten, dass der Übergang von Kupfer auf Glasfaser aus der Endkundenperspektive ein Upgrade ist, da eine veraltete Technologie von einer leistungsstarken und zukunftssicheren Technologie abgelöst wird. Die bisherigen Erfahrungen mit Technologiewechsels zeigen, dass diese für die Nutzer in aller Regel positiv sind. So brachte die Abschaltung des terrestrischen Fernsehsignals und die Substitution durch Technologien wie DVB-T oder Kabel für die Nutzer eine deutlich größere Anzahl an Sendern und eine verbesserte technische Qualität mit sich, die nunmehr durch IP-TV über Glasfaser nochmals verbessert wird. Darüber hinaus führt der Übergang von Kupfer auf Glasfaser zu einer deutlichen Verbesserung der Kommunikations-Infrastruktur im Interesse der gesamten Gesellschaft. Dem hat die Bundesregierung im Sommer 2025 auch dadurch Rechnung getragen, dass sie den Glasfaserausbau gesetzlich als

„überragendes öffentliches Interesse“ definiert hat. Beispiele aus anderen Ländern wie z. B. Spanien, wo der Übergang von Kupfer auf Glasfaser bereits vollständig abgeschlossen ist, zeigen darüber hinaus, dass die wirtschaftliche Entwicklung maßgeblich mit dem Ausbau der digitalen Infrastruktur verknüpft ist.

Es ist das Ziel der BREKO-Mitgliedsunternehmen, möglichst allen Endkunden, die das wollen, einen Glasfasertarif anbieten zu können. Dabei werden insbesondere die zum Zeitpunkt der Initiierung des Prozesses für den Übergang von Kupfer auf Glasfaser aktiv genutzten kupferbasierten Anschlussleitungen (CuDa-TAL) durch Glasfaseranschlüsse und entsprechende Glasfasertarife substituiert werden. Vereinzelt wird es Fälle geben, in denen die Substitution des Kupferanschlusses durch einen Glasfaseranschluss ökonomisch – selbst über staatliche Förderung – nicht möglich ist. In diesen begrenzten Ausnahmefällen muss die Versorgung nach den gleichen Prinzipien – allerdings nicht im gleichen Verfahren – wie beim Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten (RaVT) – erfolgen, also durch Mobilfunk- oder Satellitenlösungen. Dadurch erhalten die betroffenen Endkunden eine gleichwertige, in den meisten Fällen bessere Internetversorgung.

Es wäre dabei wünschenswert, wenn das Unternehmen, welches das Abschaltgebiet mit Glasfaserprodukten versorgt, über eine entsprechende 5G-Vorleistung auch die komplementäre Versorgung für die wenigen nicht mit Glasfaser substituierbaren Kupfer-Haushalte erfüllen könnte. Da allerdings die BNetzA bisher an dieser Stelle nicht gewillt ist, den Glasfaser ausbauenden Unternehmen, die selbst kein Mobilfunknetz betreiben, über eine entsprechende Diensteanbieterverpflichtung der 5G-Betreiber zur Chancengleichheit zu verhelfen, muss die komplementäre Versorgung durch die Mobilfunknetzbetreiber, die gleichzeitig auch die großen Festnetzanbieter sind, selbst erfolgen. Jedenfalls darf dies nicht zu einer Verzögerung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser führen.

Das BMDS weist im Eckpunktepapier zu Recht darauf hin, dass im Glasfasermarkt bereits heute Produkte mit unterschiedlichen Qualitäten und Preisen angeboten werden, die zum Teil unter den Preisen vergleichbarer kupferbasierter Produkte liegen. Sie zieht daraus den zutreffenden Schluss, dass ein reguliertes „low-cost-Produkt“ nicht erforderlich ist. Da der Übergang von Kupfer auf Glasfaser an das Angebot angemessener Vorleistungen geknüpft sein wird, wird die dadurch erzeugte Anbietervielfalt und der Wettbewerb um die Endkunden ein angemessenes Preisniveau für Glasfaser-Produkte zugunsten der Endkunden sicherstellen.

Eckpunkt 6: Transparente Kommunikation mit Endkunden und Kommunen

Der Erfolg des Infrastruktur-Upgrades von Kupfer auf Glasfaser hängt maßgeblich von einer transparenten Kommunikation gegenüber den Endkunden und Kommunen ab. Die Endkundenkommunikation sollte frühzeitig, mehrstufig und auch zwischen den Unternehmen multilateral abgestimmt erfolgen, damit die Endkunden keine widersprüchlichen Informationen erhalten. Hierüber sollte im Gigabitforum eine Abstimmung erzielt werden.

In Eckpunkt 6 benennt das BMDS zutreffend die Probleme bei Erfassung und Abgleich der Anschlussdaten, der Einwilligung der Eigentümerinnen und Eigentümer und strenge datenschutzrechtliche Vorgaben, die die Endkundenkommunikation erschweren. Diese Themen lassen sich nur zum Teil gesetzgeberisch abmildern. Bezüglich der Einwilligung der Eigentümerinnen und Eigentümer enthält das Eckpunktepapier des BMDS zur TKG-Änderung entsprechende Ansätze, die allerdings an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen sind. Dem BMDS liegen die Vorschläge des BREKO hierzu vor.

Umso wichtiger sind die unter Eckpunkt 6 angesprochenen Informationsmaßnahmen, die das BMDS unter Einbeziehung des Gigabitbüro des Bundes plant. Diese schließen nicht nur die Aufklärung ein, sondern sollen auch den Wechsel von Kupfer auf Glasfaser forcieren. Ein erster Schritt ist die Kampagne zu Glasfaser als „bestem Internet“, die der BREKO unterstützt. Wir regen eine Verlängerung bzw. Fortsetzung der gelungenen Kampagne durch das BMDS und die Glasfaserbranche an.

Auch eine frühzeitige Information der Kommunen über den geplanten Wechsel von Kupfer auf Glasfaser und der damit einhergehenden Fragestellungen und Anforderungen ist sinnvoll und notwendig, um auch diese von Anfang an mitzunehmen. Allerdings können sich die Gebietszuschnitte nicht an den kommunalen Grenzen orientieren, da die Abschalteinheit durch die technische Struktur des abzuschaltenden Kupfernetzes definiert wird (vgl. Eckpunkt 7). Geografische Zusammenhänge sollen, wenn möglich, berücksichtigt werden, insbesondere dann, wenn das kommunikativ und in der Kooperation insbesondere mit kleinen und mittleren Gebietskörperschaften sinnvoll erscheint.

Eckpunkt 7: Regulierungskonzept

Das BMDS betont unter diesem Eckpunkt zu Recht die zentrale Rolle, die der BNetzA bei dem

Übergang von Kupfer auf Glasfaser zukommt. Die BNetzA muss hier eine aktiv gestaltende Rolle einnehmen und ein formelles Regulierungskonzept nach § 17 TKG erarbeiten. Nach der Erarbeitung eines entsprechenden Konzeptentwurfs im 1. Quartal 2026 sollte dieses Konzept bis Mitte 2026 vorliegen. Die BNetzA kann diesbezüglich auf die Arbeit und Erfahrungen anderer europäischer Regulierungsbehörden, aber auch die Ergebnisse der ersten Pilotprojekte im Gigabitforum zurückgreifen. Auf diese Weise lässt sich vorab Klarheit zu zentralen Aspekten der Migration wie etwa zum Zuschnitt von Abschaltgebieten, den Anforderungen an alternative Zugangsprodukte und Zielnetze einschließlich der Versorgungsschwelle sowie der Verteilung der Kosten herstellen. Alle diese Punkte kann und muss die BNetzA ohne eine gesetzliche Anpassung und damit ab sofort umsetzen.

Vor diesem Hintergrund sollte das BMDS eine klare zeitliche Vorgabe an die Behörde machen, die auch entsprechende Meilensteine umfassen sollte. Der BREKO sieht in einer solchen Vorgabe keine Einschränkung der Unabhängigkeit der BNetzA, da das BMDS durch eine zeitliche Zielsetzung nur formale, aber keine inhaltlichen Vorgaben macht (s. dazu bereits oben unter II. 2.). Das BMDS hat die notwendigen Handlungsschritte für die BNetzA benannt.

Das zu erstellende Regulierungskonzept soll nach Aussage der BNetzA kein formelles Regulierungskonzept im Sinne des § 17 TKG werden, dabei ist dieses – seitens der BNetzA noch nie genutzte – Format gerade für eine vorhersehbare und möglichst verbindliche Regulierung entwickelt worden, wie sie die Telekommunikationsunternehmen, aber auch die End- und Geschäftskunden, die Wohnungswirtschaft oder die Kommunen beim Übergang von Kupfer auf Glasfaser dringend benötigen.

Zu einzelnen Parametern, die ein Regulierungskonzept enthalten sollte, nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zuschnitt der Abschaltgebiete / Abschalteeinheiten:

Als mögliche Prinzipien zur Bestimmung des Abschaltgebiets werden in Eckpunkt 7 entweder die Struktur des abzuschaltenden Netzes oder ein Bezug auf bestimmte, ggf. durch Verwaltungsgrenzen abzugrenzende Gebiete (Gemeinden, Stadtteile, Landkreise) in Betracht gezogen.

Nach Auffassung des BREKO können die Abschalteinheit und das Abschaltgebiet sinnvoll nur

durch die technische Struktur des abzuschaltenden Netzes bestimmt werden. Die Abschalteinheit können daher nur Kabelverzweiger oder kleinere Anschlussbereiche sein, das Abschaltgebiet wird durch die Einzugsbereiche der abzuschaltenden Kabelverzweiger bestimmt. Sinnvollerweise wird die Telekom komplette Kabelverzweiger außer Betrieb nehmen. Alles andere wäre – auch mit Blick auf die Kosten bzw. die Realisierung der Einsparungen durch die Abschaltung – höchst aufwändig und ineffizient. Dies bedeutet nicht, dass geografische Zusammenhänge bei der Auswahl der abzuschaltenden Kabelverzweiger nicht mit betrachtet werden können. Dies ist aber eine Frage, die im jeweiligen Einzelfall zu klären ist.

2. Versorgungsschwelle

Als Anforderung an die Versorgung nach einer Abschaltung des Kupfernetzes nennt Eckpunkt 5 die Sicherung einer ununterbrochenen Versorgung in mindestens gleicher Qualität. Diese Vorgabe ist wenig konkret, zumal im weiteren Text des Eckpunktes von einer „hinreichenden Versorgung“ die Rede ist.

Das durch die BnetzA zu erstellende Regulierungskonzept muss an dieser Stelle präziser werden. Der BREKO schlägt hierzu eine zweistufige Betrachtung vor.

Auf der ersten Stufe sollte eine Ausbaquote an „Homes Passed“¹⁰ für das betreffende Gebiet als Voraussetzung für eine Abschaltanzeige bzw. eine Initiierung des Prozesses für den Übergang von Kupfer auf Glasfaser definiert werden. Als Voraussetzung für die Initiierung des Prozesses für den Übergang von Kupfer auf Glasfaser schlägt der BREKO eine Homes-Passed-Quote von 85 Prozent im konkret betroffenen Gebiet vor. Bei Festlegung dieser Quote ist zu beachten, dass einerseits ein gewisser Ausbaustand bereits erreicht sein sollte, bevor eine Abschaltanzeige sinnvollerweise erfolgt. Auf der anderen Seite benötigen das Verfahren nach § 34 TKG und die Vorbereitung des Übergangs von Kupfer auf Glasfaser selbst einen Zeitraum von mindestens 2-3 Jahren, der, falls im konkreten Fall notwendig, für den weiteren Glasfaserausbau genutzt werden sollte, um den Übergang nicht unnötig zu verzögern.

Auf der zweiten Stufe ist ein Ausbaustand zu beschreiben, bei dessen Erreichung der Übergang von Kupfer auf Glasfaser (FTTB/FTTH) erfolgen soll. Dabei ist zunächst eine konkrete Bezugsgröße festzulegen. Grundsätzlich sollen die Haushalte bzw. Wirtschaftseinheiten, die einen

¹⁰ entsprechend der Homes Passed Definition der Bundesnetzagentur.

Glasfasertarif im Abschaltgebiet nutzen möchten, diesen auch bekommen können. Im Übrigen ist auf den Zweck des Technologiewechsels abzustellen. Dieser liegt darin, Haushalte und Wirtschaftseinheiten, die derzeit einen kupferbasierten DSL-Anschluss nutzen, mit einem leistungsstarken Glasfasertarif zu versorgen. Haushalte und Unternehmen, die keinen Kupferanschluss nutzen und auch keinen Glasfaseranschluss nutzen möchten, sondern andere technische Lösungen bevorzugen oder gänzlich auf einen Internetzugang verzichten, sind dagegen nicht das Ziel des Migrationsprozesses. Insofern ist die Bezugsgröße für die zum Zeitpunkt der Abschaltung notwendige Versorgung die Summe der Kupferanschlüsse, die zum Zeitpunkt der Abschaltanzeige bzw. der Initiierung der Abschaltung aktiv genutzt werden. Diese Bezugsgröße wurde z. B. auch für die Bestimmung der Versorgungsschwelle in Frankreich herangezogen. Hierzu ist es, wie bereits unter Eckpunkt 4 beschrieben, für einen entsprechenden Glasfaserausbau durch Wettbewerber der Telekom zwingend erforderlich, dass die Telekom diesen Unternehmen die jeweils aktiv genutzten Kupfer-Anschlussleitungen in transparenter Form und auf einem aktuellen Stand sowie in guter Datenqualität über ein Online-Portal zugänglich macht.

Auch wenn angestrebt wird, möglichst alle Endkunden, die derzeit einen kupferbasierten Anschlussaktiv nutzen, mit einer Glasfaseranschluss zu versorgen, wird es einzelne Fälle geben, in denen ein Glasfaserausbau – selbst mit staatlicher Förderung – ökonomisch nicht darstellbar ist. Auf die Unmöglichkeit einer 100-prozentigen Versorgung hatte bereits das WIK in einer Arbeit für das Gigabitforum vom März 2022 hingewiesen.¹¹ In diesen wenigen Ausnahmefällen sollte die Substitution nach den gleichen Prinzipien – allerdings nicht im gleichen Verfahren – wie beim Recht auf die Versorgung mit schnellen Telekommunikationsdiensten (RaVT) erfolgen. In diesen Ausnahmefällen werden Mobilfunk- und Satellitenlösungen eine im Vergleich zur bisherigen Versorgung gleichwertige, im Regelfall bessere Lösung, bieten.

3. Vorleistungen

Weiterer Gegenstand des zu erstellenden Regulierungskonzeptes müssen die nach der Abschaltung des Kupfernetzes im Glasfasernetz anzubietenden Vorleistungen sein.

¹¹ WIK: "Übergang von Kupfer- auf Glasfasernetze: Phasen und Prozesse der Migration."
- Studie zur Erörterung im Gigabitforum (24. März 2022), Chart Nr. 33.

Durch die Pflicht zum Vorleistungsangebot wird zum einen eine größtmögliche Anbietervielfalt gewährleistet. Andererseits wird damit auch sichergestellt, dass die Telekom DSL-Kunden auch in Glasfaserausbaubereichen von Wettbewerbern unterbrechungsfrei und mit hoher Qualität Glasfasertarife anbieten kann.

Es ist zwischen Ausbaubereichen der Telekom und Ausbaubereichen Glasfaser ausbauender Wettbewerber zu differenzieren:

Findet die Substitution in einem Glasfaserausbaubereich der Telekom statt, so sollte die Telekom zum Angebot der Wholesale-Produkte verpflichtet sein, die den heute im Glasfasersektor regulierten Vorleistungsprodukten entsprechen. Dabei ist sicherzustellen, dass diese Wholesale-Produkte auch dann weiter anzubieten sind, wenn die Marktregulierung für diese Vorleistungen entfallen sollte.

Weiter ist sicherzustellen, dass die kupferbasierten Vorleistungen so lange angeboten werden müssen, bis die Alternativen für die Wholesale-Nachfrager tatsächlich, uneingeschränkt und unterbrechungsfrei verfügbar sind.

Zudem sollte im Sinne eines effizienten Übergangs von Kupfer auf Glasfaser eine Weiternutzung bestehender Zugangspunkte (z. B. BNG bei Bitstromzugang) ermöglicht werden.

Mit Blick auf die Glasfaserausbaubereiche von Wettbewerbern der Telekom ist zumindest im Massenmarkt das Angebot eines Bitstromprodukts angemessen und ausreichend damit auch die Vorleistungs-Nachfrager hochwertige Endkundenangebote machen zu können. Dieses Bitstromprodukt sollte hinsichtlich der Schnittstellen, Prozesse und der wesentlichen vertraglichen Elemente die jeweils bestehenden Marktstandards abbilden. Das von einzelnen Marktteilnehmern geforderte zusätzliche Angebot einer Glasfaser-TAL ist dagegen nicht zielführend. Die bisher im Markt diskutierten Modelle für die Glasfaser-TAL sind in der Umsetzung kostenintensiv und könnten wegen der erforderlichen Skalierung allenfalls durch das marktbeherrschende Unternehmen abgenommen werden.

Die Bitstromvorleistung muss auch hinsichtlich der Preise angemessen und dazu geeignet sein, den Vorleistungsnachfrager in den Stand zu setzen, auf dieser Basis seinerseits wettbewerbsfähige Endkundenangebote zu unterbreiten. Die Vorleistung muss nicht die seitens der Telekom angebotene Vorleistung eins zu eins abbilden, da deren Vorleistungen auch Besonderheiten berücksichtigen, die der Größe und der spezifischen Netzstruktur der Telekom geschuldet sind.

Aufgrund der sehr heterogenen Betreiberlage ist in einzelnen Kabelverzweiger-Bereichen sinnvoll und ausreichend, dass der entsprechende Betreiber sein Vorleistungsangebot als zentralisiertes Angebot, bspw. über einen Plattformanbieter, bereitstellt.

4. Commitment-Modell

Positiv hervorzuheben ist, dass das BMDS im Eckpunktepapier den wettbewerbsbeschränkenden Einfluss und die negativen Effekte des Commitment-Modells auf einen diskriminierungsfreien Kupfer-Glasfaser-Übergang anerkennt und die BNetzA zu einer Überprüfung des Modells auffordert.

Das Commitment-Modell hat eine außergewöhnlich lange Laufzeit von 10 Jahren plus 3 Jahren Nachlaufzeit. Demgegenüber sah das Vorgängermodell lediglich eine Laufzeit von 5 Jahren plus 3 Jahren Nachlaufzeit vor.

Die „Umbrella“-Regelung sieht eine exklusive wechselseitige Anrechenbarkeit von VDSL- und FTTH-Anschlüssen auf dem Netz der Telekom vor. Anders als noch das Kontingentmodell 2016 (dort Ziffer 6) sieht das VDSL-Commitment-Modell allerdings kein Sonderkündigungsrecht für die Nutzung von Glasfaseranschlüssen von Wettbewerbern der Telekom mehr vor. Ein Übergang von Kupfer auf Glasfaser kann und soll ausschließlich innerhalb der Netzinfrastrukturen der Telekom stattfinden. Durch die wechselseitige Anrechnung der Kontingente ist ein perfektes Instrument zur Übertragung der Marktmacht der Telekom bei kupferbasierten Vorleistungen auf neu entstehende Glasfasernetze geschaffen worden. Damit ist auch der Wechsel von Kupfer- auf Glasfasernetze von Wettbewerbern der Telekom durch das Commitment-Modell in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung erheblich belastet.

Obwohl sich sowohl das Bundeskartellamt als auch das WIK und mehrfach die Monopolkommission (bereits in den Sektorgutachten 2021 und 2023) sehr kritisch zur marktverschließenden Wirkung des Commitment-Modells geäußert haben, hat die BNetzA bisher keine Abhilfe geschaffen. Diese liegt in der auch im Eckpunktepapier angesprochenen Einführung eines Sonderkündigungsrechts, um den Commitment-Nachfragern die Möglichkeit zu eröffnen, ohne Nachteile auf die Glasfasernetze Dritter zu migrieren, so wie es seinerzeit im Kontingentmodell auch durch die BNetzA durchgesetzt wurde.

Die BNetzA muss auch unter dem Aspekt eines diskriminierungsfreien Übergangs von Kupfer auf Glasfaser das Commitment-Modell schnellstmöglich überprüfen und durch die Einführung eines

Sonderkündigungsrechts korrigieren.

Verweigert die BNetzA weiterhin eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Commitment-Modell wäre ggf. als ultima ratio auch an ein Eingreifen des BMDS im Rahmen der Fachaufsicht zu denken. Auch wenn das BMDS in diesem Rahmen das Ergebnis der Prüfung wahrscheinlich nicht vorwegnehmen dürfte, so könnte sie zumindest die Überprüfung des Modells selbst durch die BNetzA veranlassen.

Eckpunkt 8: Monitoring und Effizientes Prozessmanagement

Unter diesem Eckpunkt regt das BMDS an, der BNetzA Flexibilität bzgl. der Anpassung möglicher Bedingungen einzuräumen. Ein gewisses Maß an Flexibilität ist sicher erforderlich, um auf Fehlentwicklungen oder eine besondere Dynamik schnell reagieren zu können. Allerdings ist die notwendige Planungssicherheit der entscheidende Faktor für einen erfolgreichen Übergang von Kupfer auf Glasfaser.

Zentral wichtig für die Planungssicherheit ist vor allem die bereits eingangs angesprochene zeitliche Planung mit verbindlichen Meilensteinen für die einzelnen Umsetzungsschritte.

Auch wenn es richtig und notwendig ist, den Migrationsprozess in einer engen Abstimmung mit der Branche anzugehen, so ist das Gigabitforum für diese kontroversen Themen nicht die richtige Plattform. Gemessen am Aufwand hat das Gigabitforum in den fünfeinhalb Jahren seines Bestehens kaum Ergebnisse produziert. Das bedeutet aber nicht, dass nicht einzelne rein operative Aspekte des Kupfer-Glas-Übergangs, wie z. B. eine abgestimmte Kundenkommunikation, bei der eine konsensuale Lösung der Branche sinnvoll wäre und möglich erscheint, im Gigabitforum behandelt werden können. Allerdings sollte es dann auch dafür zeitliche Vorgaben geben.

Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Kupfer-Glasfaser-Migration

Neben den im Eckpunktepapier konkret benannten gesetzgeberischen, regulatorischen und tatsächlichen Umsetzungsmaßnahmen sind flankierend weitere Maßnahmen erforderlich, die Investitionsanreize setzen und für Planungssicherheit sorgen und damit zu einer Beschleunigung des Glasfaserausbaus beitragen. Im Folgenden gehen wir auf die im Eckpunktepapier aufgeführten Themenbereiche näher ein.

1. Gigabitförderung

Damit das Gigabitförderprogramm künftig dort wirkt, wo es den größten volkswirtschaftlichen Nutzen entfaltet, braucht es einen Paradigmenwechsel. Die Mittel müssen gezielter eingesetzt werden. Dort, wo der Markt versagt und der Bedarf am größten ist. Gleichzeitig müssen die Verfahren radikal vereinfacht werden, um Kommunen und Unternehmen zu entlasten. Dazu gehört, rechtliche Spielräume konsequent auszuschöpfen und offen über unpopuläre, aber notwendige Maßnahmen zu diskutieren.

Folgende Maßnahmen könnten helfen, die Effektivität und Effizienz der Breitbandförderung deutlich zu steigern:

Höchstgrenze pro gefördertem Anschluss: Angesichts der angespannten Haushaltslage sollte eine Kostenobergrenze definiert werden, bis zu der ein einzelner Anschluss gefördert wird. Wird diese Grenze überschritten, kann die digitale Teilhabe der Betroffenen stattdessen über Mobilfunk- oder Satellitenlösungen sichergestellt werden.

Lückenschluss-Programm drastisch vereinfachen: Das 2024 eingeführte Programm für kleine Fördergebiete ist immer noch zu bürokratisch. Es sollte geprüft werden, ob auf eine Ausschreibung verzichtet werden kann oder zumindest eine freihändige Vergabe in Betracht kommt. In praktisch allen denkbaren Konstellationen wird nur das Unternehmen die verbliebenen Adressen mit Fördermitteln erschließen, welches auch den Ausbau im angrenzenden Gebiet realisiert hat. Auch technische Auflagen und Dokumentationspflichten sowie die Förderhöchstgrenze pro Projekt sollten möglichst wegfallen.

Langfristige Förderperspektive mit einer Milliarde Euro pro Jahr: Der Bund sollte eine verlässliche Förderzusage von einer Milliarde Euro jährlich geben. Das schafft Planungssicherheit für Kommunen und Unternehmen.

Förderung prioritär in Gebieten mit nachgewiesener Nachfrage: Fördermittel sollten bevorzugt in schlecht versorgte Gebiete fließen, in denen eine konkrete Nachfrage der Endkundinnen und Endkunden besteht.

Förderauflagen auf das rechtlich notwendige Maß reduzieren: Eine umfassende Überprüfung der bestehenden Auflagen ist notwendig, um Verfahren zu vereinfachen und Beteiligte zu entlasten.

Ausschreibungen fair und transparent gestalten: Ausschreibungskriterien dürfen keine Anbieter begünstigen. Diskriminierende Kriterien wie beispielsweise die Anzahl der Kooperationspartner

sollten entfallen. Zudem sollten Dumpingangebote, die weit unterhalb einer realistischen Wirtschaftlichkeitslücke liegen, ohne dass es dafür eine plausible Begründung gibt, nicht berücksichtigt werden.

Nachfrage nach Glasfaseranschlüssen durch Gutscheine steigern: Eine Förderung in Form einer Glasfaser-Prämie für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie kleine und mittlere Unternehmen könnte die Nachfrage stimulieren und dabei die öffentlichen Haushalte deutlich weniger belasten als das aktuelle Förderprogramm. Insofern wäre eine Glasfaser-Prämie für Verbraucher und KMU ein probates Mittel, um den freiwilligen Wechsel auf Glasfaser zu forcieren. Für die effiziente Abwicklung einer Glasfaser-Prämie über die KfW stehen etablierte Prozesse aus ähnlichen Förderverfahren zur Verfügung.

2. Inhouse-Verkabelung (Netzebene 4)

Mit Blick auf mögliche Gesetzesänderungen im Bereich der Netzebene 4 muss aus Sicht des BREKO der Grundsatz gelten, dass nur dann eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen erfolgen darf, wenn diese zur Investitions- und Planungssicherheit beitragen und den fairen Wettbewerb unterstützen.

Während der BREKO eine Ausweitung des Ausbaurechts in Mehrfamilienfamilienhäusern, das an zwingend einzuhaltende konkrete Voraussetzungen zu knüpfen ist, unterstützt, bewertet der BREKO eine Erweiterung der bereits bestehenden Mitnutzungsansprüche in Bezug auf die Inhouse-Verkabelung sehr kritisch.

Zu den Details unserer Position verweisen wir auf unsere ausführliche Stellungnahme, die wir zu den vom BMDS veröffentlichten Eckpunkten für eine TKG-Änderung abgegeben haben.¹²

III. Fazit

Das Eckpunktepapier des BMDS ist ein wichtiger erster Schritt, um den Übergang von Kupfer- auf Glasfasernetze zu beschleunigen. Es adressiert die zentralen Herausforderungen und benennt konkrete gesetzgeberische und regulatorische Maßnahmen, die für Investitions- und Planungssicherheit sowie für Transparenz gegenüber den Endkunden unerlässlich sind.

¹² BREKO Stellungnahme zu den TKG-Eckpunkten des BMDS; abrufbar unter: https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Gesetzesvorhaben/BREKO_Stellungnahme_TKG_Eckpunkte-20250829.pdf.

Entscheidend ist nun die schnelle Umsetzung dieser Maßnahmen durch das BMDS und die BNetzA, flankiert durch einen verbindlichen Zeitplan und messbare Ziele. Nur so kann sichergestellt werden, dass Deutschland beim Glasfaserausbau Tempo macht, Investitionsanreize gesetzt werden, die für die notwendigen Milliardeninvestitionen sorgen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Digitalstandorts Deutschland zu stärken. Die Politik muss jetzt handeln – national wie europäisch –, um die Weichen für einen wettbewerbsorientierten, verbraucherfreundlichen und volkswirtschaftlich notwendigen Technologiewechsel zu stellen.

Berlin, 14. November 2025