



Deutscher Landkreistag, Lennéstr. 11, 10785 Berlin

Bundesministerium für Digitales
und Staatsmodernisierung

Nur per Mail an: DI1@bmds.bund.de

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-321
Fax: 030 590097-400

E-Mail: Klaus.Ritgen
@Landkreistag.de

AZ: II

Datum: 14.11.2025

Stellungnahme des Deutschen Landkreistags

zu den

Eckpunkten des Bundesministeriums für Digitalisierung und Staatsmodernisierung für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration

Der Deutsche Landkreistag dankt dem Bundesministerium für Digitalisierung und Staatsmodernisierung (BMDS) für die Vorlage seiner Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration. Aus unserer Sicht gehört der Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen zu den größten Herausforderungen im Bereich der digitalen Infrastrukturen, die in den nächsten Jahren zu bewältigen sind.

Die Eckpunkte des BMDS zeigen – überzeugender, als dies das Impulspapier der Bundesnetzagentur zur regulierten Kupfer-Glas-Migration vom Sommer dieses Jahres getan hat – auf, wie diese Herausforderungen bewältigt werden können, ohne die berechtigten Interessen von Bürgern und Unternehmen vor Ort aus dem Blick zu verlieren.

Klar ist dabei, dass allein Glasfasernetzen die Zukunft gehört. Deren Ausbau hätte aus unserer Sicht in den letzten Jahren deutlich intensiver vorangetrieben werden müssen, als dies der Fall war. Die Landkreise unterstützen den Glasfaserausbau nach Kräften. Im sog. Betreibermodell errichten sie – gefördert durch den Bund und die Länder – eigene Glasfasernetze für Bürger und Unternehmen vor Ort. Darüber hinaus begleiten sie den geförderten Ausbau im Rahmen des Wirtschaftlichkeitslückenmodells und stehen auch beim eigenwirtschaftlichen Ausbau an der Seite der Unternehmen. Ihr zentrales Anliegen ist es dabei, sicherzustellen, dass die ländlichen Räume Deutschlands in gleichem Maße wie die Ballungsregionen zeitnah und flächendeckend mit Glasfaseranschlüssen versorgt werden, weil sich nur so die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume als wichtiger Standort für Unternehmen, Handwerk und Gewerbe sicherstellen und ein hohes Maß an Lebensqualität und Zugang zu digitalen Angeboten für die Bürger gewährleisten lässt. Insoweit handelt es sich auch um

Maßnahmen zum Erreichen des verfassungsrechtlichen Ziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet.

Wir erleben dabei, dass gerade dort, wo der Glasfaserausbau gefördert erfolgt, weil es sich um Gebiete handelt, in denen sich der eigenwirtschaftliche Ausbau für die Unternehmen aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht lohnt, schon heute eine große Bereitschaft besteht, von dem häufig aktuellen Anforderungen nicht mehr entsprechendem Kupfer- auf ein hochleistungsfähiges Glasfasernetz zu wechseln. Anschlussquoten von deutlich über 50 Prozent sind dabei keine Seltenheit.

Ungeachtet dessen kann sich auch im ländlichen Raum die Frage nach einer regulatorisch kontrollierten Abschaltung des Kupfernetzes stellen, wofür es tragfähiger Rechtsgrundlagen und eines fairen diskriminierungsfreien Regulierungskonzeptes bedarf.

Ohne im Folgenden auf alle Eckpunkte des BMDS im Einzelnen einzugehen, sind bei der Ausgestaltung dieses Handlungs- und Rechtsrahmens aus Sicht des Deutschen Landkreistags folgende Kernpunkte zu beachten.

1. Freiwillige Migration als Grundprinzip

Wir teilen die Auffassung, dass der freiwilligen der Vorrang vor einer erzwungenen Migration von Kupfer auf Glas einzuräumen ist. Voraussetzung dafür ist nicht nur, dass alle Verbraucher tatsächlich Zugang zu einem Glasfaseranschluss haben. Die Erschließung eines Gebietes (nur) „homes passed“ reicht daher nicht aus. Hier sehen wir noch einen erheblichen Ausbaubedarf. Es kann eine Vielzahl von Gründen geben, warum eine Immobilie ungeachtet der Tatsache, dass Glasfaserkabel im Straßenraum verfügbar ist, noch nicht mit diesem Netz verbunden ist. Auch wenn es in erster Linie im Verantwortungsbereich der Hauseigentümer liegt, diesen Anschluss sicherzustellen, sollte erwogen werden, dafür besondere Anreize bis hin zur Förderung zu schaffen. Auch flächendeckende Nachverdichtungsprogramme können Voraussetzung für die Abschaltbarkeit von Kupfernetzen sein. Insoweit ist mit dem Lückenschlussprogramm des Bundes bereits ein erster Schritt in die richtige Richtung unternommen. Dies gilt es zu verstetigen und auszubauen.

In nicht eigenwirtschaftlich zu erschließenden Regionen, in denen es bislang noch an einer Versorgung mit Glasfaserleitungen fehlt, ist darüber hinaus sicherzustellen, dass es weiterhin nachhaltige und leistungsstarke Förderprogramme gibt, die einen möglichst umfassenden Glasfaserausbau ermöglichen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass aufgrund der insgesamt angespannten Haushaltslage auf kommunaler Ebene der erforderliche Eigenanteil zunehmend zu einem entscheidenden Faktor wird. Dem könnte durch eine Reduzierung des kommunalen Eigenanteils begegnet werden, wobei sich diese nicht zu Lasten derjenigen kommunalen Gebietskörperschaften auswirken darf, die sich bereits sehr frühzeitig für den Glasfaserausbau engagiert haben.

Ausdrücklich zu betonen ist überdies, dass Technologien wie Satelliten oder Mobilfunkverbindung keine Alternativen zu Glasfaserleitungen sind. Die Existenz eines Glasfasernetzes ist daher unverzichtbare Voraussetzung der Abschaltung des Kupfernetzes. Das gilt auch für Gebiete, die bislang mit HFC-Netzen versorgt werden.

Sofern mit einem flächendeckenden Glasfasernetz bis in die Häuser und Wohnungen die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine Migration des Anschlusses gegeben sind, müssen

die Telekommunikationsunternehmen durch attraktive Angebote einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass möglichst viele Kunden sich freiwillig zu einem Wechsel hin zur Glasfaser entschließen. Im Vergleich zum aktuellen Niveau höhere Preise für gleichbleibende oder nur geringfügig höhere Übertragungsraten haben dagegen eine prohibitive Wirkung und verstärken die ohne gegebene Tendenz, an bestehenden Versorgungslösungen festzuhalten.

Die aktuelle Glasfaserkampagne des BMDS (www.das-beste-internet.de), mit der die Vorteile einer Glasfaserversorgung betont werden, kann diesen Prozess befördern und sollte fortgeführt werden. Auch eine solche Aufklärungsarbeit fällt allerdings in erster Linie in den Verantwortungsbereich der Unternehmen.

2. Zeitliche Leitplanken

Richtig ist ferner, dass es für den Wechselprozess eines klaren zeitlichen Rahmens bedarf. Das gilt nicht nur für den jeweiligen Endverbraucher, dem nicht zugemutet werden kann, sich sozusagen von heute auf morgen für eine neue Technologie zu entscheiden, sondern auch für den Prozess im Ganzen. Abstrakte Zielgrößen, wie sie der Fahrplan der Europäischen Kommission zur Kupfernetzabschaltung vorsieht, sind nicht hilfreich und jedenfalls mit Blick auf Deutschland und den hier erreichten Grad der Flächenversorgung auch überambitioniert. Ausschlaggebend kann insoweit vielmehr nur der tatsächliche Ausbaufortschritt sein.

Ob nach Erreichen der infrastrukturellen Voraussetzungen für den Beginn des Prozesses – dazu gehören nach unserem Dafürhalten nicht nur die Existenz eines Glasfasernetzes, sondern auch, dass Open-Access vollumfänglich realisiert ist - ein Zeitraum von (nur) drei Jahren bis zur tatsächlichen Abschaltung des Kupfernetzes ausreichend bemessen ist, wie es Eckpunkt 2 des BMDS vorsieht, wird näher zu erörtern sein und auch entscheidend davon abhängig, wie attraktiv die Rahmenbedingungen für einen freiwilligen Wechsel ausgestaltet sind.

Zur Sicherung der Akzeptanz für den auch aus Sicht des Deutschen Landkreistags unverzichtbaren Technologiewechsel, ist es von herausragender Bedeutung, auf Maßnahmen der „forcierten“ Migration nach Möglichkeit verzichten zu können. Gesetzliche bzw. regulatorische Eingriffe sollten nur als letztes Mittel in Betracht gezogen werden.

3. Diskriminierungsfreiheit

Für einen fairen Migrationsprozess ist es aus unserer Sicht unverzichtbar, dass – wie es auch Eckpunkt 3 betont – Kupfernetze in Ausbaugebieten der Deutschen Telekom und der Wettbewerber diskriminierungsfrei abgeschaltet werden. Wir haben erhebliche Zweifel, ob der geltende rechtliche Rahmen, namentlich die Regelungen in § 34 TKG, dies zulässt.

Bedenken an der Leistungsfähigkeit des § 34 TKG bestehen dabei vor allem deshalb, weil der Wortlaut der Vorschrift in ihrer aktuellen Fassung es allein ins Ermessen der Deutschen Telekom als Inhaberin der Kupferinfrastruktur stellt, ob und wann sie einen Migrationsprozess anstoßen will. Die Bundesnetzagentur betont insoweit in ihrem Impulspapier, das Unternehmen „könne weder zur Migration gezwungen noch unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften davon abgehalten werden, auf eine andere Technologie zu migrieren“ (dort S. 31).

Ob diese Auslegung des § 34 TKG zwingend ist, mag hier dahinstehen. Sie bietet dem Unternehmen jedenfalls die Möglichkeit, seine auf dem Kupfernetz basierende Marktmacht auf das Glasfasernetz zu transferieren, in dem es vorrangig für solche Gebiete die Abschaltung des Kupfernetzes in die Wege leitet, in denen es bereits selbst über eine flächendeckende Glasfaserinfrastruktur verfügt, in Gebieten, in denen andere Unternehmen bzw. die Landkreise im Rahmen des Betreibermodells eine solche Infrastruktur aufgebaut haben, dagegen von einer Abschaltung absieht.

Ein solches Verhalten mag aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein, würde aber den flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen weiter erschweren. Dass Telekommunikationsunternehmen zu derartigen, strategisch geleiteten, das allgemeine Interesse an einem möglichst schnellen Ausbau der Glasfasernetze ausblendenden Entscheidungen neigen, wird derzeit nicht zuletzt an der sog. Überbauproblematik deutlich. In Gebieten mit ausgebauten Glasfasernetzen muss die Kupfernetzabschaltung daher ggf. auch ohne Initiative des Inhabers des Kupfernetzes möglich sein.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des Deutschen Landkreistags sehr zu begrüßen, dass das BMDS eine Änderung des § 34 TKG in Betracht zieht. In der Tat bedarf es der Schaffung eines regelgebundenen Verfahrens zur Aufhebung der Zugangsverpflichtung und Abschaltung des Kupfernetzes bei Erreichung eines bestimmten Ausbaugrades und weiterer objektiv feststellbarer Voraussetzungen, das nicht nur von der Deutschen Telekom, sondern auch von anderen, Glasfaser ausbauenden Institutionen sowie ggf. auch der Bundesnetzagentur eingeleitet werden können muss.

Richtig ist aus unserer Sicht ferner, dass – wie in Eckpunkt 4 vorgesehen – die Bundesnetzagentur ein Regulierungskonzept erarbeitet und der Deutschen Telekom weitergehende Verpflichtungen zur Veröffentlichung von Informationen hinsichtlich der Migration auferlegt. Dazu gehört nicht nur ein Gesamtmigrationsplan, sondern auch die Veröffentlichung gebietsbezogener Zeitpläne. Beides sollte sehr zeitnah erfolgen, um die erforderliche Planungs- und Investitionssicherheit zu schaffen.

Soweit es zur Realisierung der vorstehend beschriebener Aspekte Änderungen am TKG bedarf, sollte dies im Rahmen des aktuell angekündigten Gesetzgebungsverfahrens geschehen.

4. Schrittweise Abschaltung

Nach den vorliegenden Eckpunkten soll die Abschaltung des Kupfernetzes schrittweise erfolgen. Ungeachtet der vom BMDS betonten Herausforderungen, die daraus resultieren, dass technisch sinnvolle „Abschalteinheiten“ sich nicht zwingend an den Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften orientieren, muss es das Ziel sein, dass die Migration auf das neue Netz innerhalb des Gebietes einer Kommune möglichst einheitlich verläuft. Das ist auch Voraussetzung dafür, dass die Kommunen den Abschaltprozess kommunikativ begleiten können.

Bei der Definition der Gebietsgrenzen sollten zudem Ausnahme- und Härtefälle berücksichtigt werden. Während der Glasfaserausbau in manchen Kommunen schnell und kontinuierlich voranschreitet, stehen andere Kommunen noch vor erheblichen Herausforderungen. Diese unterschiedlichen Geschwindigkeiten ergeben sich häufig aus variierenden Rahmenbedingungen – etwa der Topographie, der Organisationsstruktur kommunaler Unternehmen

oder den technischen Voraussetzungen vor Ort (z. B. Beschaffenheit von Straßendecken und Unterbauten). Solche Faktoren müssen berücksichtigt werden, um eine möglichst umfassende Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

5. Rolle der kommunalen Ebene

Die Kommunen – insbesondere die Landkreise – tragen maßgebliche Verantwortung für den geförderten Breitbandausbau sowie für den eigenwirtschaftlich initiierten Ausbau digitaler Infrastrukturen. Daher ist eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Ebene in die Planungen zur Kupfer-Glas-Migration unerlässlich, wie das Eckpunkt 6 im Ansatz zu Recht vorsieht. Dabei kann vielerorts auf die im Zusammenhang mit dem (geförderten) Breitbandausbau entstandenen Strukturen wie Breitband- und/oder Mobilfunkkoordinatoren zurückgegriffen werden.

Wesentlich ist, dass Transparenz über abzuschaltende Gebiete, Fristen und Versorgungsgrade gewährleistet wird. Dies könnte sowohl durch gesetzliche Regelungen als auch durch entsprechende Regulierungsentscheidungen der Bundesnetzagentur umgesetzt werden.

6. Regulatorische Steuerung

Dass der Migrationsprozess soweit wie möglich auf Freiwilligkeit beruhen sollte, wurde bereits betont. Es sollte selbstverständlich sein, dass eine regulatorisch verfügte Abschaltung des Kupfernetzes nur dann in Betracht kommt, wenn allen Nachfragern in dem jeweiligen Gebiet ein Glasfaseranschluss tatsächlich und zu wirtschaftlich tragfähigen Konditionen zur Verfügung gestellt werden kann.

Für den Fall, dass sich regulatorische Maßnahmen als unvermeidlich erweisen sollten, müssen sie so ausgestaltet werden, dass Diskriminierungsfreiheit, Transparenz und Beteiligung sowohl der Anschlussnehmer als auch der kommunalen Akteure gewährleistet bleiben.

Die mit dem Migrationsprozess verbundenen Kosten dürfen nicht zu Lasten der Endkunden gehen. Aus unserer Sicht liegt es nahe, sie demjenigen Unternehmen aufzuerlegen, das über Jahrzehnte hinweg den wirtschaftlichen Nutzen aus der Kupferinfrastruktur gezogen hat.

Dort, wo Glasfasernetze an die Stelle der Kupferinfrastruktur treten, müssen sie dem Open-Access-Prinzip unterliegen. Nur so kann sichergestellt werden, dass auch nach der Abschaltung des Kupfernetzes ein pluralistischer Markt besteht. Das ist eine zentrale Voraussetzung für Wettbewerb, Innovation und Wahlfreiheit der Verbraucher.

Wir bitten darum, diese Punkte im weiteren Prozess der Ausgestaltung des Handlungs- und Rechtsrahmens für die Kupfer-Glasfaser-Migration zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Dr. Ritgen