

Stellungnahme der OXG Glasfaser GmbH (OXG) zu den Eckpunkten des BMDS für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration

I. Vorbemerkungen

Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat am 2. Oktober 2025 Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration veröffentlicht.

Die OXG Glasfaser GmbH (OXG) begrüßt den Inhalt des Eckpunktepapiers und das in diesem niedergelegte Ziel, mit einem Gesamtkonzept Investitions- und Planungssicherheit für die glasfaserausbauenden Unternehmen zu schaffen und den volkswirtschaftlich sinnvollen Übergang von DSL-Kupfer- auf Glasfasernetze zu beschleunigen. Eine koordinierte, bundesweite DSL-Abschaltung ist wesentlicher Treiber für den Glasfaserausbau in Deutschland.

Das Eckpunktepapier geht deutlich über das weit hinter den Erwartungen zurückgebliebene „Impulspapier“ der Bundesnetzagentur (BNetzA) hinaus, adressiert zutreffend zentrale Themenbereiche und benennt sehr konkret die notwendigen regulatorischen sowie ggf. gesetzgeberischen Maßnahmen, um einen wettbewerbskonformen wie verbraucherfreundlichen Prozess umsetzen zu können. Diese sind unentbehrlich für einen ordnungspolitischen Wettbewerbsrahmen, der den Glasfaserausbau beschleunigt und zu einem nachhaltigen Wettbewerbsniveau führt, das den Bürgerinnen und Bürgern Anbieterauswahl ermöglicht.

Die Kernfrage dafür lautet, wie sichergestellt wird, dass der Übergang von DSL- auf Glasfasernetze diskriminierungsfrei gestaltet wird und auch dort erfolgt, wo ausbauende Wettbewerber Glasfasernetze errichten. Umso wichtiger ist das vom BMDS angestrebte Gesamtkonzept zur Herstellung der erforderlichen Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten.

II. Notwendigkeit eines Gesamtkonzepts

Die im Eckpunktepapier mehrfach zutreffend betonte Relevanz von Planungssicherheit und rascher zeitlicher Klarheit bzw. Transparenz ist aus Sicht von OXG von zentraler Bedeutung für den Wechsel vom DSL-Kupfernetz auf Glasfasernetze.

Ein Gesamtkonzept ist dafür unerlässlich. Bei dessen Umsetzung kommt der BNetzA eine zentrale Rolle zu. Insofern begrüßen wir die als klaren Arbeitsauftrag im Eckpunktepapier geforderte deutlich aktivere Rolle der BNetzA, die dafür verantwortlich ist, ein Regulierungskonzept (siehe Eckpunkt 7) zu entwickeln, das zentrale Aspekte des Übergangsprozesses behandelt – etwa die Abgrenzung der Abschaltgebiete oder -einheiten sowie die Festlegung der Versorgungsschwellen. Die hierfür notwendigen rechtlichen Befugnisse besitzt die Bundesnetzagentur bereits gemäß § 17 TKG. Dafür, dass die BNetzA sich weiterhin auf die Einschätzung zurückzieht, ohne Antrag der

Telekom Deutschland GmbH (Telekom) nach § 34 TKG keine Handlungsoptionen zu haben und weitestgehend lediglich als Moderator tätig werden zu können, besteht nach der Veröffentlichung der Eckpunkte erst recht keine Grundlage.

Darüber hinaus sollten jedoch vorsorglich auch möglichst bald gesetzlich die Befugnisse der BNetzA explizit klargestellt werden, einen diskriminierungsfreien und an objektive Kriterien gebundenen Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen zu ermöglichen – unabhängig davon, ob die Telekom oder ein Wettbewerber das Glasfasernetz in einem Gebiet errichtet hat. Dabei muss auch sichergestellt werden, dass die Telekom die notwendige Mitwirkung leistet, etwa durch Transparenz über aktiv genutzte Kupferanschlüsse und die Vorlage eines Migrationsplans mit verbindlichen Zeitvorgaben.

Ggf. erforderliche, flankierende Klarstellungen im europäischen TK-Rechtsrahmen (zukünftig Digital Networks Act, DNA) sind dabei sinnvoll, nicht zuletzt um erfolgreiche Ansätze aus anderen Mitgliedstaaten auch in Deutschland umzusetzen.

III. Konkreter zeitlicher Maßnahmenplan

Um das Ziel eines beschleunigten Übergangs von Kupfer- auf Glasfasernetze abzubilden, sollte das Gesamtkonzept verbindliche Zielvorgaben und einen klaren Zeitplan für die Umsetzung der regulatorischen sowie flankierenden legislativen Maßnahmen enthalten. Ein verbindlicher Zeitplan ist entscheidend, um Transparenz zu schaffen und Verzögerungen im Umsetzungsprozess zu vermeiden. Die BNetzA kann dabei wesentliche Aufgaben, etwa die Entwicklung eines Regulierungskonzepts oder die Verpflichtung der Telekom zur Vorlage eines Abschalte- und Migrationsplans, auf Grundlage des bestehenden Rechtsrahmens umsetzen. Weitere Verzögerungen sind unbedingt zu vermeiden.

Konkret sollte das Gesamtkonzept bis Ende 2025 fertiggestellt werden. Im ersten Quartal 2026 sollten das Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur sowie die Transparenzverpflichtung der Telekom folgen. Spätestens Ende 2026 sollte der Abschalte- bzw. Migrationsplan der Telekom vorliegen.

Parallel muss sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene nachdrücklich dafür einsetzen, dass im Rahmen des Digital Networks Act (DNA) das regelbasierte Abschaltungsverfahren inklusive zeitlicher Leitplanken verankert wird, um den Netzübergang weitestmöglich strukturiert und beschleunigt zu gestalten.

IV. Zu den einzelnen Eckpunkten

Eckpunkt 1: Freiwillige Migration

Das BMDS sieht die freiwillige Migration von Kupfer- zu Glasfasernetzen als wichtigen Schritt, der von OXG unterstützt wird. Ein rein freiwilliger Übergang reicht jedoch nicht aus, um den Netzausbau zu beschleunigen. Vielmehr sind schon für die Phase einer freiwilligen Migration regulatorische Maßnahmen nötig, die faire Wettbewerbsbedingungen sicherstellen und Missbrauch verhindern.

Die Glasfasernachfrage steigt zwar stetig an, Wettbewerber verzeichnen jedoch eine deutlich höhere Kundennachfrage als die Telekom,¹ die aus unternehmensstrategischen Gründen den Glasfaserausbau bremst und den Bezug aktiver FTTH-Vorleistungen bei Wettbewerbern (Wholebuy) konsequent verweigert.

Ohne klare, insbesondere auch zeitliche Leitplanken droht eine zu späte Umsetzung notwendiger regulatorischer Maßnahmen. Deshalb muss die aktuelle freiwillige Phase bereits jetzt durch ein umfassendes Regulierungskonzept begleitet werden, das alle wichtigen Aspekte klärt, Investitionsanreize für den weiteren Glasfaserausbau setzt und damit zu einem beschleunigten Übergang von Kupfer auf Glasfaser beiträgt.

Nur durch eine Objektivierung des Prozesses und Transparenz können für den bereits laufenden Übergang von Kupfer zu Glasfaser faire Bedingungen für alle Marktteilnehmer geschaffen und das erhebliche strategische Missbrauchspotenzial zugunsten der Telekom ausgeschlossen werden.

Eckpunkt 2: Zeitliche Leitplanken

OXG befürwortet ausdrücklich das Vorhaben des BMDS, den Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen durch konkrete zeitliche Zielvorgaben zu beschleunigen.

Da dieser Übergang gebietsweise erfolgt, hält OXG es für sinnvoll, statt eines festen Endabschalttermins eine situationsabhängige Zielvorgabe zu machen. Dabei unterstützt OXG den Vorschlag des Ministeriums, dass der Wechsel in jedem Gebiet innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfolgen soll, sobald die objektiven Voraussetzungen für die Kupfernetz-Abschaltung erfüllt sind. So wird Planungssicherheit geschaffen, und Endkunden erhalten ausreichend Zeit, sich frühzeitig über Alternativen zu informieren.

Voraussetzung für die zielgerichtete Durchführung der für die Abschaltung erforderlichen Verfahren ist jedoch weitestmögliche Klarheit über den regulatorischen Rahmen. Insbesondere muss die Telekom zeitnah einen realistischen Zeitplan mit konkreten Meilensteinen zur Abschaltung vorlegen, was die Bundesnetzagentur de lege lata anordnen kann.

Ergänzend könnten qualitative Ziele, etwa der Anteil der Haushalte, bei denen der Übergang bis zu einem bestimmten Datum eingeleitet wurde, die Zielerreichung messbar machen.

Eckpunkt 3: Diskriminierungsfreie Abschaltung

Die unter Wettbewerbsgesichtspunkten relevante Kernfrage im Zusammenhang mit der Kupfer-Glas-Migration lautet, wie sichergestellt werden kann, dass der Übergang von DSL- auf Glasfasernetze diskriminierungsfrei gestaltet wird und auch dort erfolgt, wo ausbauende Wettbewerber Glasfasernetze errichten.

Denn die fehlenden Anreize der Telekom für eine Kupferabschaltung im Glasfaserausbaugebiet von Wettbewerbern lassen eine Entwicklung befürchten, die zulasten eines konsequenten

¹ Vgl. BREKO Marktanalyse 2025, S. 11; abrufbar unter: <https://brekoverband.de/aktuelles/breko-marktanalyse/>.

Infrastrukturwechsels, des Wettbewerbs, des weiteren eigenwirtschaftlichen Ausbaus und letztlich der Endnutzer geht.

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.²

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 diskriminierend von der Telekom eingesetzt werden, um Wettbewerb zu verdrängen.

Private Investitionen brauchen verlässliche Rahmenbedingungen, d.h. Rechts- und Planungssicherheit, für langfristige Infrastrukturinvestitionen. Regulatorisch muss daher dafür Sorge getragen werden, dass auf Basis objektiver Kriterien die Kupfernetze auch in Glasfaserausbaugebieten von Wettbewerbern gleichberechtigt abgeschaltet werden. Nicht zuletzt mit Blick auf die Regulierungsziele des TKG, zu denen zuvorderst die Förderung des Zugangs zu und der Nutzung von Netzen mit sehr hoher Kapazität und die Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs sowie die Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte einschließlich eines effizienten infrastrukturbasierten Wettbewerbs gehören, muss die BNetzA in einem umfassenden Regulierungskonzept Leitplanken für eine wettbewerbsneutrale und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration skizzieren. Dies ist dringend erforderlich, um Investitionssicherheit für alle ausbauenden Unternehmen zu schaffen und den Glasfaserausbau in Deutschland weiter voranzubringen.

Dass innerhalb des bestehenden, von § 34 TKG vorgegebenen Rechtsrahmens eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Kupfer-Glas-Migration durch die BNetzA möglich wäre, wurde bereits durch Rechtsgutachten aufgezeigt.³

Nicht auszuschließen ist jedoch, dass die Telekom Verfahren nach § 34 TKG dadurch umgehen wird, dass sie (zunächst) das DSL-Kupfernetz in ihren eigenen Glasfaserausbaugebieten ohne Antragstellung nach § 34 TKG sukzessive leerlaufen lässt, indem sie dort keine Neuverträge für DSL-basierte Dienste anbietet. Da es in diesem Szenario zu keiner Antragstellung und damit auch zu keinem Verfahren nach § 34 TKG kommt, kann nur ein – wie im Eckpunktepapier vorgeschlagener – regelgebundener Abschaltprozess weitestmögliche Investitionsanreize und Planungssicherheit für glasfaserausbauende Unternehmen schaffen und einen beschleunigten und diskriminierungsfreien Übergang gewährleisten.

² Goldmedia Marktstudie 2030: „Glasfaserausbau auf dem Prüfstand: Trends, Wettbewerbsentwicklung, Herausforderungen“, erstellt im Auftrag von ANGA Der Breitbandverband, 2024; abrufbar im WWW unter: <https://www.anga.de/stellungnahmen/anga-marktstudie-2030-glasfaserausbau-auf-dem-pruefstand/>.

³ Neumann, Andreas, Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration, Gutachten im Auftrag des BREKO vom 10. April 2024, abrufbar im WWW unter: [Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration](#)

Eckpunkt 4: Transparenz für Glasfaser ausbauende Unternehmen

OXG teilt die Feststellung des BMDS, dass die zwischen Telekom und den Wettbewerbern vorherrschenden Informationsasymmetrien zu Unsicherheiten führen und ein Hemmnis für Investitionen in den weiteren Glasfaserausbau darstellen. Eine frühzeitige und hinreichende Transparenz über den Abschalt- und Migrationsprozess ist für alle Beteiligten äußerst wichtig.

Die Telekom verweigert bisher jedoch jegliche Transparenz über die Prozesse, Bedingungen und zeitlichen Planungen. Die BNetzA hat diesen Zustand – wie auch in den Eckpunkten dargelegt – bislang nicht hinreichend adressiert. Die Verpflichtung der Telekom zu einem Abschalt- und Migrationsplan ist längst überfällig.

Im Hinblick auf weitgehende Transparenz für glasfaserausbauende Unternehmen erforderlich ist eine Verpflichtung der Telekom zu einem konkreten und weitgehend verbindlichen Abschalt- und Migrationsplan, in dem die geplante zeitliche und mengenmäßige Abfolge der Abschaltung hinterlegt ist.

Eckpunkt 5: Keine Verschlechterung für Endkunden

Es steht außer Frage, dass die Berücksichtigung von Endkundeninteressen im Rahmen der Kupfer-Glas-Migration von wesentlicher Bedeutung ist. Zutreffend greift das BMDS insofern das Endkundeninteresse an einer mindestens gleichwertigen und unterbrechungsfreien Versorgung im Zuge der Kupfer-Glas-Umstellung auf.

In diesem Zusammenhang ist zunächst anzumerken, dass der Übergang von Kupfer auf Glasfaser aus der Endkundenperspektive ein wichtiges Infrastruktur-Upgrade darstellt. Glasfaser verbessert zudem die Kommunikationsinfrastruktur insgesamt, was auch gesamtgesellschaftlich bzw. volkswirtschaftlich förderlich ist. Die Bundesregierung hat dies anerkannt und den Glasfaserausbau als „überragendes öffentliches Interesse“ eingestuft.

Das BMDS hebt zudem in seinem Eckpunktepapier zu Recht hervor, dass auf dem Glasfasermarkt bereits heute Produkte mit unterschiedlicher Qualität und Preisgestaltung angeboten werden. Teilweise liegen die Preise für Glasfaserprodukte sogar unter denen vergleichbarer DSL-Angebote. Daraus zieht es den richtigen Schluss, dass ein speziell reguliertes „Low-Cost-Produkt“ nicht notwendig ist. Da die Migration von Kupfer auf Glas aber an ein angemessenes Angebot von Vorleistungen gebunden sein wird, wird die daraus resultierende Angebotsvielfalt und der daraus entstehende Wettbewerb um Endkunden dafür sorgen, dass das Preisniveau der Glasfaserprodukte für die Verbraucher fair bleibt.

Eckpunkt 6: Transparente Kommunikation mit Endkunden und Kommunen

Der Erfolg des Infrastruktur-Upgrades von Kupfer auf Glas hängt maßgeblich von rechtzeitiger Transparenz und einer verbraucherfreundlichen Kommunikation gegenüber den Endkunden ab.

Die unter Eckpunkt 6 genannten Informationsmaßnahmen, die das BMDS unter Einbeziehung des Gigabitbüro des Bundes plant, können dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Diese beschränken sich nicht nur auf Aufklärung, sondern sollen sinnvollerweise auch eine freiwillige Migration

befördern. Die Kampagne zu Glasfaser als „bestem Netz“ war hierbei aus Sicht von OXG ein gelungener Auftakt.

Auch eine frühzeitige Information der Kommunen über den Glasfaserausbau und den geplanten Wechsel von Kupfer auf Glasfaser ist sinnvoll und notwendig. Diese sind wichtiger Multiplikator für die Bürgerinnen und Bürger und als Wegebauastträger zugleich entscheidender Akteur bei der erfolgreichen Umsetzung eines beschleunigten Glasfaserausbaus.

Unerlässliche Voraussetzung dafür ist allerdings eine möglichst umfassende und frühzeitige Transparenz von Seiten der Telekom bezüglich des zeitlichen Ablaufs der Migration und der Abschaltung. Nur wenn allen Beteiligten zeitnah ein realistischer und weitgehend verbindlicher Zeitplan für die Umstellung und die voraussichtlichen Abschalttermine vorliegt, kann eine sachgerechte, verbraucherfreundliche Information und Kommunikation mit Endkunden und Kommunen gewährleistet werden.

Eckpunkt 7: Zentrale Weichenstellung durch BNetzA-Regulierungskonzept

Das BMDS hebt die Verantwortung der BNetzA hervor, zentrale Weichen für die Kupfer-Glas-Migration durch die Erstellung eines Regulierungskonzepts zu setzen. OXG begrüßt diese Klarstellung zur aktiv gestaltenden Rolle, die die BNetzA für die Kupfer-Glas Migration einnehmen muss.

Die BNetzA kann dazu sofort an einem Regulierungskonzept auf Basis von § 17 TKG arbeiten und sollte einen entsprechenden Entwurf im 1. Quartal 2026 vorlegen, so dass das Konzept bis Mitte 2026 final ist. Dabei kann sie insbesondere auch auf die Erfahrungen in anderen europäischen Mitgliedstaaten und die Arbeit der dortigen Regulierungsbehörden zurückgreifen, die entsprechende Klarheit zu zentralen Aspekten der Migration – insbesondere auch zur Diskriminierungsfreiheit⁴ – schon frühzeitig hergestellt haben.

Unabhängig vom dringend erforderlichen Regulierungskonzept sind auch bereits in laufenden Regulierungsverfahren entsprechende Weichenstellungen unabdingbar und insbesondere auch unabhängig von der Einleitung eines Verfahrens nach § 34 TKG möglich.

OXG begrüßt in diesem Zusammenhang ferner die vom BMDS vorgeschlagene Überprüfung des bestehenden Commitment-Modells, um eine effiziente und unabhängige Migration zu ermöglichen.

Eckpunkt 8: Monitoring und Prozessmanagement

OXG unterstützt ausdrücklich den Vorschlag des BMDS, dass die BNetzA ein transparentes Monitoring und ein effizientes Prozessmanagement einführt. Ein solches transparentes Monitoring stärkt die Planungssicherheit und verhindert, dass die Telekom einseitige Vorteile zur Verdrängung des Wettbewerbs nutzt.

⁴ So existieren z.T. Nichtdiskriminierungsvorgaben zur Auswahl der Abschaltgebiete (in Zypern, Slowenien und Italien; sowie Frankreich, wo gilt, dass Gebiete, in denen der Incumbent mehr als Wettbewerber profitiert, nicht priorisiert werden dürfen). In Italien ist neben einer allgemeinen Nichtdiskriminierungspflicht zumindest vorgesehen, dass bei der Abschaltung Gebiete bevorzugt werden müssen, die einen höheren Nutzungsgrad von Glasfaseranschlüssen aufweisen.

Sofern das BMDS die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität bei der BNetzA für die Anpassung von Bedingungen betont, um auf Fehlentwicklungen reagieren zu können, ist hervorzuheben, dass für einen erfolgreichen Übergang von Kupfer auf Glasfaser vor allem Planungssicherheit entscheidend ist. Änderungen der Bedingungen sollten daher nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen. Da die BNetzA von Ländern lernen kann, die den Übergang bereits erfolgreich gemeistert haben, sollte eine nachträgliche Anpassung der Bedingungen regelmäßig nicht notwendig sein.

Besonders wichtig für die Planungssicherheit sind vielmehr ein verbindlicher Zeitplan mit klaren Meilensteinen und das dringend zu erarbeitende Regulierungskonzept der BNetzA.

Entscheidend kommt es in Umsetzung der im Eckpunktepapier beschriebenen Maßnahmen jetzt darauf an, unverzüglich Rahmenbedingungen zu schaffen, die ein hohes Maß an Rechts- und Planungssicherheit für den Übergang von Kupfer auf Glasfaser gewährleisten.

Düsseldorf, 14. November 2025