

Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung

Alt-Moabit 140

10557 Berlin

Nur per E-Mail: DI1@bmds.bund.de

Stellungnahme zum Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“ des Bundesministeriums für Digitalisierung und Staatsmodernisierung vom 02.10.2025

(Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“ vom 02. Oktober 2025.

Wir begrüßen ausdrücklich die Initiative des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDs), mit dem vorliegenden Konsultationspapier Eckpunkte für ein Migrationskonzept zu erarbeiten, um möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu identifizieren, die Rolle der Bundesnetzagentur (BNetzA) im Rahmen des Migrationsprozesses zu definieren, Transparenz über noch offene Fragestellungen und Aufgaben zu erlangen, sowie einen kooperativen Ansatz zwischen allen an der Kupfer-Glas-Migration Beteiligten, insbesondere dem marktbeherrschenden Incumbent (derzeit: Telekom Deutschland GmbH), aber auch peripher betroffenen Akteuren voranzutreiben. Allen Interessierten wird darin die Möglichkeit der Stellungnahme eingeräumt. Nachfolgend machen wir hiervon gerne Gebrauch.

A. Unternehmensdarstellung

Die Stadtwerke Niesky GmbH ist ein kommunales Unternehmen und errichtet sowie betreibt in Niesky Telekommunikationsnetze. Als lokale Infrastrukturanbieterin stellen Investitionen in den Ausbau der Versorgungsnetzinfrastruktur und in diesem Zusammenhang die Realisierung einer Vielzahl von Tiefbauprojekten Teile unseres täglichen Geschäfts dar. Nur durch nachhaltige Investitionen können wir auch den künftigen Ansprüchen an eine moderne und intelligente Netzinfrastruktur gerecht werden.

Von der Kupfer-Glas-Migration sind wir unmittelbar betroffen, weil

- Wir selbst Kupfernetze betreiben.

- Wir Glasfasernetze bauen und/oder betreiben, jedoch im Vertrieb unserer Telekommunikationsprodukte feststellen, dass die Kunden weiterhin zögerlich sind, von der Kupfer auf die Glasfaser umzusteigen
- Wir Glasfasernetze bauen und/oder betreiben und im Rahmen der Kupferabschaltung erwarten, dass bisherige Kunden von der Kupfer auf unser Glasfasernetz wechseln werden, sowohl freiwillig als auch forciert.

Vor diesem Hintergrund haben wir einen scharfen Blick auf die Zukunft der Kupfer-Glas-Migration.

B. Stellungnahme

Wir begrüßen vorab ausdrücklich die im Konsultationspapier des BMDS formulierten regulatorischen Zielsetzungen, insbesondere die Schaffung von fairem Wettbewerb, Versorgungskontinuität, Transparenz sowie den Zugang zu gleichwertigen alternativen Vorleistungsprodukten. Diese Ziele bilden zentrale Voraussetzungen für eine gelingende und investitionssichere Transformation der Telekommunikationsinfrastruktur in Deutschland.

Der im Konsultationspapier beschriebene, regulatorisch gesteuerte Übergang von kupferbasierten Netzen zu Glasfaserinfrastrukturen stellt eine tiefgreifende Zäsur für alle Marktteilnehmer dar. Dies betrifft sowohl ausbauende Unternehmen, die in erheblichem Umfang in den Aufbau zukunftsfähiger FTTH-Netze investiert haben, als auch diejenigen Wettbewerber, die auf einen regulierten Zugang zu Vorleistungsprodukten angewiesen sind.

Das BMDS erkennt zu Recht an, dass die Migration nicht nur technische, sondern auch wettbewerbliche und investitionsökonomische Auswirkungen hat. Die in den Eckpunkten vorgesehene enge Koordinierung zwischen BNetzA, Kommunen und Netzbetreibern ist daher ein entscheidender Schritt, um marktverzerrende Übergänge und Informationsasymmetrien zu vermeiden.

Nachfolgend gehen wir auf die einzelnen Eckpunkte ein:

I. Phasen der Kupfer-Glas-Migration (D.1)

Eckpunkt 1: Die entscheidende Phase für die Abschaltung des Kupfernetzes ist die der freiwilligen Migration

Das BMDS hat zutreffend festgestellt, dass im Wesentlichen zwei Phasen von Bedeutung sein werden (zum einen die freiwillige und zum anderen die forcierte Migration), die jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchlaufen werden. Dabei sei die entscheidende Phase für die Abschaltung des Kupfernetzes die der freiwilligen Migration.

Dies sei darin begründet, dass die Marktteilnehmer es selbst in der Hand hätten, wann die Abschaltung statfinde, sie müssten *„das ihre tun, um die Nutzer von den Vorteilen ihrer Produkte zu überzeugen und den Wechsel durch attraktive Angebote zu unterstützen“*.

Hierzu sei angemerkt, dass vielerorts schon die freiwillige Migration gemeinsam mit dem flächendeckenden Glasfaserausbau begonnen hat, der tatsächliche Wechsel von der Kupfer auf das Glas aber vielerorts, insbesondere in ländlichen Gebieten, schlichtweg trotz erheblicher Anstrengungen im Vertrieb und Marketing häufig nicht von Erfolg gekrönt ist. Insbesondere in Gebieten, in denen der demographische Wandel seine Spuren hinterlässt, schlägt – trotz der jüngsten Informations- und Aufklärungskampagne des BMDS – ein Wechsel häufig fehl, oftmals wird schon keine Grundstücksnutzung erlaubt. Hinzu kommen enorme Kostensteigerungen im Tiefbau und auf Vordienstleisterebene, die es alternativen Marktteilnehmern erschweren, attraktivere Preise für bessere

Leistungen anzubieten. Hier ist der Incumbent mit Massenmarktprodukten, abbeschriebenen Netzen und Finanzstärke regelmäßig im Vorteil.

Es ist daher unerlässlich, dass die freiwillige Migration, wenn nicht schon rechtlich, dann jedenfalls politisch unterstützt wird, etwa in Form von sog. Voucher-Modellen.

Je länger der Prozess der freiwilligen Migration dauert, umso mehr Zeit stünde dem Incumbent zu, bestehende Netze der Wettbewerber zu überbauen oder zu duplizieren.

Eckpunkt 2: Eine beschleunigte Kupfer-Glas-Migration braucht zeitliche Leitplanken

Im Weiteren wird richtigerweise festgehalten, dass eine beschleunigte Kupfer-Glas-Migration zeitliche Leitplanken benötigt.

Entscheidend ist aus unserer Sicht, dass, wie im Konsultationspapier vorgegeben, diese Grundsätze durch die BNetzA auf der Basis des **Regulierungskonzeptes** auf Grundlage des § 34 TKG mit klaren, verbindlichen und durchsetzbaren Verpflichtungen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen unterlegt werden. Daher ist die zentrale Rolle der BNetzA, die Weichen für die Kupfer-Glas-Migration durch Erstellung eines umfassenden Regulierungskonzeptes zu setzen, zu begrüßen. Gleichwohl stimmen wir zu, dass auch das BMDS die Rolle als Prüfinstanz im Hinblick auf gesetzlichen Anpassungsorgan nachkommen muss, damit die zentrale Rolle der BNetzA sowohl im Hinblick auf eine wettbewerbs- als auch verbraucherfreundliche Kupfer-Glas-Migration klar ausgeprägt ist.

Aus dem bisherigen gesetzlichen Rahmen des § 34 TKG geht dies noch nicht präzise genug hervor, so dass bereits jetzt angeregt wird, im Rahmen der bevorstehenden Novellierung des TKG weitere Weichen zu stellen.

Nur so kann rechtzeitig gewährleistet werden, dass auch im Falle einer frühzeitigen Anzeige nach § 34 TKG durch den marktbeherrschenden Incumbent eine klare Rechtslage herrscht und sämtliche Marktteilnehmer die gleiche Ausgangslage haben. Die parallel hierzu verlaufenden Verhandlungen zum Digital Networks Act (DNA), sind dabei zu berücksichtigen. Bislang fehlt es dabei u.a. an einer Logik, die vermeidet, dass bereits durch den Incumbent mit Footprints erschlossene Gebiete früher migriert werden als solche, in denen alternative Marktteilnehmer vorherrschend sind. Aus Gründen der Diskriminierungsfreiheit bedarf es einer solchen Differenzierung auch im TKG (hierzu sogl. auch unter Eckpunkt 3).

Vor diesem Hintergrund ist ein nationales Zieldatum für die Abschaltung weiterhin unerlässlich, um die freiwillige Migration auch politisch zu befeuern. Dabei bietet es sich an, dies so zu flankieren, dass eine forcierte Migration automatisch ab einer bestimmten Quote einer flächendeckenden Verfügbarkeit von FTTH-Netzen (z.B. 90%) ausgelöst wird. Die Drei-Jahres-Regel erscheint dabei recht lang. Es sollte sich vielmehr an der höchstzulässigen Mindestvertragslaufzeit von 24 Monaten orientiert werden. Diese wurde vom Gesetzgeber als ausreichend angesehen, um die Wechselmöglichkeit der Verbraucher zu stärken und den Wettbewerb der Anbieter untereinander zu fördern (vgl. ErwG 273 TK-Kodex und BT-Drs. 17/5707, S. 65 zu § 43b TKG a.F.).

II. Möglicher Auswirkungen der Kupfer-Glas-Migration auf den Wettbewerb (D.2)

Eckpunkt 3: Kupfernetze in Ausbaugebieten der Deutschen Telekom und der Wettbewerber sollen diskriminierungsfrei abgeschaltet werden

Es ist zu begrüßen, dass das BMDS die vorstehenden Anmerkungen als zentrale Frage der Kupfer-Glas-Migration erkannt hat und die Problematik einer Kupferabschaltung in Gebieten, in denen das Incumbent nicht selbst, sondern einer ihrer Wettbewerber ein flächendeckendes Glasfasernetz ausgebaut hat.

Insoweit erscheint es Folgerichtig, in Verfahren nach § 34 TKG auch die Interessen Glasfaser ausbauender Drittunternehmen zu berücksichtigen. Denkbar wäre hier auch ein Anspruch der Glasfaser ausbauender Drittunternehmen auf Kupferabschaltung ab Meldung einer flächendeckenden Verfügbarkeit von FTTH-Netzen (z.B. 90%) vor Ort oder nach Einzelfallbewertung durch die BNetzA (etwa in Gebieten, in denen mehrere Drittunternehmen parallel oder gemeinsam ausbauen). Dass diese FTTH-Netze ähnliche Voraussetzungen für die Kupfernetzabschaltung erfüllen, insbesondere hinsichtlich Verfügbarkeit und wettbewerblicher Auswahlmöglichkeiten für Endnutzer, wie sie dem Incumbent auferlegt würden, damit die Interessen aller Beteiligten gewahrt blieben, ist selbstverständlich, aber auch mittlerweile schon usus.

Der Vorschlag, dass die BNetzA, soweit sie im Rahmen ihrer Prüfungen nach § 34 Abs. 4 und 5 TKG die Gefahr einer diskriminierenden Abschaltpraxis des Incumbent feststellen würde, dieses daran hindern könnte, seine Kupfernetzinfrastruktur in den eigenen Glasfaserausbaugebieten außer Betrieb zu nehmen, bis es zu einer diskriminierungsfreien Praxis übergeht, mag im jetzigen Rechtsrahmen denkbar sein, wird aber das Dilemma der ausbauenden Drittunternehmen nicht schmälern, solange diesen nicht ein Anspruch auf Kupferabschaltung in Gebieten, in denen der Incumbent kein Glasfasernetz ausgebaut hat, unter gewissen Bedingungen zugesichert wird.

Es ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass der Incumbent im Zuge der zunehmenden Open-Access-Strategie auch bei z.B. pachtweise oder auf Bitstrombasis zur Verfügung stehenden Glasfasernetzen zur Kupferabschaltung bewegt werden müsste.

Das regelgebundene Abschaltverfahren sollte daher schnellstmöglich erarbeitet und in der gesamten Branche konsultiert werden. Insoweit ist auch die Berücksichtigung dieser Maßgaben bereits in den Verhandlungen zum Digital Networks Act (DNA) sehr zu begrüßen.

Eckpunkt 4: Glasfaser ausbauende Unternehmen brauchen rechtzeitig Transparenz über den gesamten Abschalt- und Migrationsprozess

Das im Eckpunkt 4 dargestellte Informationsmissverhältnis zu Lasten der alternativen Marktteilnehmer stellt eine erhebliche Schwäche des derzeitigen § 34 TKG dar, soweit es derzeit alleine in der Hand des Incumbent liegt, ob das Kupfernetz abgeschaltet wird und falls ja, wo und wann dies erfolgen soll. Zutreffend stellt das BMDS daher fest: *„Diese Informationsasymmetrie schafft Unsicherheit für viele Marktteilnehmer und stellt damit auch ein unnötiges Investitionshemmnis für den weiteren Glasfaserausbau dar.“*

Wir begrüßen daher ausdrücklich den Vorschlag, dass *„die BNetzA dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht weitergehende Transparenzverpflichtungen auferlegt, um die Vorlage eines Migrationsplans zu erwirken.“*

Eine parallele flankierende Prüfung des TKG sollte noch im Zusammenhang mit der nächsten bevorstehenden Novellierung erfolgen, soweit der europäische Rechtsrahmen dies zulässt, wovon diesseitig ausgegangen wird.

III. Sicherung der ununterbrochenen Versorgung des Endkunden (D.3)

Eckpunkt 5: Endkunden dürfen durch die Migration keine Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeit erfahren.

Vor dem Hintergrund des Endkundenschutzes, sind die Ausführungen des BMDS zu Eckpunkt 5 nachvollziehbar. Es ist auch zu begrüßen, dass Endkunden jenseits einer festzulegenden Versorgungsschwelle Alternativprodukte angeboten werden müssen, die eine hinreichende Versorgung sicherstellen.

Hier stellt sich aber vorwiegend auch die Frage des Adressaten dieser Verpflichtung. Denkbar wäre einerseits, den Incumbent zum Weiterbetrieb dieser vereinzelt Adresspunkte zu verpflichten (z.B. gemäß der Bestimmungen nach §§ 156 TKG ff.), denkbar wäre aber auch, dies dem Markt zu überlassen. Alternative Marktteilnehmer bieten zum Teil schon jetzt Anschlüsse über Richt- oder Mobilfunk auf der letzten Meile an. Gleichwohl muss dabei ebenfalls berücksichtigt werden, dass es Endkunden gibt, die entweder selbst den Anschluss an das Glasfasernetz verhindern oder die in Gebäuden wohnen, deren Eigentümer(gemeinschaft) den Anschluss an das Glasfasernetz behindert. Diese Parameter müssen bei der Sicherstellung der ununterbrochenen Versorgung der Endkunden jedenfalls mitbedacht werden. Gelegentlich scheitert es auch an der Einigung über die Errichtung von Inhouseverkabelung. Dies darf nicht zum Nachteil der Marktteilnehmer gehen.

Vor diesem Hintergrund darf eine fremdverschuldete Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeiten nicht zu Lasten der Kupfer-Glas-Migration gehen. Da die Probleme hier recht komplex erscheinen, sollten die Endkunden rechtzeitig auf die Bestimmungen nach §§ 156 TKG hingewiesen werden. In vielen Fällen wird es möglicherweise auch nur um eine zeitlich begrenzte und damit hinzunehmende Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeit gehen (soweit etwa statt 250 Mbit/s lediglich 100 Mbit/s verfügbar sind, bis der Glasfaseranschluss baulich errichtet wurde).

Eckpunkt 6: Für eine verbraucherfreundliche Migration ist eine transparente Kommunikation mit Endkunden und Kommunen erforderlich

Das bereits zu Eckpunkt 5 Gesagte kann hier fortgeführt werden. Zusätzliche Kommunikationsmaßnahmen von neutraler Seite sind sicherlich hilfreich. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gigabit Infrastructure Act (GIA) im TKG wird sicherlich das Thema Inhouseverkabelung große Wellen schlagen, so dass bereits in diesem Zeitpunkt angesetzt werden sollte, um eine positive Wahrnehmung von Glasfasernetzen in Deutschland zu vermitteln.

IV. Rolle der Regulierung bei der Kupfer-Glas-Migration (D.4)

Eckpunkt 7: BNetzA setzt zentrale Weichen für die Kupfer-Glas-Migration durch Erstellung eines Regulierungskonzepts

Es ist positiv hervorzuheben, dass das BMDS erkannt hat, dass wesentliche Fragen in Bezug auf den Migrationsprozess regulatorisch noch zu klären sind. Die zeitnahe Klärung technischer, rechtlicher und marktbezogener Aspekte – auch im Zuge weiterer Konsultationen – ist unerlässlich. Das BMDS betont in seinen Eckpunkten zu Recht, dass Abschaltungen dort erfolgen dürfen, wo alternative Glasfaserinfrastrukturen bereits bestehen, und offener Netzzugang gewährleistet ist. Wir unterstützen daher ausdrücklich den Ansatz, dass die BNetzA in ihrem Regulierungskonzept sicherstellt, dass bestehender Wettbewerb gestärkt wird und kein Betreiber privilegiert wird, der seine marktbeherrschende Stellung in den Glasfasermarkt fortschreibt. Ein zentrales Risiko des Migrationsprozesses besteht eben darin, dass durch forcierte Kupferabschaltungen neue

regionale Monopolstrukturen auf FTTH-Basis entstehen – sei es durch den Incumbent selbst oder durch seine Joint Ventures.

Soweit als Inhalt, die durch ein Regulierungskonzept adressiert werden sollten, neben dem Zuschnitt der Abschaltgebiete, der Versorgungsschwellen für das Glasfaserzielnetz und der Versorgung der Endkunden außerhalb der Versorgungsschwelle mit alternativen Technologien die alternativen Zugangsprodukte zählen sollen, ist dem zuzustimmen. Der regulatorische Umgang damit und die Rolle der BNetzA, ebenso wie Rechtsschutzmöglichkeiten der alternativen Marktteilnehmer, sind allerdings auch notwendigerweise zu adressieren.

Als Abschaltgebiet sollten in der Regel Gebietskörperschaften definiert werden, da vielerorts kommunale Unternehmen den lokalen Glasfaserausbau in den Gemeindegrenzen vorantreiben und Bürgerinnen und Bürger einheitlich informiert werden würden. Gleichwohl ist auch ein kleinerer KVz-Bereich als Abschaltgebiet denkbar. Davon könnten beispielsweise Wettbewerber profitieren, soweit diese clusterweise ihre Migrationsbegehren (nach Baufertigstellung) äußern bzw. beantragen.

Zugangsnachfrager müssen ausreichende Möglichkeiten erhalten, bestehende Verträge zu kündigen, zu migrieren oder alternative Vorleistungen zu wählen, ohne dass daraus finanzielle oder technische Nachteile entstehen. Alternative Zugangsprodukte müssen diskriminierungsfrei für alle Marktteilnehmer erreichbar sein und dürfen keinem Anbieter – insbesondere nicht dem Incumbent – einen faktischen Vorteil verschaffen.

Wir unterstützen daher den Vorschlag des BMDS, die Ausgestaltung des Commitment-Modells des Incumbent zu überprüfen und dabei die Anreizwirkungen im Sinne einer effizienten Kupfer-Glas-Migration, bspw. durch ein Sonderkündigungsrecht beim Wechseln auf ein alternatives Glasfasernetz (ohne Abzug im Kontingent) zu berücksichtigen.

Wir halten es ferner für erforderlich, dass die BNetzA in ihrem Regulierungskonzept einen rechtzeitigen und transparenten Vermarktungsstopp („Stop-Sell“) für kupferbasierte Produkte festlegt.

Das Eckpunktepapier sieht hierzu vor, dass die Abschaltung kupferbasierter Anschlüsse an objektive Kriterien ((z. B. Ausbaugrad und Wettbewerbsbedingungen) geknüpft wird. In diesem Zusammenhang muss gewährleistet sein, dass sämtliche Glasfasernetzbetreiber, auch solche, die nicht mit dem Incumbent verbunden sind, den Vorleistungsnachfragern und Endkunden gleichwertige Alternativen anbieten können.

Ein „Stop-Sell“ sollte insbesondere dort greifen, wo bereits mindestens 75 % der Endkunden eines Gebiets über ein alternatives Glasfasernetz erreicht werden können. Damit würde verhindert, dass der Incumbent den Migrationsprozess zu eigenen Gunsten verzögert oder steuert.

Zudem sollte eine kommunal verwaltete Ausschreibung für die Migration von Kunden („Kupfer auf Glas“) geprüft werden, sobald hinreichender Infrastrukturwettbewerb besteht – ein Ansatz, der auch im Konsultationspapier angedeutet wird.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass eine unzureichend regulierte forcierte Migration das Risiko birgt, dass u.a. der Incumbent und dessen Joint-Ventures durch selektive Migrationsstrategien und kontrollierte Gebietsauswahl eigene Infrastrukturen und die von verbundenen Unternehmen bevorzugt und sich die bestehenden Marktverhältnisse in den Glasfasermarkt übertragen. Dies hätte gravierende Auswirkungen auf einen offenen, wettbewerbsfreundlichen Netzzugang, insbesondere für kleinere und mittelgroße

Telekommunikationsunternehmen. Gleiches gilt dann auch für die Kontrolle über FTTH-Wholesale-Portale, wie die von dem Incumbent betriebene Fiber-Plattform.

V. Monitoring des Migrationsprozesses (D.5)

Eckpunkt 7: BNetzA wird für ein transparentes Monitoring und effizientes Prozessmanagement sorgen.

Die Notwendigkeit eines transparenten Monitorings bedarf keiner weiteren Erläuterung. Eine effiziente, wettbewerbsneutrale und laufende Begleitung des Abschaltprozesses durch die alle Beteiligten ist unerlässlich und sollte in ebenso offenen Prozessen wie derzeit fortgesetzt werden.

VI. Fazit und Ausblick

Das Konsultationspapier ist positiv zu bewerten und erkennt bereits zahlreiche praxisrelevante Konfliktpunkte. Es bildet eine solide Diskussionsbasis, seine Inhalte und Vorgaben müssen jedoch neben einer Anpassung des Rechtsrahmens auch in ein konkretes und praxistaugliches Regulierungskonzept der BNetzA überführt werden, welches Wettbewerbsneutralität, Versorgungssicherheit und Investitionsschutz gleichermaßen gewährleistet.

Die Stadtwerke Niesky GmbH appelliert an das BMDS, weiter darauf hinzuwirken, dass die BNetzA die Interessen aller Marktakteure ausgewogen berücksichtigt und eine marktkonforme Ausgestaltung der Migration verbindlich sicherstellt, damit der Regulierungsrahmen Glasfaser auch in Zukunft ein wettbewerbsfreundliches Markt- und Investitionsumfeld bietet und sich Monopolstrukturen nicht im Glasfasermarkt manifestieren.

Mit freundlichen Grüßen

Stadtwerke Niesky GmbH



Robert Mälzer

Geschäftsführer