

Stellungnahme der OXG Glasfaser GmbH (OXG) zur regulierten Kupfer-Glas-Migration

I. Vorbemerkungen

Aktuelle Marktzahlen verdeutlichen, dass der **deutsche Glasfasermarkt am Scheideweg** steht. Ende 2025 werden nach der jüngsten VATM-Markstudie¹ zwar 54,3 Prozent² der Haushalte in Deutschland mit Glasfaser erreichbar sein (Homes Passed). Die Versorgungsquote mit Glasfaseranschlüssen, d.h. den sog. **Homes Connected** mit Glasfaserversorgung bis ins Haus bzw. die Wohnung, liegt jedoch bei nur **21,7 Prozent**³.

An diesen Anschlüssen weist die **Telekom Deutschland GmbH** („Telekom“) **lediglich einen Anteil von 38,4 Prozent** auf, während der der Wettbewerber 61,6 Prozent beträgt⁴ – und das, obwohl Telekom und Wettbewerber bei der Anzahl der Homes Passed mit jeweils etwa 12 Millionen ungefähr gleichauf liegen. Trotz wachsender Investitionsvolumina der Telekom wird der **Infrastrukturausbau** insgesamt weiterhin **maßgeblich von den Wettbewerbern getragen**, die nach wie vor deutlich mehr investieren als die Telekom.⁵ Zugleich verharrt der **Anteil von Homes Connected** an den Homes Passed **der Telekom seit Jahren auf einem niedrigen Niveau** von etwa 30 Prozent.⁶ Ebenso eklatant ist der Unterschied bei den aktiven Glasfaseranschlüssen (Homes Activated); die **Wettbewerber haben mehr als doppelt so viele Glasfaserkunden wie die Telekom**.⁷ Weiterhin nutzen hierzulande **rund 24 Mio. Haushalte** einen nicht gigabitfähigen **DSL-Anschluss über das alte Kupfernetz** der Telekom.⁸

Zugleich sind im Telekommunikationsmarkt **fortschreitende wettbewerbliche Verzerrungen** zu beobachten, und die **Marktdominanz der Telekom nimmt kontinuierlich zu**: Mehr als 25 Jahre nach der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes erzielt sie über 58 Prozent der Umsätze im Festnetzmarkt, und knapp 70 Prozent der Breitbandanschlüsse werden auf Telekom Anschlussnetzen realisiert.⁹ Im weiter dominierenden **DSL-Anschlussmarkt baut sie ihren Marktanteil sogar weiter aus**.¹⁰ Es drohen eine Re-Monopolisierung und

¹ Dialog Consult GmbH/VATM, 26. TK-Marktanalyse Deutschland 2025, 29.04.2025; abrufbar im WWW unter <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>.

² 24,85 Millionen.

³ 9,9 Millionen.

⁴ 3,8 Millionen bzw. 6,1 Millionen.

⁵ Die Investitionen in Sachanlagen der Telekom betrugen in 2024 5 Mrd. Euro, die der Wettbewerber 7,2 Mrd. Euro.

⁶ Bei den Wettbewerbern lag dieser Anteil bis 2024 jeweils über 50 Prozent.

⁷ Die Take-up-Rate der Wettbewerber beträgt 33,6 Prozent, bei der Telekom nur 15,9 Prozent.

⁸ VATM 6. Marktanalyse Gigabit-Anschlüsse 2024, S. 5.

⁹ VATM Marktstudie 2025, a.a.O., Abb. 8 und 9.

¹⁰ VATM Marktstudie 2025, a.a.O., Abb. 12. Bei insgesamt kontinuierlich leicht sinkenden DSL-Anschlusszahlen wird für 2025 ein direkter Anteil der Telekom von 58,2 Prozent erwartet und dazu ein Anteil von 38,3 Prozent an Anschlüssen, die auf Vorleistungsbasis (BSA, Resale) über Telekom realisiert werden.

Marktmachtübertragung aus dem Kupfer- in den Glasfaserbereich und **Behinderungen beim wettbewerblichen Glasfaserausbau**.

Daher sind regulatorische **Weichenstellungen für die Kupfer-Glas-Migration unerlässlich, um die Dynamik beim FTTH-Ausbau zu intensivieren**, die dafür notwendige **Investitionssicherheit zu fördern** und einen **nachhaltigen Infrastrukturwettbewerb** beim Glasfaserausbau **abzusichern**.

II. Diskriminierungsfreie Gestaltung als Kernfrage der Kupfer-Glas-Migration

Die **Kernfrage** dafür 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 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**.¹¹

Der Weiterbetrieb des Kupfernetzes in Ausbaugebieten 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 die **Kupfernetze auch in Glasfasergebieten von Wettbewerbern gleichberechtigt abgeschaltet** werden.

III. Klare regulatorische Impulse erforderlich

Dass selbst **innerhalb des bestehenden, von § 34 TKG vorgegebenen Rechtsrahmens eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung** der Kupfer-Glas-Migration durch die BNetzA **möglich** ist, zeigen Rechtsgutachten auf, die teilweise seit über einem Jahr vorliegen.¹² Gerade wegen des auf § 34 TKG zentrierten Ansatzes des von der BNetzA am 28.04.2025 vorgelegten

¹¹ Goldmedia Marktstudie 2030: „Glasfaserausbau auf dem Prüfstand: Trends, Wettbewerbsentwicklung, Herausforderungen“, erstellt im Auftrag von ANGA Der Breitbandverband, 2024; abrufbar im WWW unter: abrufbar unter <https://www.anga.de/stellungnahmen/anga-marktstudie-2030-glasfaserausbau-auf-dem-pruefstand/>.

¹² 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](#)

Impulspapiers „Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration“¹³ ist nicht nachvollziehbar, dass die **BNetzA mit keinem Wort auf den Ermessenscharakter ihrer Entscheidungen nach § 34 TKG eingeht** und sich mit der Frage einer **diskriminierungsfreien Ausgestaltung der Kupfer-Glas-Migration als Teil einer pflichtgemäßen Ermessensausübung** nicht befasst. Auch die Möglichkeit eines Regulierungskonzeptes nach § 17 TKG wird von der BNetzA nicht erörtert. Sofern die BNetzA im bestehenden Rechtsrahmen keine Grundlagen für entsprechende Vorgaben sehen sollte, fehlt eine Darlegung hierzu ebenfalls.

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, **hätte die BNetzA Leitplanken** für eine wettbewerbsneutrale und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration **skizzieren müssen**. Eine solche Ausgestaltung ist **dringend erforderlich, um Investitionssicherheit für alle ausbauenden Unternehmen zu schaffen** und den Glasfaserausbau in Deutschland voranzubringen.

Erwartungsvoll hat OXG daher die **Ankündigung des BMDS** aufgenommen, zeitnah ein **Eckpunktepapier für ein verbraucher- und wettbewerbsfreundliches Konzept für den Übergang von Kupfer- auf Glasfasernetze** veröffentlichen zu wollen. Mit Blick auf die bisherige **Zurückhaltung der BNetzA**, ist dies **dringend angezeigt**.

Kritisch betrachtet OXG jedoch die Aussagen in den vorliegenden BMDS-Eckpunkten zu TKG-Anpassungen, wonach eine **Änderung von § 34 TKG aus Sicht des BMDS „aktuell nicht angezeigt“** erscheint.

Mit Blick auf die erheblichen, durch ihr Impulspapier genährten **Zweifel** daran, **dass die BNetzA willens oder in der Lage ist**, auf Basis der aktuellen gesetzlichen Regelung eine diskriminierungsfreie, **wettbewerbsfördernde Migration regulatorisch abzusichern**, sind **Anpassungen am Rechtsrahmen des TKG** vielmehr **unumgänglich**.

Die Gelegenheit der **TKG-Anpassung muss genutzt werden**, um der BNetzA bei der Anwendung von § 34 TKG **Vorgaben für eine diskriminierungsfreie Abschaltung** auch in Glasfaser-Ausbaugebieten von Wettbewerbern zu ermöglichen, sofern entsprechende Voraussetzungen, wie beispielsweise das Angebot eines angemessenen Vorleistungsangebots, vorliegen. Die BNetzA muss **vor Beginn eines solchen Verfahrens regulatorische Leitplanken für die grundlegende Wettbewerbsentwicklung** im Markt festlegen. Diese sind sowohl zur **Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs** als auch mit Blick darauf, **Investitions- und Planungssicherheit** für ausbauende Unternehmen zu schaffen, **zwingend erforderlich**.

Keinesfalls darf eine **Situation** entstehen, bei sich BMDS und Politik auf einen Verweis auf die Unabhängigkeit der **BNetzA** zurückziehen, diese jedoch bei der Anwendung von § 34 TKG BNetzA wegen vermeintlicher oder tatsächlicher Defizite des bestehenden Rechtsrahmens **ihre Rolle als Hüterin des Wettbewerbs gar nicht umfassend ausfüllt**.

¹³ Abrufbar im WWW unter: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/Impulspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

IV. Erarbeitung eines umfassenden Regulierungskonzepts erforderlich

Nicht zuletzt mit Blick auf die erheblichen Defizite des Impulspapiers der BNetzA müssen die vom **BMDS** angekündigten **Eckpunkte ein umfassendes Regulierungskonzept skizzieren. Erst nachdem die grundlegende Frage einer diskriminierungsfreien Ausgestaltung** der Kupfer-Glas-Migration **adressiert wurde**, kann eine **Diskussion über prozedurale Details** der Umsetzung überhaupt stattfinden.

Es bedarf eines **klaren regulatorischen – und dafür auch gesetzlichen – Rahmens, bevor die ersten Anträge nach § 34 TKG gestellt werden**, um wettbewerbsschädlichen Strategien zu begegnen.

Dazu gehören:

- **Maximale Transparenz bei den Planungen der Telekom** zur Kupfernetz-Abschaltung durch einen umfassenden Migrationsplan und rechtzeitige Anzeige der Abschaltung in einem Gebiet.
- **Faire, diskriminierungsfreie Bedingungen** nicht nur für die Vorleistungsnachfrager der Telekom (u.a. durch Übernahme von Migrationskosten), sondern auch **für eine Kupfernetzabschaltung der Telekom bei erfolgtem Ausbau alternativer Glasfaser-Netze**.
- Die **Umschaltung** vom Kupfernetz der Telekom auf ein Glasfasernetz **erfolgt nicht-diskriminierend**.
- Ein **Wholebuy-Commitment der Telekom** für Gebiete mit Glasfaserausbau durch Wettbewerber als **wichtiger Impuls für Wettbewerbsunternehmen**, den eigenwirtschaftlichen Ausbau in der Fläche weiter voranzutreiben. Unterbleibt dieser Impuls, hemmt dies sowohl die **Dynamik des Glasfaserausbaus** als auch die **Take Rate**.
- Ausgestaltung der **Commitment-Verträge zwischen Telekom und ihren Wholesale-Kunden** so, dass sie einer **unabhängigen Migration nicht entgegenstehen**.

Die Eckpunkte des BMDS müssen diese Aspekte aufgreifen.

Nur mit einem Gleichbehandlungsmodell werden **falsche Anreize** für die Telekom **vermieden**, selektiv den Betrieb der Kupferaltinfrastruktur aufrechtzuerhalten und die Migration zu verzögern, was letztlich die Ausbaudynamik und Take Rate von Glasfaser hemmen würde. Solche **Nichtdiskriminierungsvorgaben** gibt es in anderen europäischen Ländern durchaus.¹⁴

Das damit einhergehende **Wholebuy-Engagement** der Telekom wäre ein **wichtiger Impuls** für Wettbewerbsunternehmen, den **Ausbau** in der Fläche weiter **voranzutreiben**. Unterbleibt dieser Impuls, hemmt dies die Dynamik des Glasfaserausbaus erheblich.

Umso wichtiger sind **klare gesetzliche Grundlagen** für **wettbewerbsfördernde Festlegungen** zur Kupfernetz-Abschaltung **durch die BNetzA**. Diese sind unentbehrlich für

¹⁴ 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.

einen **ordnungspolitischen Wettbewerbsrahmen, der den Glasfaserausbau beschleunigt und zu einem nachhaltigen Wettbewerbsniveau führt**, das den Bürgerinnen und Bürgern Anbieterauswahl ermöglicht und günstige Preisstrukturen sichert.

Düsseldorf, 18. September 2025