

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Das vorliegende Eckpunktepapier des BMDS skizziert ein klares Zielbild. Es soll eine frühzeitige, effiziente, verbraucher- und wettbewerbsfreundliche sowie nichtdiskriminierende Migration von Kupfer auf Glasfaser erreicht werden, verbunden mit mehr Transparenz, Planungs- und Investitionssicherheit, einem stringenten Regulierungsrahmen und begleitendem Monitoring. Dafür braucht es zeitnah verbindliche, diskriminierungsfreie Regeln und verlässliche Vorleistungsprodukte entlang der gesamten Wertschöpfungskette – flankiert von einer klaren Rolle der Bundesnetzagentur als Gestalter und „Schiedsrichter“.

Die Eckpunkte setzen damit einen bedeutsamen Impuls und bringen den Prozess strukturiert voran. Zugleich werden der Bundesnetzagentur zentrale Weichenstellungen und Kompetenzen zugeschrieben – etwa durch die Entwicklung eines Regulierungskonzepts, die Ausgestaltung alternativer Zugangsprodukte (Substitutionsmatrix) und die Überwachung des Migrationsprozesses. Für die hierfür notwendige Planungssicherheit sind klare und frühzeitig kommunizierte Abschaltbedingungen unerlässlich, die Fristen, Kriterien, Kostentragung und Übergangsmechanismen verlässlich definieren.

Die Kupfer-Glas-Migration ist die einmalige Chance, nachhaltigen Wettbewerb zu sichern, Anbietervielfalt zu stärken und die Nutzung neuer Netze zu beschleunigen.

Zugleich muss verhindert werden, dass die Migration zur Verfestigung bestehender Marktmacht genutzt wird. Hinsichtlich der Kostentragung in Bezug auf die Umschaltung auf Glasfasernetze muss im Grundsatz gelten: Wer profitiert in welchem Umfang von der Abschaltung bzw. Migration („cui bono“)? Wir unterstützen ausdrücklich die Arbeit der Bundesnetzagentur bei der schwierigen Frage der Kupfer-Glas-Migration mit Lösungsideen und konstruktiver Auseinandersetzung, insbesondere im Rahmen des Gigabitforums. Zudem sprechen wir uns klar dafür aus, in diesem Rahmen auch wettbewerbliche Themen abseits der formellen Beschlusskammerentscheidungen zu erörtern. Die gemeinsame Aufgabe besteht darin, dass ausbauende Unternehmen, Zugangsnachfrager, die Regulierungsbehörde und die Kommunen gemeinsam eine reibungslose und verbraucherfreundliche Migration erreichen.

Überblick über die Verfahren der Beschlusskammern

Der Bundesnetzagentur kommt für die Telekommunikationsbranche in Deutschland eine zentrale Rolle zu. Die Beschlusskammern nehmen dabei als unabhängige Entscheidungsinstanz eine besondere Stellung in der Regulierung ein. Auf Grundlage der bestehenden Regulierungsverfügungen entscheiden sie über Zugangsverpflichtungen, Standardangebote und Entgeltgenehmigungsverfahren. Diese Entscheidungen sind von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung der Wettbewerbssituation auf dem deutschen Festnetzmarkt.

Der VATM repräsentiert dabei sowohl die ausbauenden als auch die vorleistungsnachfragenden TK-Unternehmen in Deutschland, welche im Wettbewerb zu den marktmächtigen Ex-Monopolisten Telekom stehen. Die derzeit zu beobachtenden Marktanteilsverschiebungen zugunsten der Telekom werden auch durch genannte langwierige Verfahren begünstigt. Die notwendige asymmetrische Marktmachtregulierung läuft aufgrund der fehlenden Umsetzung ins Leere.

Die aktuelle Entwicklung zeigt deutlich, an welchen Stellen regulatorische Defizite bestehen und welche Weichenstellungen erforderlich sind, um den Glasfaserausbau zu beschleunigen und echten Wettbewerb für Unternehmen und Verbraucher zu sichern. Offenkundig ist, dass wir trotz eines langen Zeitraums der Liberalisierung auf dem deutschen Telekommunikationsmarkt eine atypische Entwicklung des marktbeherrschenden Unternehmens beobachten.¹

Diese Verzögerungen betreffen nicht nur die benannten Verfahren der Beschlusskammer 3, sondern erstrecken sich auch auf den Geschäftskundenbereich bei der Beschlusskammer 2. Auch in diesem Milliardenmarkt, der in Deutschland ein Volumen von rund 20 Milliarden Euro umfasst, bleiben zentrale Entscheidungen seit langem aus und verzögern dringend benötigte Fortschritte. Bezüglich des Zugangs für Geschäftskunden im Joint-Venture-Gebiet wurde bspw. nicht einmal das Regulierungsverfügungsverfahren initiiert. Diese Verzögerungen beeinträchtigen massiv die Geschäftstätigkeiten und das Wachstumspotenzial der Unternehmen in diesem zentralen Marktsegment.

¹ VATM/Dialog Consult: Analyse des Festnetzmarktes: Wettbewerbsdynamik unter Druck (<https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/09/Wettbewerbsstudie-2025.pdf>)

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Gerade in der aktuellen Marktphase brauchen wir einen verlässlichen und wettbewerbssichernden Ordnungsrahmen, welcher auch durch zügige regulatorische Entscheidungen geprägt wird.

Im Folgenden wird der zeitliche Ablauf der noch offenen Verfahren vor der Beschlusskammer 2 und 3 nochmals überblicksartig dargestellt.

Zeitliche Übersicht zu den aktuellen Verfahren der Beschlusskammer 2

Verfahren (Aktenzeichen)	Antrag gestellt	1. Teilentscheidung	Aktueller Verfahrensstand
Standardangebot für Wholesale Ethernet VPN 2.0 (Az.: BK 2-19/008)	20.03.2019	12.07.2023	Veröffentlichung der 2. Teilentscheidung steht aus (Ende der Stellungnahmefrist im Konsultationsverfahren: 19.03.2025)
Standardangebot für den Zugang zu Wholesale Premium mit einer Ethernet-Schnittstelle und einer Übertragungsrate von 150 Mbit/s als hochqualitatives Zugangsprodukt (Az.: BK2-23/007)	29.11.2023	-	Termin für die nächste öffentlich mündliche Verhandlung ausstehend
Entgeltnachweisantrag für die Entgelte der Bereitstellung, der Express-Entstörung und der Zusatzleistungen für Carrier-Festverbindungen Ethernet 2.0 ab 01.12.2025 (AZ.: BK2-25/001)	18.06.2025	-	Veröffentlichung der Stellungnahmen zu dem Konsultationsentwurf vom 20.10.2025, 1. Teilentscheidung steht aus

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Zeitliche Übersicht zu den aktuellen Verfahren der Beschlusskammer 3

Verfahren (Aktenzeichen)	Antrag gestellt	1. Teilentscheidung	Aktueller Verfahrensstand
Standardangebot für Fiber Broadband (Az.: BK3-22/018)	21.10.2022	31.07.2025	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 2. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot für Zugang zu baulichen Anlagen (Leerrohre) (Az.: BK3-23/006)	13.07.2023	15.11.2024	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 2. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot der Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG für Fiber Broadband (Az.: BK3-24/016)	16.10.2024	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot der GlasfaserPlus GmbH für Fiber Broadband (Az.: BK3-24/017)	16.10.2024	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot der Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG für IP-Fiber Broadband (Az.: BK3-24/018)	16.10.2024	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot der GlasfaserPlus GmbH für IP-Fiber Broadband (Az.: BK3-24/019)	16.10.2024	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot der Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG über den Zugang zu Baulichen Anlagen (Az.: BK3-25/001)	16.01.2025	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus
Standardangebot der GlasfaserPlus GmbH über den Zugang zu Baulichen Anlagen (Az.: BK3-25/002)	16.01.2025	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Entgeltgenehmigungsantrag von Entgelten für Kollokationstrom, Entwärmung und weitere Leistungen Kollokation (Az.: BK3-25/009)	21.05.2025	-	Veröffentlichung der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens zum Konsultationsentwurf am 01.10.2025; öffentlich mündliche Verhandlung hat noch nicht stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus
Antrag auf Genehmigung von Entgelten für den Zugang zu baulichen Anlagen (Az.: BK3-25/013)	08.10.2025	-	Öffentlich mündliche Verhandlung hat stattgefunden; 1. Teilentscheidung steht noch aus

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

Das BMDS hebt zu Recht hervor, dass die freiwillige Migration die entscheidende Phase der Umschaltung von Kupfer auf Glas ist und bei Endkunden deutlich größere Akzeptanz findet als eine forcierte Migration. Entscheidend ist, dass Endkunden frühzeitig und wirksam von den Vorteilen der Glasfaser überzeugt werden. Dies sollte insbesondere durch eine klare und transparente Kommunikation über den Ablauf der Abschaltung des Kupfernetzes geschehen, die wesentlich zur Akzeptanzförderung beiträgt. Die dafür durch das BMDS gestartete Informationskampagne ist ein richtiger Schritt.

Auch der VATM sieht die freiwillige, kundengetriebene Migration als Schlüssel für einen flächendeckenden Wechsel. Dazu sollten heute wirksame Anreize für Endkunden und Vorleistungsnachfrager geschaffen werden. Die Bundesnetzagentur muss dringend und regelmäßig prüfen, ob die Vorleistungspreise der Telekom missbräuchlich sind, und im Falle einer missbräuchlichen Ausgestaltung die Vorleistungspreise absenken, damit Vorleistungen und Endkundenleistungen attraktiver ausgestaltet werden können und die freiwillige Migration Schwung aufnehmen kann. Flankierend braucht es entlang der gesamten Wertschöpfungskette wettbewerbsfähige aktive und passive Glasfaser-Vorleistungsprodukte und eine konkretisierte „Landebahn“ in Form der Substitutionsmatrix², um Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen und Informationsmonopole zu verhindern.

² https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/06/2025_05-26_VATM-Forderungspapier_BNetzA_Substitutionsmatrix.pdf

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

Das BMDS setzt zu Recht auf verbindliche Zeitrahmen, um die Kupfer-Glas-Migration zu beschleunigen und allen Beteiligten mehr Planungssicherheit zu geben. Schon heute gilt: Stellt die Telekom einen Abschaltantrag nach § 34 TKG, muss sie der Bundesnetzagentur einen Migrationsplan vorlegen, der Bedingungen und Ablauf einschließlich Fristen, Alternativprodukte und Kostenzuteilung beschreibt. Dies schafft Transparenz für Endkunden und Vorleistungsnachfrager, kommt jedoch im Rahmen eines fristgebundenen Verfahrens nach § 34 TKG zu spät, um die sehr komplexen und komplizierten Aspekte angemessen zu klären und den Prozess kundenfreundlich zu gestalten.

Der europäische Fahrplan im Weißbuch „How to master Europe’s digital infrastructure needs?“ skizziert 80 Prozent Kupferabschaltung bis 2028 und 100 Prozent bis 2030. Diese Zielmarken setzen den notwendigen Impuls, sind jedoch in Deutschland mit seiner besonderen Historie eines leistungsfähigen Kupfernetzes und einem noch nicht flächendeckenden FTTH-Ausbau unrealistisch. Wir unterstützen das Ziel eines schnellen, aber vor allem geplanten und diskriminierungsfreien Abschaltprozesses.

Wichtig ist, dass jetzt damit begonnen wird, einen Migrationsplan zu erstellen, um die Abschaltung schrittweise und im Sinne der Endkunden durchführen zu können.

Um Planungssicherheit zu erhöhen und Investitionshemmisse durch Informationsasymmetrien zu vermeiden, sollte die BNetzA im Rahmen der gesetzlichen Transparencypflichten von dem Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht einen Migrationsplan einfordern. Auf dessen Basis kann die BNetzA in Zusammenschau mit ihren eigenen Vorstellungen von einer diskriminierungsfreien Migration mit Netzbetreibern und bundesweiten Zugangsnachfragern erforderliche Maßnahmen diskutieren.

Wir befürworten zudem den Vorschlag des BMDS, dass in jedem abschaltfähigen Gebiet die Abschaltung spätestens drei Jahre nach Erreichen einer definierten Versorgungsschwelle erfolgen sollte, vorausgesetzt, die sonstigen Abschaltvoraussetzungen, insbesondere wettbewerbliche Auswahlmöglichkeiten für Endkunden, sind erfüllt.

Hervorzuheben ist dabei, dass der Drei-Jahres-Zeitraum für einen Kupfer-Glas-Migrationsprozess nur für Privatkunden gelten darf. Bei einem Teil der Geschäftskunden, wie

beispielsweise öffentlichen Trägern oder Krankenhäusern, sind aufgrund der Komplexität individuelle Zeiträume zu vereinbaren, wie die Erfahrung der SDH-Migration zeigt. Auch diese Kundengruppe greift teilweise noch auf kupferbasierte Anschlüsse zurück. Eine sorgfältig gesteuerte Migration ist hier von zentraler Bedeutung und verdient besondere Beachtung.

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

Das BMDS hebt in seinem dritten Eckpunkt hervor, dass die Kupfernetze künftig diskriminierungsfrei abgeschaltet werden könnten – sowohl in den Ausbaugebieten der Deutschen Telekom als auch in den Gebieten, in denen Wettbewerbsunternehmen Glasfaser verlegt haben. Ziel ist ein zügiger und fairer Übergang auf Glasfaser ohne Verzerrungen durch strategisches Verhalten des marktmächtigen Unternehmens. Ein strategisch bedingter, länger anhaltender Parallelbetrieb des Kupfernetzes in Wettbewerbsgebieten würde ungleiche Bedingungen schaffen und den Glasfaserausbau insgesamt bremsen.

Wir begrüßen die klare Aussage des BMDS, dass bei der Planung auch die von Wettbewerbern ausgebauten Glasfasernetze berücksichtigt werden. Mit dem vorgeschlagenen regelgebundenen Abschalte-Verfahren setzt das BMDS aus unserer Sicht den richtigen Schwerpunkt. Der VATM unterstützt diesen Ansatz ausdrücklich, weil er die Interessen der alternativen Netzbetreiber stärker einbezieht und damit eine zügige Migration ermöglichen kann – und zugleich der Gefahr entgegenwirkt, dass die Telekom ihr Abschaltrecht selektiv ausübt.

Wir möchten noch einmal hervorheben, dass der bestehende Rechtsrahmen bereits heute Werkzeuge für eine diskriminierungsfreie Anwendung von § 34 TKG bereithält.

§ 34 sieht ein förmliches Verfahren mit Migrationsplan vor, der Bedingungen und Ablauf der Migration abbildet und die Interessen von Vorleistungsnachfragern, alternativen Netzbetreibern und Verbrauchern schützt. Die Bundesnetzagentur hat dabei eine diskriminierungsfreie Abschaltpraxis mit klaren Kriterien sicherzustellen. Eine weitreichende Gesetzesänderung würde erneut Verzögerungen verursachen, obwohl die erforderlichen Instrumente für die BNetzA bereits vorliegen, um alle für die Migration relevanten Punkte festzulegen. Das BMDS sollte die BNetzA daher dazu motivieren, ihrer Aufgabe als Wettbewerbshüterin angemessen nachzukommen und ihren darin enthaltenen Auftrag zu erfüllen, die Gestaltung der Kupfer-Glas-Migration aktiv zu übernehmen. Aus Sicht des VATM

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



besteht daher kein nachvollziehbarer Grund für eine weiterhin abwartende Haltung der Bundesnetzagentur – ebenso wenig ist es erforderlich, zunächst gesetzliche Änderungen abzuwarten.

Auch im Hinblick auf die notwendige Transparenz verweist das BMDS richtigerweise auf § 25 TKG. Dieser erlaubt es der Bundesnetzagentur bereits jetzt, Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zur Veröffentlichung von Migrationsinformationen zu verpflichten und in Regulierungsverfügungen konkrete Informationspflichten festzulegen. Wir unterstützen die Anregung des BMDS ausdrücklich, diese Möglichkeiten entschiedener zu nutzen, damit ein verlässlicher Migrationsplan sowie ein bundesweiter Gesamtplan mit Meilensteinen vorgelegt werden. Diese Transparenz reduziert Anreize zur Verzögerung und erhöht die Planungssicherheit im Markt.

Zudem möchten wir noch einmal die zentrale Bedeutung einer frühzeitig konkretisierten Substitutionsmatrix für die Telekom-Vorleistungen hervorheben. Sie dient als Landebahn für die Umschaltung auf Glasfaser und schafft durch die rechtzeitige Aufschlüsselung der Zielprodukte verlässliche Rechts- und Planungssicherheit. Die Matrix muss die Entsprechung der bisherigen Kupferzugangsprodukte zu Glasfaserzugangsprodukten transparent machen und Mindestanforderungen an Qualität, Leistungsfähigkeit und Endnutzerreichweite erfüllen. Nur so entsteht der notwendige Rahmen für echte Produkt- und Anbietervielfalt.

Aus Sicht des VATM gehört dazu eine vollständige Abbildung wettbewerbsfähiger Vorleistungsprodukte entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Im Massenmarkt sind aktive L2- und L3-BSA-FTTH erforderlich und für eine stärkere Teilhabe an höheren Wertschöpfungsstufen auch passiv geprägte Angebote wie eine Glasfaser-TAL oder ersatzweise entbündelte Wellenlängen.

Die BNetzA sollte diese Zielprodukte frühzeitig definieren und verlässlich verorten, damit Zugangsnachfrager ihre Vermarktung planen und Endkunden aus mehreren Anbietern und Tarifwelten wählen können.

Eckpunkt 4: Glasfaserausbauende Unternehmen brauchen rechtzeitig Transparenz über den gesamten Abschalte- und Migrationsprozess.

Ein zentrales Anliegen des vom BMDS vorgeschlagenen Gesamtkonzepts zur Abschaltung des Kupfernetzes ist mehr Planungs- und Investitionssicherheit für die alternativen

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Netzbetreiber. Dafür braucht es klare und rechtzeitige Transparenz über den gesamten Abschalt- und Migrationsprozess.

Derzeit entscheidet das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht allein, ob, wo und wann abgeschaltet wird. Diese Informationsasymmetrie verunsichert den Markt und bremst Investitionen. Das BMDS befürwortet deshalb weitergehende Transparencypflichten für die Telekom mit dem Ziel, einen verlässlichen bundesweiten Migrationsplan vorzulegen. Der bestehende Rechtsrahmen bietet dafür bereits Werkzeuge. Nach § 25 Abs. 1 Nr. 5 TKG kann die Bundesnetzagentur Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht zur Veröffentlichung migrationsrelevanter Informationen verpflichten und in Regulierungsverfügungen nach § 25 Abs. 2 TKG festlegen, welche Informationen vorzulegen sind.

Das BMDS stellt richtigerweise fest, dass diese Möglichkeiten in der Regulierungsverfügung der Bundesnetzagentur (Az. BK3-19/020 vom 21. Juli 2022) nicht ausgeschöpft wurden. Zugleich spricht es sich dafür aus, die Transparencypflichten konsequenter zu nutzen und bei Bedarf punktuell gesetzlich zu ergänzen, damit ein belastbarer Migrationsplan und ein Gesamtplan vorgelegt werden können. Stattdessen wurde von der Bundesnetzagentur an die Telekom appelliert, im Vorgriff auf ein Verfahren nach § 34 TKG auf freiwilliger Basis einen Migrationsplan vorzulegen und den Dialog mit dem Markt zu suchen.

Aus Sicht des VATM ist diese Idee der freiwilligen Vorgehensweise gescheitert. Die Telekom nutzt bestehende Lücken, um Zeit zu gewinnen und Wettbewerber über Stand und Ablauf der Abschaltung im Unklaren zu lassen.

Der VATM unterstützt daher die Einschätzung des BMDS, dass nun zügig ein verbindlicher Migrationsplan mit einer entsprechenden Transparencyverpflichtung der Telekom festzulegen ist.

Ein wesentlicher Baustein dabei ist, dass die Telekom verpflichtet wird, die Daten über aktive Kupferkunden rechtzeitig offenzulegen. Diese Datenbasis bildet das Grundgefüge, welche Kunden als Migrationsbasis gelten, und ermöglicht eine realere Abschätzung des noch notwendigen Ausbaus.

Zwar befürwortet der VATM die vom BMDS angeregte Ergänzung des TKG, die der BNetzA ausdrücklich die Befugnis einräumt, umfassende und vollständige Informationen zur Migration zu erlangen. Jedoch hindert dies die BNetzA nicht, bereits jetzt die Rahmenbedingungen und

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



ein Regulierungskonzept zu erarbeiten. Damit entsteht ein Rahmen für rechtzeitige, vollständige und verbindliche Informationen über Abschalte- und Migrationspfade.

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

Das BMDS setzt den richtigen Maßstab und stellt klar, dass Endkunden über den gesamten Migrationsprozess ohne Unterbrechung versorgt werden und keine Nachteile erleiden sollen. Die Migration soll dabei erst nach Erreichen einer definierten Versorgungsschwelle beginnen. Damit im Regelfall ein leistungsfähiger Glasfaseranschluss bereitsteht, müssen für Haushalte außerhalb der Schwelle Alternativprodukte verfügbar sein, die eine hinreichende Versorgung sicherstellen.

Der VATM begrüßt diesen Ansatz und betont, dass nur eine kontinuierliche und verlässliche Versorgung Vertrauen schafft und Akzeptanz für die Abschaltung der Kupfernetze erzeugt. Alternative Anschlussmöglichkeiten sind sinnvoll, sie müssen jedoch klar definiert werden und garantieren, dass Kundinnen und Kunden keine Verschlechterung ihrer Kommunikationsmöglichkeiten erfahren.

Der VATM spricht sich dafür aus, dass die Bundesnetzagentur den Abschaltprozess so früh wie möglich und so spät wie nötig ermöglicht und dabei die unterschiedlichen Gegebenheiten zwischen ländlichen und urbanen Räumen berücksichtigt. Der Migrationsprozess muss auch dann starten können, wenn noch nicht jeder einzelne Kunde angeschlossen ist. Die geordnete Abschaltung soll nach unserem Verständnis dann erst nach Erreichen der definierten Schwelle erfolgen. Deren Parameter sollten gemeinsam mit der Branche festgelegt werden, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten und den Übergang auf moderne Glasfasernetze nicht unnötig zu verzögern.

Ferner kommen, insbesondere für Haushalte außerhalb der Schwelle, gleichwertige Alternativprodukte zu Glasfaserprodukten in Frage. In schwer versorgbaren Gebieten oder in Regionen ohne eigenwirtschaftliche Perspektive können bestehende Infrastrukturen wie Mobilfunk oder Satellit pragmatisch helfen. Diese Vorgehensweise sollte aber nur bei einem kleinen Anteil der Kunden zur Anwendung kommen.

Aus der Forderung, dass Endkunden durch die Migration keine Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeiten erfahren dürfen, ergibt sich zudem zwingend, dass auch die

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration

Vorleistungsnachfrager keine Verschlechterung erfahren dürfen – andernfalls wäre die Anbieterauswahl gefährdet.

Zur Sicherstellung der Produkt- und Anbietervielfalt und zur besseren Planbarkeit ist die frühzeitige Definition der Zielprodukte erforderlich. Eine solche Substitutionsmatrix hat der VATM in Bezug auf die anzubietenden Produkte der Telekom bereits erstellt:

Substitutionsmatrix:

	Ausgangsprodukte	Zielprodukte Telekom
Privatkunden (als Vertragsnehmer)	Teilnehmeranschlussleitung (TAL) Cu	In Abhängigkeit der Nachfrage: <ul style="list-style-type: none">• L3 BSA FTTH (aktiv, überregional)• L2 BSA FTTH (aktiv, regional)• Glasfaser-TAL (passives, lokales Produkt oder vergleichbar) oder ersatzweise entbündelte Wellenlänge (WDM-Angebot)
	L2 BSA Cu	
	L3 BSA Cu (IP BSA / WIA Gate Cu)	
Geschäftskunden (als Vertragsnehmer)	CFV SDH Cu	In Abhängigkeit der Nachfrage: <ul style="list-style-type: none">• CFV 2.0 (lokale Übergabe, L2)• VPN 2.0 (regionale/überreg. Übergabe, L2)• L2 BSA FTTH mit verbesserten QoS Features („GK tauglich“)• L3 BSA FTTH mit verbesserten QoS Features („GK tauglich“)• Dediziertes Glasfaser-Bandbreitenprodukt (OTN)• Unbeschaltete Glasfaser - lokale Übergabe einer Glasfaser (passiv) oder ersatzweise entbündelte Wellenlänge (WDM-Angebot) – ausgenommen Mobilfunkanbindungen gem. VATM-Position
	CFV Ethernet over SDH Cu	
	CFV Hub and Spoke Cu	
	CFV VPN 2.0 Cu	
	Teilnehmeranschlussleitung (TAL) Cu	
	L2 BSA CU	
	L3 BSA Cu (IPBSA / WIA Gate Cu)	

Diese schaffen Rechts- und Planungssicherheit, verhindern Informationsmonopole und ermöglichen wettbewerbsfähige Angebote entlang der gesamten Wertschöpfungskette,

sodass Vorleistungsnachfrager Endkunden nahtlos gleichwertige oder bessere Dienste anbieten können und die Akzeptanz freiwilliger Wechsel steigt.

Besondere Aufmerksamkeit erfordert der Geschäftskundenmarkt, in dem erhöhte Anforderungen an Verfügbarkeit, Stabilität und Dienstgüte gelten. Deshalb ist für diese Kundengruppen eine unterbrechungsfreie Sicherstellung der Dienste mit hoher Qualität zu gewährleisten, damit unternehmenskritische Prozesse jederzeit verlässlich betrieben werden können.

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

Das BMDS stellt klar, dass eine verbraucherfreundliche Migration nur mit frühen, verständlichen und verlässlichen Informationen gelingen kann. Endkunden brauchen rechtzeitige Ankündigungen, nachvollziehbare Zeitpläne und leicht erreichbare Ansprechstellen. Inhalte sollen in einfacher Sprache aufbereitet werden und bei Bedarf mehrsprachig.

Erfahrungen aus den Pilotprojekten des Gigabitforums zeigen zugleich praktische Hürden. Dazu gehören unter anderem der hohe Aufwand bei Anschlussdaten, fehlende oder veraltete Kontaktdaten, datenschutzrechtliche Grenzen und der Umstand, dass technisch sinnvolle Abschalteinheiten nicht immer zu kommunalen Zuschnitten passen. Eine hohe Datenqualität ist dabei ein Treiber für den Ausbau sowie für die beschleunigte Umschaltung von Kupfer auf Glas.

Der VATM unterstützt ausdrücklich entsprechende Aufklärungskampagnen – denn nur wenn Ablauf, Nutzen und Vorteile der Migration klar kommuniziert werden, können Haushalte ihre Wechselentscheidungen verlässlich und vorausschauend treffen.

Für Verbraucherinnen und Verbraucher zählt nicht allein der reine Netzausbau. Ebenso wichtig ist eine echte Anbieter- und Produktvielfalt, aus der diese wählen können. Wettbewerb ist dabei das entscheidende Instrument, um Verbraucherschutz wirksam zu stärken.

Der VATM begrüßt ausdrücklich auch die Einbindung der Kommunen. Eine enge Abstimmung vor Ort fördert Transparenz, beschleunigt Verfahren und stärkt das Vertrauen in die Umstellung. Das Gigabitbüro des Bundes ist hierbei ein zentraler Ansprechpartner, der bereits bei der Einführung und Kommunikation der DIN 18220 zu alternativen Verlege-Technologien

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



eine wichtige Rolle gespielt hat. Ebenso sollte es die Kommunen und Bürgerinnen und Bürger bei der Kommunikation zu den Rahmenbedingungen der Kupfernetzabschaltung unterstützen.

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

Das BMDS weist zu Recht auf die Rolle der BNetzA als Wettbewerbsbehörde hin. Der VATM unterstützt diese Einschätzung ausdrücklich und wirbt dafür, dass das BMDS die Arbeit der BNetzA eng begleitet und wirksam kontrolliert. In ihrer Funktion hat die BNetzA die auf dem Kupfernetz liegenden Regulierungsverpflichtungen aufzuheben und an die aktuelle Situation anzupassen. Dabei sind neben den Interessen der ausbauenden Netzbetreiber insbesondere die Belange der Endkunden und der bundesweiten Zugangsnachfrager zu berücksichtigen. Die aktuelle Entwicklung der Wettbewerbssituation auf dem deutschen Festnetz spricht dabei eine klare Sprache. Der Telekom gelingt es, durch eine fehlgeleitete „Regulierung light“ und einer zu zaghaften Bundesnetzagentur, ihre Marktanteile weiter auszubauen und die Marktmacht aus dem DSL-Markt im Glasfasermarkt zu verfestigen.

Zugleich betont das BMDS, dass grundlegende Fragen des Migrationsprozesses noch nicht abschließend geregelt sind und einer regulatorischen Konkretisierung bedürfen. Mit den geltenden Möglichkeiten kann die BNetzA bereits heute viel bewirken und durch ein übergreifendes Regulierungskonzept die bestehenden Verfahren bündeln, verlässliche Leitplanken für alle Beteiligten setzen und anreizgetriebene Verzögerungen verhindern. Ein zentraler Baustein ist die Erweiterung der bestehenden Transparenzpflichten gegenüber der Telekom. Dies dient dazu, einen belastbaren Migrations- sowie einen bundesweiten Gesamtplan zu erreichen und Beginn, Verlauf und Dauer der Migration anhand von Meilensteinen verlässlich zu steuern. Dazu muss die Telekom in die Pflicht genommen werden.

Stellt die BNetzA eine diskriminierende Abschaltpraxis fest, kann sie ein regelgebundenes Abschaltverfahren festlegen, so dass diskriminierungsfreie Bedingungen gesichert sind. Dieses Vorgehen unterstreicht der VATM ausdrücklich. Schon heute besteht die Möglichkeit, nach § 17 TKG ein Regulierungskonzept zu entwickeln.

Der VATM sieht die BNetzA daher in der Pflicht, zeitnah ein umfassendes Konzept zu erarbeiten, das technische, rechtliche und marktbezogene Aspekte konkretisiert.

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Dazu gehören klare Verfahrensregeln für die Außerbetriebnahme von Kupfernetzen, realistische Fristen und Zeitpläne sowie die Definition alternativer Zugangsprodukte mit ihren technischen und wirtschaftlichen Anforderungen. Außerdem eine klare Festlegung, dass die Telekom die Migrationskosten zu tragen hat.³ Ebenso zu regeln sind der Zuschnitt der Abschaltgebiete, die Versorgungsschwelle für Glasfaserzielnetze, die Versorgung der Endkunden außerhalb dieser Schwelle und die Ausgestaltung vergleichbarer Zugangsprodukte.

Das BMDS weist zudem auf die Möglichkeit hin, zentrale Fragen bereits in den aktuell laufenden Regulierungsverfahren für die Märkte 1 und 2 zu adressieren. Der VATM begrüßt diesen Ansatz ausdrücklich, denn wenn zentrale Kernpunkte der Migration dort vorab geklärt werden, entsteht frühzeitig Rechts- und Planungssicherheit für alle Marktakteure und der Start der Migration wird beschleunigt. Die Abschaltung des Kupfernetzes ist ein Recht, das der Telekom eingeräumt wird. Mit diesem Recht gehen aber ebenfalls Pflichten einher. Das BMDS zeigt die richtigen Handlungsfelder auf, welche die BNetzA insbesondere unter Wettbewerbs- und Verbraucherschutzgesichtspunkten aufzufüllen hat.

Der VATM nimmt zur Kenntnis, dass das BMDS die Überprüfung der bestehenden Commitment-Modelle anregt. Solche Modelle haben, wie das BMDS auch hervorhebt, eine klare marktökonomische Berechtigung. Sie fördern Investitionen durch Risikoteilung und Planungssicherheit und haben sich als bedeutendes Instrument für den Netzausbau etabliert. Bestehende Commitment-Vereinbarungen müssen daher geschützt werden; die BNetzA muss in eventuellen Prüfverfahren sicherstellen, dass Vertragspartner nicht nachträglich benachteiligt werden.

Das aktuell bestehende Mengen-Rabattsystem muss zudem durch die Bundesnetzagentur so gestaltet werden, dass bei einem Wechsel der Kunden auf Glasfasernetze Dritter den betroffenen Zugangsnachfragern keine Nachteile entstehen. Die Telekom muss zudem ihre Verweigerungshaltung beim Wholebuy aufgeben und ebenfalls Vorleistungen bei anderen Unternehmen einkaufen, um den freiwilligen Kundenwechsel erheblich zu erleichtern und zu beschleunigen.

³ Hierfür verweisen wir zudem auf das Gutachten von Prof. Dr. Peter Winzer zu den Anforderungen an eine wettbewerbsorientierte Regulierung der Glasfaseranschlüsse der Deutschen Telekom vor dem Hintergrund der über die Vorleistungsentgelte gezahlten Investitionsbeiträge (<https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2021/12/VATM-Gutachten-Winzer-26.11.2021.pdf>)

Zu den weiteren Maßnahmen zur Beschleunigung der Kupfer-Glas-Migration

Mit der kurzen Darstellung der weiteren Maßnahmen zur Beschleunigung der Kupfer-Glas-Migration unterstreicht das BMDS, dass eine Vielzahl von zusätzlichen Schritten zum Gelingen der Kupfer-Glas-Migration beiträgt. Als Branchenverband möchten wir zu den einzelnen Punkten gerne zusätzlich kurz Stellung beziehen.

Gigabitförderung:

Seit dem Start des ersten bundesweiten Förderprogramms im Jahr 2015 wurden über 40 Milliarden Euro an öffentlichen Mitteln für den Breitbandausbau bereitgestellt. Allein auf Bundesebene stehen 21 Milliarden Euro zur Verfügung, ergänzt durch Länder- und Kommunalanteile. In über 3.500 Projekten entstehen rund 4,3 Millionen Anschlüsse – insbesondere in ländlichen Regionen. Die Förderprogramme haben damit zweifellos zur digitalen Teilhabe in bislang unversorgten Gebieten beigetragen. Dennoch bleibt der Befund ernüchternd. Trotz Rekordmitteln, wohlwollendem politischen Willen und technologischem Fortschritt entsteht kein ausreichender Beschleunigungseffekt.

Staatliche Förderung wirkt ermöglicht, aber nicht beschleunigend. Die starke Ausweitung der Förderprogramme hat den zuvor deutlich schnelleren eigenwirtschaftlichen Ausbau spürbar gebremst, die Tiefbaupreise erheblich steigen lassen und einen enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand insbesondere für die Kommunen verursacht. Die Dynamik des marktwirtschaftlichen, eigenwirtschaftlichen Ausbaus bleibt der zentrale Motor für den Glasfaserfortschritt. Förderung kann diesen nur sinnvoll ergänzen, nicht ersetzen und sollte nicht mit ihm konkurrieren.

Die staatliche Förderung bleibt ein unabdingbares Instrument, insbesondere dort, wo der eigenwirtschaftliche Ausbau an seine Grenzen stößt. Entscheidend ist jedoch, dass Fördermittel zielgerichtet für echte Lückenschlüsse eingesetzt werden und nicht den eigenwirtschaftlichen Ausbau verdrängen. Das Pilotprogramm zur Lückenschlussförderung ist ein sinnvoller Ansatz, der zügig entbürokratisiert und dauerhaft etabliert werden sollte, um mehr Flächenerschließung durch private Investitionen zu ermöglichen. Der VATM wird sich mit einer aktualisierten Position zur Weiterentwicklung der Förderung äußern, die die bestehenden Problemfelder adressiert und Lösungsvorschläge unterbreitet.

Bewertung der Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration



Netzebene 4:

Für die aktuellen Überlegungen zur Inhouse-Verkabelung (Netzebene 4) verweisen wir auf unser VATM-Positionspapier:⁴

Erfassung von Homes Connected:

Die Transparenz über tatsächliche Glasfaseranschlüsse muss verbessert werden. Die Differenz zwischen Homes Passed und Homes Connected ist weiterhin hoch, was Investitionsentscheidungen und regulatorische Eingriffe erschwert. Eine präzise Erfassung im Breitbandatlas ist daher ein richtiger Schritt, muss aber mit regulatorischen Anreizen zur Aktivierung der Anschlüsse flankiert werden. Die Mitgliedsunternehmen des VATM sind als Treiber des Wettbewerbs schon lange in Vorleistung gegangen. Nur das marktmächtige Unternehmen fährt die Strategie, über den forcierten Homes-Passed-Ausbau seine bestehenden Kupferinfrastrukturen abzusichern. Dieser Umstand muss im Sinne des Wettbewerbs durch die Erfassung von Homes Connected klargestellt werden.

Gigabitforum der BNetzA:

Das Gigabitforum fungiert als ein bedeutendes Gremium zur Klärung praktischer Fragen der Migration. Dieses muss nun verstärkt genutzt werden, um standardisierte Migrationsprozesse und abgestimmte Kommunikationsstrategien zu entwickeln.

⁴ VATM-Positionspapier zum Glasfaserausbau der Gebäude-Netze („Netzebene 4“): https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/08/2025-08-04_VATM-Positionierung_Netzebene-4.pdf