

STELLUNGNAHME

zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration von Januar 2026

Berlin, 16. März 2026

*Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 319.000 Beschäftigten wurden 2023 Umsatzerlöse von über 213 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 19 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 72 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 50 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft hat seit 1990 rund 90 Prozent ihrer CO2-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau und investieren pro Jahr über 1 Milliarde Euro. [Zahlen Daten Fakten 2025](#)
Wir halten Deutschland am Laufen – denn Zukunft wird vor Ort gemacht: Unser Beitrag für heute und morgen: #Daseinsvorsorge.*

Unsere Positionen: <https://www.vku.de/vku-positionen/>

Interessenvertretung:

Der VKU ist registrierter Interessenvertreter und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000098 geführt. Der VKU betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme (im Internet) einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration von Januar 2026 Stellung zu nehmen.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Kommunale Unternehmen sind zentrale Kräfte des flächendeckenden Glasfaserausbau in Deutschland. Sie haben bereits mehr als jeden fünften Glasfaseranschluss bundesweit hergestellt. Vorrangig sind sie dabei in den Kommunen und Regionen bei sich vor Ort tätig, deren Wohlergehen sie sich verpflichtet fühlen. Das Handeln der kommunalen Unternehmen trägt substantiell zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land bei.

Die Kupfer-Glas-Migration ist für einen verantwortungsbewussten Glasfaserausbau von entscheidender Bedeutung. Denn der Ablauf der Migration bestimmt, inwieweit sich getätigte und geplante Investitionen der Kommunalwirtschaft lohnen sowie weiteres Kapital für den erforderlichen Glasfaserausbau insbesondere im ländlichen Raum mit seiner geringen Endnutzerdichte bereitsteht.

Mehr als 250 kommunale Unternehmen errichten und betreiben Glasfasernetze. Häufig sind diese Netze in Gebieten verlegt, wo die Eigentümerin des Kupfernetzes kein eigenes Glasfasernetz besitzt. Dabei erlaubt ein offener Zugang zu den Glasfasernetzen kommunaler Unternehmen für Dritte volkswirtschaftlich erstrebenswerten Wettbewerb auf dem Netz statt zwischen Netzen.

Positionen des VKU in Kürze

Mit der Erarbeitung des Entwurfes für ein Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration greift die Bundesnetzagentur wichtige Impulse des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) sowie von Marktakteuren auf. Gleichzeitig entspricht die Bundesnetzagentur dem **vorherrschenden Wunsch nach engerer Begleitung der bundesweiten Umstellung vom kupferbasierten DSL-Internet auf das zukunftssichere Glasfaserinternet.**

Der VKU teilt die Ansicht der Bundesnetzagentur, dass eine rechtzeitige und strukturierte Migration auf Glasfasernetze von hoher gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist. Daher betrachtet der VKU den Entwurf, der sich selbst als Beitrag zu den anstehenden Diskussionsprozessen des europäischen und nationalen Rechtsrahmens versteht, jedoch als nicht weitreichend genug. **Anstatt auf umfangreiche Gesetzesänderungen zu warten, sollte die Bundesnetzagentur ein gemäß § 17 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) als Verwaltungsvorschrift früher umsetzbares Regulierungskonzept anstreben.**

Eine möglichst zeitnahe und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration ist notwendig, um den Wettbewerb im Festnetzmarkt insbesondere auch im Sinne der Verbraucher nachhaltig zu gestalten. Die Umstellung vom alten Kupfernetz der Telekom Deutschland GmbH (TDG) darf demzufolge nicht nur auf deren eigenen Glasfasernetze erfolgen, sondern muss zu gleichen Bedingungen auch auf Glasfasernetze anderer Betreiber wie kommunale Unternehmen stattfinden. Eine andernfalls zu erwartende Übertragung beträchtlicher Marktmacht der TDG aus der Kupfer- in die Glasfaserwelt würde nachhaltigen Wettbewerb konterkarieren.

Die VKU-Positionen zu den weiteren zentralen Aspekten des Entwurfes der Bundesnetzagentur lauten in Kürze wie folgt:

- › Das **Zielbild der Bundesnetzagentur** einer **zügigen, geordneten und wettbewerbskonformen Kupfer-Glas-Migration** ist richtig. Der VKU stellt sich hinter die Zielstellung einer nahezu flächendeckenden Glasfaserversorgung. Zudem darf die Migration zu keiner Verschlechterung des Wettbewerbsniveaus führen.
- › Mit dem Abwarten von Gesetzesänderungen wird die Bundesnetzagentur der hohen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung einer rechtzeitigen und strukturierten Migration nur in Teilen gerecht wird. Ein **Regulierungskonzept** auf Grundlage von **§ 17 TKG** wäre nötig.
- › Der VKU begrüßt die Präferenz der Bundesnetzagentur für ein **regelgebundenes und diskriminierungsfreies Verfahren zur Kupfernetzabschaltung**, das eine Migration bei Erfüllung objektiver Voraussetzungen auch auf Glasfasernetze solcher Betreiber erlaubt, die im Wettbewerb mit der TDG stehen.
- › In einer **Gesetzesänderung** sieht der VKU wie die Bundesnetzagentur einen **notwendigen Schritt**, um das **Initiativrecht** nach § 34 TKG neben der TDG als Eigentümerin des Kupfernetz auch anderen Glasfaser ausbauenden Unternehmen und der Bundesnetzagentur zuzuschreiben.
- › Mit ihrem Vorschlag, den Migrationsprozess in einem Abschaltgebiet einleiten zu dürfen, wenn mindestens 80 Prozent der dortigen Haushalte und Unternehmensstandorte im Sinne von Homes connected mit Glasfaser versorgt sind, präferiert die Bundesnetzagentur eine unverhältnismäßige Migrationsbedingung. Der VKU schlägt stattdessen eine **Glasfaserversorgungsquote von 85 Prozent der Haushalte und Unternehmensstandorte im Sinne von Homes passed** vor.
- › Bei der Definition der **Migrationsbedingung einer „(nahezu) vollständigen Flächendeckung“** mit Glasfaser für die tatsächliche Kupfernetzabschaltung empfiehlt der VKU den **Verzicht auf konkrete Prozentwerte**.
- › Der VKU spricht sich als **Ankervorleistungsprodukt** für das **Layer-2- und Layer-3-Bitstromprodukt** aus, mit dem allen Nachfragern Wettbewerb auf dem Netz ermöglicht wird.

- › Die Umstellung von Kupfer auf Glas muss verbrauchernah erfolgen. Auch deshalb müssen sich die **Migrationsgebiete** vornehmlich an der **Struktur der Kabelverzweiger oder kleineren Anschlussbereichen** orientieren.
- › Ein **Gesamtabschalt-/Migrationsplan der TDG** wäre sinnvoll, um Planungssicherheit zu ermöglichen und zu überprüfen, ob der Diskriminierungsfreiheit bei der Migration Genüge getan wird.
- › Eine **dreijährige Migrationsphase** scheint grundsätzlich geeignet, um die tatsächliche Abschaltung des Kupfernetzes vorzubereiten. Ausnahmen sollten für den Geschäftskundenmarkt gelten.
- › Der **Vermarktungsstopp (Commercial closure)** ist für den Migrationserfolg zentral. Daher muss der Stopp **so früh wie möglich nach der Anzeige** zur Einleitung des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung erfolgen.
- › Eine **frühzeitige und klare Kommunikation staatlicher Stellen gegenüber der Öffentlichkeit, dass die Modernisierung der Festnetzinfrastruktur auf eine Kupfer-Glas-Migration zuläuft**, würde nach Überzeugung des VKU die notwendige Erwartungssicherheit in Gesellschaft und Wirtschaft herstellen und die Umstellung auf Glasfaser unterstützen.
- › Bei den **Migrationskosten** ist eine faire Verteilung auf die an der Migration beteiligten Akteure vorzusehen. Hierbei steht vor allem die **TDG** als Eigentümerin des Kupfernetzes in der Pflicht. Der VKU teilt die Ansicht der Bundesnetzagentur nicht, dass die Migrationskosten primär denjenigen Akteuren zuzuordnen seien, deren Entscheidungen und Handlungen die Migration auslösen.

Seine Stellungnahme gibt der VKU unbenommen der Möglichkeit einer grundsätzlich anderen Herangehensweise an die Ausgestaltung der Kupfer-Glas-Migration ab, die der Verband insbesondere in seiner Stellungnahme vom 14. November 2025 zum Konsultationspapier des BMDS „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“ darlegt.

Stellungnahme

Zum Zielbild der Bundesnetzagentur

Das Zielbild der Bundesnetzagentur einer zügigen, geordneten und wettbewerbskonformen Migration herkömmlicher Kupfernetze auf flächendeckende Glasfasernetze findet die Unterstützung des VKU. Dergestalt folgt das Zielbild den Vorgaben des § 1 Satz 1 TKG, demnach das Gesetz „den Wettbewerb im Bereich der Telekommunikation und leistungsfähige Telekommunikationsinfrastrukturen zu fördern und flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten“ hat. Dabei können allein Glasfasernetze dem wachsenden Bedarf an Stabilität und Geschwindigkeit datenintensiver Online-Anwendungen dauerhaft genügen. Adressiert werden mit dem Zielbild weiterführend die Regulierungsziele in § 2 TKG, wozu auch die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Räumen durch angemessene und ausreichende Dienstleistungen gehört.

Die Notwendigkeit von Glasfaserinternet zeigt sich unter anderem im Jahresbericht Telekommunikation 2024/25 der Bundesnetzagentur. Dort stellt die Behörde fest, dass das in Deutschland über Breitbandanschlüsse in Festnetzen transportierte Datenvolumen seit dem Jahre 2015 kontinuierlich zunimmt. Betrug es im Jahre 2015 noch 17 Milliarden Gigabyte (GB), so hat sich das Datenvolumen seitdem auf 149 Milliarden GB im Jahre 2024 fast verneunfacht.¹ Wegen der weiter voranschreitenden Digitalisierung in Wirtschaft und Gesellschaft ist mit einer Fortsetzung dieses Wachstumstrends zu rechnen. Beispielsweise ist in den letzten Jahren auch in Deutschland nach Angaben von Eurostat die Anzahl der Nutzer von Künstlicher Intelligenz im Geschäftsumfeld und von Cloudanwendungen zu geschäftlichen Zwecken stark gestiegen und nehmen immer mehr Menschen digital mit Behörden und Gesundheitseinrichtungen Kontakt auf.²

Gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land wiederum sind ein wichtiges Gut, das auch seine Erwähnung in Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) findet. Zudem ist die Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in städtischen und ländlichen Räumen ein Regulierungsziel in § 2 TKG. Menschen brauchen angesichts der voranschreitenden Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft unabhängig von ihrem Verweilort Zugang zu angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen.

Auf dieses Zielbild zahlt der Glasfaserausbau kommunaler Unternehmen schon heute ein. Sie errichten und betreiben Glasfasernetze nicht nur in Städten, sondern ebenfalls

¹ Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2024/2025, Bonn 2025, S. 30, online verfügbar unter: https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2025/TaetigkeitsberichtTK2024-2025_.pdf (abgerufen am 11.03.2026).

² Eurostat, Digitalisation dashboard, online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/dashboard/digitalisation/> (abgerufen am: 05.02.2026).

in ländlichen Gebieten, die anderen ausbauenden Unternehmen oft wenig lukrativ erscheinen. Dieser Ausbau kommunaler Unternehmen erfolgt unter einem erheblichen Ressourceneinsatz, der Kapital und Arbeitskräfte umfasst. Diese Aufgabenwahrnehmung findet neben den ressourcenintensiven, teils gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben im Zusammenhang mit der Energie- und Wärmewende sowie im Bereich von Abwasser/Wasser statt. Deshalb ist es umso wichtiger, dass sich die Investitionen in den Glasfaserausbau in angemessenem Rahmen rentieren, um den unverzichtbaren Glasfaserausbau mit dem Ziel einer möglichst hohen Flächendeckung weiter voranzutreiben.

Das Rentabilitätskriterium gilt umso mehr, als dass Deutschland trotz aller Fortschritte beim Glasfaserausbau im europäischen Vergleich noch immer Nachholbedarf hat. Bezieht man sich auf den letzten verfügbaren Datensatz bei Eurostat, besitzt Deutschland mit einem Wert von 36,8 Prozent bei der Erschließung der Haushalte mit FTTH (Homes passed) einen Abstand von 32,4 Prozentpunkten zum Durchschnittswert aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), der bei 69,2 Prozent liegt.³ An der Bedeutsamkeit dieses Rückstandes mag der aktuellere Datenstand von Juni 2025 des Breitbandatlas der Bundesnetzagentur mit einer Versorgungsquote der Haushalte in Deutschland von rund 42,9 Prozent FTTH (Homes passed) nur wenig ändern. **Der Ansatz der Bundesnetzagentur, die Regeln zur Kupfer-Glas-Migration jetzt so auszugestalten, dass sie den weiteren Glasfaserausbau in Deutschland beschleunigen, ist deshalb richtig.** Dies gilt umso mehr, als dass mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Digital Networks Act (DNA) auf EU-Ebene eindeutige Bestrebungen gegeben sind, die auf eine stärkere Harmonisierung des Glasfaserausbaus in den einzelnen Mitgliedstaaten abheben und Deutschland zeitliche Zielvorgaben einhalten muss.

Für eine Beschleunigung des Glasfaserausbaus ist es dabei wichtig, wie von der Bundesnetzagentur in ihrem Entwurf erwähnt, kostspielige Doppelstrukturen von Kupfer und Glasfaser zu vermeiden und verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen in den Glasfaserausbau zu schaffen. Diese sollten aus VKU-Sicht auch so ausgestaltet sein, dass sich Ressourcen aus volkswirtschaftlich kontraproduktivem Doppelausbau von Glasfasernetzen effizient in den marktlichen Wettbewerb um den Erstausbau von Glasfasernetzen verlagern und dafür generell weitere Unternehmensressourcen freigesetzt werden. Dies reduziert zudem den Bedarf an begrenzten staatlichen Fördergeldern zur möglichst flächendeckenden Erschließung strukturschwächerer und schwerer erschließbarer Regionen. **Dafür ist die von der Bundesnetzagentur verfolgte möglichst zeitnahe und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration als Bestandteil eines regelgebundenen Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung unentbehrlich.**

³ Eurostat, Broadband internet coverage by technology, online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_cbt__custom_19999328/default/table (abgerufen am 05.02.2026).

Die Kupfer-Glas-Migration soll ebenfalls aus der Perspektive des VKU nicht zu einer Verschlechterung des bisherigen Wettbewerbsniveaus führen. Ausgehend von der Beobachtung bestehender Open-Access-Angebote kommunaler Unternehmen – und auch anderer Glasfaser ausbauender Unternehmen ohne beträchtliche Marktmacht – für den offenen Zugang zu ihren Glasfasernetzen erkennt der VKU keinen Handlungsbedarf für eine Ex-ante-Regulierung auf der lokalen oder regionalen Ebene. Das Problem besteht dagegen in einer noch unzureichenden Bereitschaft insbesondere bundesweit aktiver Telekommunikationsunternehmen zur Nachfrage von Vorleistungen. Im Sinne eines wirksamen Wettbewerbs um den Erstausbau ist gleichwohl anzuerkennen, dass Vorleistungsnachfrager in Gebieten mit einem einzigen Glasfasernetz ein Open-Access-Angebot zu angemessenen Preisen vorfinden sollten.

Des Weiteren ist der Bundesnetzagentur zuzustimmen, dass die Aufgabe, Geschäftskunden und Verbraucher von den Vorteilen der Glasfasernutzung zu überzeugen, zuvorderst bei den Glasfaser ausbauenden Unternehmen liegt. Trotzdem ist eine aktive Begleitung dieses Prozesses durch den Staat geboten. Denn auch wenn der Glasfaserausbau gemäß Artikel 87f Absatz 1, 2 GG privatwirtschaftlich erfolgt, entspricht die Wirtschaft mit ihren Ausbautätigkeiten einer politischen Zielstellung. So heißt es nicht zuletzt im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 21. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages: „Unsere digitalen Infrastrukturen bringen wir mit dem flächendeckenden Glasfaserausbau FTTH (bis in jede (Miet-)Wohnung) entscheidend voran.“ Angesichts dessen begrüßt der VKU staatliches Handeln, das auf die stetige Optimierung des politisch-regulatorischen Rahmens zum Beispiel durch Änderungen am Telekommunikationsgesetz sowie auf die Erstellung eines wettbewerbs- und verbraucherfreundlichen Regulierungskonzeptes einzahlt. Dazu muss aber auch die öffentliche Kommunikation der politischen Übereinkunft über die Modernisierung der Festnetzinfrastruktur in wettbewerbsneutraler Weise gehören. Bezüglich des Letzteren war die Glasfaserkampagne „Das beste Internet“ des BMDS Ende des Jahres 2025 bereits ein guter Baustein.

Gleiche Voraussetzungen für die Glasfaser ausbauenden Unternehmen sind wichtig für einen funktionierenden Wettbewerb um den Ausbau von Glasfasernetzen. Diese Auffassung teilt der VKU mit der Bundesnetzagentur. Doch an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Bindung von Kunden an das Kupfernetz der TDG zum Beispiel über deren Commitment-Modelle mit Zugangsnachfragern (Umbrella-Klausel), die relativ neuen Hybrid-Tarife aus Mobilfunk und DSL sowie der strategische Doppelausbau anderer Glasfasernetze durch die TDG dazu führen, dass die Auslastung der Glasfasernetze der Wettbewerber der TDG hinter ihrem Potenzial zurückbleibt. Dies beeinflusst die Rentabilität der Glasfasernetze der Wettbewerber unmittelbar und somit die weiteren Investitionsmöglichkeiten der Wettbewerber für den Glasfaserausbau in noch nicht erschlossenen Gebieten.

Die möglichst flächendeckenden Glasfasernetze, auf die eine Migration stattfinden soll, müssen als Open-Access-Netze betrieben werden. Darin stimmt der VKU ebenfalls mit der Bundesnetzagentur überein. Denn nur so kann dem Wunsch der Kunden nach Anbietervielfalt entsprochen werden und auch die Netzbetreiber können so einen Eigenbeitrag zu einer besseren Netzauslastung leisten.

Transparenz und Planungssicherheit sind für kommunale Unternehmen zentrale Säulen für ihre Investitionsentscheidungen. Doch auch die Endkunden müssen frühzeitig und ausführlich über eine anstehende örtliche Kupfernetzabschaltung und die darauf hinführenden Schritte informiert werden.

Zu den wesentlichen Elementen des Regulierungskonzeptes

Anfangen bleibt das Gebot der Stunde. Deswegen tritt der VKU weiterhin dafür ein, zeitnah mit der Kupfer-Glas-Migration zu starten und Herausforderungen auf dem Weg zu lösen. Kritisch blickt der VKU auf das Abwarten der Bundesnetzagentur von Gesetzesänderungen, um ein Regulierungskonzept auszuarbeiten. Der vorliegende Entwurf der Bundesnetzagentur versteht sich selbst lediglich als „Beitrag zu den anstehenden Diskussionsprozessen des europäischen und nationalen Rechtsrahmens“ – ohne Perspektive auf ein zeitnahes Regulierungskonzept. Ausdrücklich heißt es im Entwurf der Bundesnetzagentur, dass „das vorliegende Dokument nicht als Verwaltungsvorschrift zur Verfolgung eines einheitlichen Regulierungskonzepts im Sinne des § 17 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 3 Nr. 1 TKG zu verstehen“ ist.

Dabei ist es der Bundesnetzagentur möglich, ein Regulierungskonzept als Verwaltungsvorschrift gemäß § 17 TKG auch in Verbindung mit § 34 TKG aufzustellen, die die Migration näher ausgestaltet und die Wettbewerber der TDG berücksichtigt. Die Bundesnetzagentur widerspricht dieser Auffassung nicht. Mit ihrem Abwarten von Gesetzesänderungen wird die Bundesnetzagentur der „hohen gesamtgesellschaftlichen Bedeutung“, die die Regulierungsbehörde einer „rechtzeitigen und strukturierten Migration“ selbst zuschreibt, nur in Teilen gerecht wird. Ein Regulierungskonzept auf Grundlage von § 17 TKG hätte zwar keine unmittelbare, aber eine mittelbare Außenwirkung, weil eine Verwaltungsvorschrift die Bundesnetzagentur in ihren künftigen Ermessensentscheidungen bindet und nur mit Begründung von dem Konzept abgewichen werden dürfte.⁴

Unverändert besteht die ernstzunehmende Gefahr, dass die TDG zur Vermeidung doppelter Betriebskosten zeitnah auf Basis des bestehenden § 34 TKG mit der Migration beginnt und nur in Gebieten auf Glasfaser migriert und anschließend ihre Kupfernetze abschaltet, wo sie über ein eigenes Glasfasernetz verfügt. Um eine derartig selektive (Nicht-)Abschaltepraxis zu verhindern, ist es geeignet, wenn die Bundesnetzagentur die

⁴ Vgl. auch Danielle Herrmann, Möglichkeiten und Grenzen eines Regulierungskonzepts für die Kupfer-Glas-Migration, in: N&R 2025, S. 22-27; Andreas Neumann, Gesetzgeberische Spielräume zur Förderung einer wettbewerbskonformen Kupfer-Glasfaser-Migration, Bonn 2024.

Außerbetriebnahme von Kupfernetzinfrastruktur in einem Gebiet, das die Voraussetzungen ansonsten erfüllt, durch die Nichtaufhebung von Zugangsverpflichtungen der TDG versagt, solange die TDG nicht diskriminierungsfrei migriert und abschaltet. Diskriminierungsfreiheit bedeutet hierbei, dass die Migration vom Kupfernetz des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht zu Glasfasernetzen anderer Unternehmen zu den gleichen Bedingungen erfolgt wie eine Migration zu den Glasfasernetzen des marktmächtigen Unternehmens selbst. Darüber hinaus wäre ein Gesamtabschalte-/Migrationsplan der TDG sinnvoll, um Planungssicherheit zu ermöglichen und um zu überprüfen, ob die TDG bei ihrer Migration der Diskriminierungsfreiheit entspricht.

Der VKU sieht in der Hinsicht keinen Grund für das Abwarten. Sämtliche Migrationsfragen jenseits einer Ausweitung des Initiativrechtes bedürfen keiner zwingenden Gesetzesänderung im europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK) respektive im TKG, das den EKEK in Deutschland ratifiziert. Eine Gesetzesänderung würde die Rechtssicherheit zwar erhöhen. Änderungen, die den Handlungsspielraum der Bundesnetzagentur einschränken, um eine diskriminierungsfreie Migration zu ermöglichen, lassen sich im Vorschlag der Europäischen Kommission für den Digital Networks Act (DNA), der den EKEK ersetzen soll, derzeit allerdings nicht erkennen. Hiervon bleibt unberührt, dass das Regulierungskonzept die sich abzeichnenden Rechtsanpassungen im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum DNA, soweit es prozedural möglich ist, berücksichtigt.

Regelgebundene Kupfernetzabschaltung ist der richtige Weg

Der VKU begrüßt die Präferenz der Bundesnetzagentur für die von ihr erläuterte Variante 2, ein „regelgebundenes Verfahren“ zur Kupfernetzabschaltung auf den Weg zu bringen, das in einem Gebiet unter bestimmten Voraussetzungen („Migrationsbedingungen“) unabhängig von der Eigentümerschaft des örtlichen Glasfasernetzes eingeleitet werden kann. Die Unterstützung durch den VKU erstreckt sich auch auf die Ausweitung des Initiativrechtes von der TDG als Eigentümerin des Kupfernetzes auf die Glasfaser ausbauenden Wettbewerber und die Bundesnetzagentur.

Denn die Gefahr eines dem Wettbewerbsgedanken zuwiderlaufenden selektiven (Nicht-)Abschalteverhaltens der TDG existiert und dies wird nicht nur vom VKU, sondern beispielsweise auch vom BMDS⁵ und von der Europäischen Kommission⁶ so gesehen. Klare Regeln, die mit objektiven Voraussetzungen und einem ausgeweiteten Initiativrecht

⁵ BMDS, Konsultationspapier „Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration“, Berlin 2025, online verfügbar unter: <https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/BMDS-KGM-Sep-2025-V02.pdf> (abgerufen am 11.03.2026).

⁶ Europäische Kommission, Weißbuch „Wie kann der Bedarf an digitalen Infrastrukturen in Europa bewältigt werden?“, Brüssel 2024, online verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/102533> (abgerufen am 11.03.2026); Vorschlag für den Digital Networks Act, Brüssel 2026, online abrufbar unter: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/proposal-regulation-digital-networks-act-dna> (abgerufen am 11.03.2026).

zusammenwirken, können dem diskriminierenden (Nicht-)Abschalteverhalten am effizientesten vorbeugen.

Die von der Bundesnetzagentur dargestellte, alternative Variante 1 „Drittenschutz mit Initiativrecht Telekom“ entspricht der oben erläuterten Möglichkeit der Bundesnetzagentur, auf Basis des geltenden § 17 TKG in Verbindung mit § 34 TKG ein Regulierungskonzept zu erlassen, demnach die Regulierungsbehörde TDG-Abschaltanträge ablehnen kann, wenn die TDG nicht auch Anträge für vergleichbare Glasfaserausbaugebiete ihrer Wettbewerber stellt. Anders als die Bundesnetzagentur sieht der VKU aber eben keine Notwendigkeit einer Rechtsänderung, um die Regulierungsbehörde zu diesem Handeln zu ermächtigen, wengleich eine Rechtsänderung die Rechtssicherheit erhöhen würde.

Dagegen nähme die Variante 3 „Automatismus mit Drei-Jahres-Regel“ dem Markt nötige Flexibilität. Dieser Variante zufolge müsste eine Kupfernetzabschaltung spätestens drei Jahre nach dem Vorliegen einer nahezu flächendeckenden FTTH-Verfügbarkeit in einem Gebiet und weiterer Voraussetzungen, vor allem wettbewerblicher Auswahlmöglichkeiten für Endkunden durch ein adäquates Glasfaservorleistungsangebot, erfolgen. Die beteiligten Netzbetreiber brauchen jedoch ein Ermessen, um den Abschaltprozess in mehreren Gebieten personell und sachlich angemessen koordinieren zu können. Kommunale Unternehmen errichten und betreiben Glasfasernetze häufig auch in anderen Kommunen als in der Heimatregion. Gebietsübergreifend könnten parallele Abschaltverfahren mit der jeweils vorgeschalteten Migration deswegen dazu führen, dass sich die Abschaltprozesse insgesamt verlangsamen, was nicht im Sinne einer zügigen Umstellung

Migrationsbedingungen verhältnismäßig ausgestalten

Zentral für die erfolgreiche Umsetzung des regelgebundenen Abschaltverfahrens ist die Ausgestaltung der Migrationsbedingungen. Eine ausreichende Versorgung der Menschen mit Glasfaser und das Bestehen geeigneter glasfaserbasierter Vorleistungsangebote hatte auch der VKU als Parameter in diesem Zusammenhang gefordert. Die Modernisierung der digitalen Infrastruktur ist kein Selbstzweck, sondern soll die Kommunen und die in ihnen lebenden Menschen technologisch zukunftsfest machen.

Mit ihrem Vorschlag, den Migrationsprozess in einem Abschaltgebiet einleiten zu dürfen, wenn mindestens 80 Prozent der dortigen Haushalte und Unternehmensstandorte im Sinne von Homes connected mit Glasfaser versorgt sind, präferiert die Bundesnetzagentur aber eine unverhältnismäßige Migrationsbedingung. Dagegen setzt sich der VKU für eine Glasfaserversorgungsquote von 85 Prozent der Haushalte und Unternehmensstandorte im Sinne von Homes passed ein.

Glasfaser ausbauende Unternehmen haben im Rahmen ihrer Planungs- und Bauprozesse nach geltender Rechtslage nur limitierten Einfluss auf die Herstellung eines Hausanschlusses, der die Glasfaserlegung auf dem Grundstück, die Hauseinführung und das Setzen des Glasfaserabschlusspunktes umfasst. Wenn keine Zustimmung des Eigentümers für die

Gebäudeanbindung vorliegt, darf der Hausanschluss nicht erfolgen, selbst wenn eine Glasfaserleitung vor dem Grundstück schon verlegt ist. In Anbetracht des Zieles einer den Glasfaserausbau beschleunigenden Kupfer-Glas-Migration, die als solche frühzeitig einsetzen muss, spricht die Rechtslage also gegen die Verwendung einer Homes-connected-Quote. Gesetzesänderungen würden diesen Widerspruch relativieren können. Die realen Auswirkungen dieser Gesetzesänderungen auf den Glasfaserausbau würden allerdings auf unbestimmte Zeit ungewiss bleiben. Damit ginge Zeit verloren, die zur Vorbereitung und Durchführung erster Migrationsprojekte genutzt werden könnte.

Die Höhe der Homes-connected-Quote von 80 Prozent legt überdies nahe, dass eine gewisse Anzahl von Hausanschlüssen nach der Vorstellung der Bundesnetzagentur auch kostenlos, selbst ohne den Abschluss eines Vertrages über einen Internetzugangsdienst, hergestellt wird. Jedenfalls dürfte sich eine so hohe Quote in absehbarer Zeit vielerorts nicht erreichen lassen. Die Herstellung von Hausanschlüssen ohne direkten betriebswirtschaftlichen Mehrwert ist nicht darstellbar – erst recht nicht mit Blick auf das Kapitalmarktumfeld und die Konkurrenz um Investitionsmittel. Der Kapitalmarkt hat sich seit der Niedrigzinsphase in den 2010er-Jahren gewandelt, sodass Banken für Neukredite höhere Zinsen verlangen und ihre Kreditvergabe restriktiver gestalten. Im Weiteren müssen kommunale Unternehmen mehrere große Infrastrukturprojekte nebeneinander bewältigen. Zu diesen Infrastrukturprojekten, die wie der Glasfaserausbau ebenso mit Blick auf Zielvorgaben der Politik erfolgen, gehören nicht zuletzt die Energie- und Wärmewende. Kommunale Unternehmen müssen allein bis zum Jahre 2030 einen Großteil der erforderlichen Investitionen von 721 Milliarden Euro für die Energiewende mobilisieren – wie geschrieben, neben dem Glasfaserausbau, den sie weiter vorantreiben.⁷

Die Hausanschlüsse bedürfen wie der Glasfaserausbau im öffentlichen Raum einer Gegenfinanzierung. Deshalb ist es unumgänglich, die Herstellung von Hausanschlüssen von der Vertragsunterzeichnung für einen kostenpflichtigen Internetzugangsdienst abhängig machen zu können. Eine Marktnachfrage, die eine Hausanschlussquote von regelmäßig mindestens 80 Prozent ermöglicht, ist trotz aller Bemühungen im Rahmen redlicher Vermarktung nicht vorhanden.

Stattdessen läuft der Ausbau von Homes connected dem Ausbau von Homes passed deutlich nach. Zu sehen ist dieser Nachlauf im Zeitraum ab dem Jahre 2021 bis zur Jahresmitte 2025. Zumindest geben die Tätigkeitsberichte für den Bereich der Telekommunikation der Bundesnetzagentur von 2022/23⁸ und von 2024/25⁹ für diesen Zeitraum neben der Anzahl

⁷ VKU, Pressemitteilung „Stadtwerke und Banken diskutieren 721 Milliarden Euro Investitionsfrage in Leipzig“, Berlin 2025, online verfügbar unter: <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/stadtwerke-und-banken-diskutieren-721-milliarden-euro-investitionsfrage-in-leipzig/> (abgerufen am 13.02.2026).

⁸ Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2022/2023, Bonn 2023, S. 29, online verfügbar unter: <https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2023/taetigkeitsberichttk20222023.pdf> (abgerufen am 11.03.2026).

⁹ Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2024/2025, Bonn 2025, S. 29.

der Haushalte, die mindestens zeitnah an das Glasfasernetz angeschlossen werden können, (Homes passed) und der Anzahl der Haushalte mit aktivem Glasfaserendkundenanschluss (Homes activated) auch die Anzahl der Haushalte mit einem Glasfaserendkundenanschluss generell, sei dieser also aktiv oder inaktiv, (Homes connected) an. Bei der Betrachtung dieses Zeitraums lässt sich konstatieren, dass die Anzahl der Glasfaseranschlüsse im Sinne von Homes passed um 176 Prozent von 8,9 Millionen auf 24,6 Millionen, wohingegen die Anzahl der Homes connected langsamer, d. h. um 72 Prozent von 5,5 Millionen auf 9,5 Millionen anwuchs. Die erfahrungsgemäß höhere Glasfaseranschlussquote von Unternehmen und Behörden reduziert den zeitlichen Nachlauf nur bedingt.

Zwar lässt sich dabei der Nachlauf der Anzahl der Homes connected gegenüber der Anzahl der Homes passed durch eine Optimierung der Vermarktung von Glasfaserprodukten reduzieren. Laut einer VKU-Mitgliederumfrage des Jahres 2024 in der Sparte „Telekommunikation“ erzielten viele kommunale Unternehmen besonders wegen ihrer lokalen Verankerung schon heute eine Take-up-Rate (Homes activated/Homes passed), die sich signifikant oberhalb des Branchendurchschnitts von ca. 24 Prozent befindet.¹⁰ Insbesondere im ländlichen Raum, wo die Menschen bisher nur über einen langsamem Internetzugang verfügten, werden sehr hohe Take-up-Raten erzielt. Doch eine Vermarktungsoptimierung hat ihre Grenzen.

Wie von der Bundesnetzagentur angeführt, kann es beim Übergang von Homes passed zu Homes connected tatsächlich zu Verzögerungen kommen. Hierfür ist neben der Abwesenheit einer entsprechenden Marktnachfrage vor allem der Fachkräftemangel zu nennen, da für den Glasfaserausbau in Mehrfamilienhäusern (Netzebene 4) aufseiten des ausbauenden Personals andere Qualifikationen erforderlich sind als für den Glasfaserausbau bis zum Gebäude (Netzebene 3). Die primäre Hürde besteht in diesem Zusammenhang in der Verlässlichkeit der Kommunikation mit der Wohnungswirtschaft, insbesondere mit Wohnungseigentümergeinschaften. Gleichwohl haben kommunale Unternehmen teilweise sehr gute Erfahrungen mit ihren Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft gesammelt.

Die Begründung der Bundesnetzagentur, dass der Übergang von Homes passed zu Homes connected „relativ lange“ dauere und immer wieder auf Hürden stoße, erscheint für die Homes-connected-Quote von 80 Prozent der Haushalte und Unternehmensstandorte im Abschaltgebiet aber nicht hinreichend substantiiert. Stattdessen könnte das Datum der tatsächlichen Kupfernetzabschaltung verschoben werden, bis eine nahezu flächendeckende Glasfaserversorgung hergestellt ist. Gesetzesänderungen zur besseren physischen Anbindung von Gebäuden und Wohnungen können einer Verschiebung vorbeugen. Durch eine Verschiebung des Abschaltdatums könnten die angeführten Zeitbedarfe der beteiligten Akteure, insbesondere der Vorleistungsnachfrager, Berücksichtigung finden. Daher wäre eine Homes-passed-Quote von 85 Prozent der Haushalte und

¹⁰ VKU, Mitgliederumfrage in der Sparte Telekommunikation, Berlin 2024, online verfügbar unter: <https://www.vku.de/themen/infrastruktur-und-dienstleistungen/artikel/strategischer-doppelausbau-von-glasfasernetzen-behindert-kommunale-unternehmen-weiterhin/> (abgerufen am 11.02.2026).

Unternehmensstandorte im Abschaltgebiet deutlich migrationsfreundlicher und damit sowohl wettbewerbs- als auch verbraucherfreundlicher.

Vor diesem Hintergrund würde eine Homes-connected-Quote von 80 Prozent vielerorts erst spät zu einer Migration führen, obwohl auf EU-Ebene gemäß dem Kommissionsvorschlag für den Digital Networks Act eine EU-weite Kupfer-Glas-Migration schon für Ende 2035 angestrebt wird. Das Kernanliegen einer frühzeitigen Migration besteht gerade darin, durch eine gesteigerte Auslastung errichteter Glasfasernetze zusätzliches Kapital für den weiteren Glasfaserausbau freizusetzen, um möglichst zügig eine nahezu flächendeckende Glasfaserversorgung zu erreichen. Mit ihrem Vorschlag einer Mindestquote von 80 Prozent Homes connected konterkariert die Bundesnetzagentur sogar ihr eigenes deklariertes Anliegen einer „rechtzeitigen“ Migration, durch die Ausbau und Investitionen im Glasfaserbereich beschleunigt werden.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission in ihrem Vorschlag für den DNA auf Homes passed als Migrationsbedingung abstellt. Auch in mehreren EU-Mitgliedstaaten wird auf Homes passed als Migrationsbedingung referenziert. Zum Beispiel müssen in Frankreich Wohnungen oder gewerblich genutzte Räumlichkeiten im Migrationsgebiet FttH-fähig oder auf Anfrage anschließbar sein.¹¹

Des Weiteren schlägt die Bundesnetzagentur vor, dass zum Zeitpunkt der tatsächlichen Abschaltung des Kupfernetzes prinzipiell eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaser vorliegen sollte. Diese Glasfaserinfrastruktur muss einen offenen Zugang für andere Telekommunikationsunternehmen ermöglichen. Um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land zu gewährleisten und Wettbewerb auf dem Netz statt zwischen Netzen zu stärken, schließt sich der VKU dem Vorschlag der Bundesnetzagentur grundsätzlich an. Von der Vorgabe der Flächendeckung sollten solche Adressen ausgenommen sein, wo die Grundstücks- bzw. Immobilieneigentümer ein angemessenes Angebot für einen Glasfaseranschluss abgelehnt haben. Dasselbe sollte für Adressen gelten, die nur unter unverhältnismäßig hohen Kosten mit Glasfaser erschlossen werden könnten.

Solche Ausnahmen vom Kriterium der Flächendeckung sind zum Beispiel in Frankreich existent, das zugleich ein Beispiel für ein Land darstellt, das auf feste Prozentwerte bei der Glasfaserversorgung als Voraussetzung für die Kupfernetzabschaltung verzichtet. Ein solcher Verzicht empfiehlt sich aufgrund der teils stark unterschiedlichen Ausbaubegebenheiten vor Ort auch für Deutschland.

Vorrang von Marktlösungen auf der Vorleistungsebene

Die Bundesnetzagentur geht mit ihrer Auffassung, dass Glasfaserzielnetze für die Einleitung des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung einen offenen Zugang für andere

¹¹ ARCEP, Grand dossier - La fibre, Paris 2025, <https://www.arcep.fr/la-regulation/grands-dossiers-reseaux-fixes/la-fibre/zone-fibree.html> (abgerufen am 12.02.2026).

Telekommunikationsunternehmen bieten müssen, in die richtige Richtung. Dabei ist es aus VKU-Sicht empfehlenswert, wenn die Zugangsbeantragung und Zugangsgewährung technisch und prozessual möglichst einheitlich erfolgen. Die hiermit verbundenen Transaktionskosten können durch einheitliche Prinzipien gesenkt werden. Dagegen steht die seitens der Bundesnetzagentur vorgeschlagene Ausrichtung der Preisbildung auf der Vorleistungsebene an einheitlichen Prinzipien in einem Spannungsverhältnis zu den vielfältigen Begebenheiten des Glasfaserausbaus.

In betriebswirtschaftlicher Hinsicht ist der Glasfaserausbau in dicht besiedelten Gebieten lukrativer als der Ausbau im dünner besiedelten ländlichen Raum, da mit der Bevölkerungsdichte auch die Endkundendichte variiert. Je mehr Endkunden es gibt, desto besser stellt sich die Einnahmenseite des ausbauenden Unternehmens dar. Hinzu kommen die unterschiedlichen Kosten des Glasfaserausbaus, die beispielsweise bei einer Glasfaserlegung in felsigem Untergrund deutlich höher ausfallen als bei einer Glasfaserlegung in Lockergestein. Die Preisbildung einheitlichen Prinzipien zu unterwerfen, würde deshalb mit Herausforderungen verbunden sein, die der Effizienz des Glasfaserausbaus abträglich sein können.

Für den VKU bleibt aber auch klar: Der erfolgreiche Wechsel von Kupfer auf Glas gelingt nur, wenn adäquate, standardisierte Vorleistungen von allen Glasfaser ausbauenden Unternehmen angeboten werden. Der VKU spricht sich als Ankervorleistungsprodukt für das Layer-2- und Layer-3-Bitstromprodukt aus, mit dem allen Nachfragern Wettbewerb auf dem Netz ermöglicht wird.

Der VKU sieht im Layer-2-/Layer-3-Bitstromzugang das im Markt vorherrschende und gewollte Vorleistungsprodukt. Die Debatte um eine mögliche Anordnung physisch entbündelten FTTH-Zuganges („Glasfaser-TAL“) läuft angesichts dessen sachlich ins Leere. Eine Verpflichtung zur Gewährung eines physisch entbündelten FTTH-Zuganges wäre für andere Netzbetreiber mit erheblichen Kosten verbunden und überdies ineffizient. Denn ein solcher Zugang würde vom Zugangsnachfrager oft die Errichtung eigener Schränke am Straßenrand erfordern, da der Platz in den vorhandenen Kabelverzweigern nicht ausreicht. Auch würde ein physisch entbündelter FTTH-Zugang immer einen Technikereinsatz vor Ort vonnöten machen, was dem Anliegen zahlreicher kommunaler Unternehmen widerspricht, vor allem auch im Sinne weiter verbesserter Kostenstrukturen für den Endkunden Netze besonders über Softwareeinstellungen zu steuern und Technikereinsätze zu verringern. Der ohnehin bereits am Markt etablierte Layer-2/3-Bitstromzugang vermeidet diese Probleme. Somit ist der Layer-2/3-Bitstromzugang nicht ohne Grund im deutschen Markt – wie in vielen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – beliebt.

Der Gedanke des Wettbewerbs auf dem Netz ist in der Kommunalwirtschaft breit verankert. So stimmen in der im Jahre 2025 durchgeführten VKU-Mitgliederumfrage in der Verbandssparte „Telekommunikation“ 88 Prozent der antwortenden Unternehmen der Aussage zu, dass Open Access „ein zentraler Schlüssel für eine optimale Durchdringung des Breitbandmarktes mit FttH“ ist. Damit herrscht prinzipiell Übereinstimmung mit dem Open-Access-Angebot kommunaler Unternehmen, demnach mehr als vier von fünf

antwortenden kommunalen Unternehmen einen offenen und diskriminierungsfreien Netzzugang anbieten. Weniger als das Vorleistungsangebot erschwert allerdings die mangelnde Vorleistungsnachfrage den vollumfänglich funktionierenden Wettbewerb auf dem Netz. Für Nachfrager unter Umständen zu geringe Skaleneffekte suchen Glasfaser ausbauende Unternehmen dabei durch Open-Access-Plattformen durchaus erfolgreich zu beheben. Umgekehrt fragen kommunale Unternehmen Vorleistungen auch vielfach nach.

Insbesondere in Gebieten, in denen nur ein einziges Glasfasernetz profitabel ist, müssen Zugangsnachfrager tatsächlichen Zugang finden können. Daher unterstützt der VKU den Vorschlag der Bundesnetzagentur, in solchen von der Bundesnetzagentur zu definierenden Gebieten eine Verpflichtung vorzusehen, geeigneten Nachfragern Zugang zum Glasfasernetz zu angemessenen und fairen Bedingungen zu gewähren und mit den Nachfragern bei Bedarf über einen solchen Zugang zu verhandeln. Die Ergänzung dieser Verhandlungspflicht durch die Rechtskompetenz der Bundesnetzagentur, im Streitfall eine verbindliche Entscheidung über die Bedingungen des Vorleistungszuganges zu treffen, erscheint geeignet, um einen wirksamen Netzzugang zu gewährleisten. Eine Vorabfestlegung zentraler Zugangsbedingungen und somit unabhängig von Streitfällen durch die Bundesnetzagentur, was einer Novellierung von § 22 TKG bedürfte, kann in diesem Zusammenhang sinnvoll sein. Zudem teilt der VKU die Auffassung der Bundesnetzagentur ausdrücklich, dass freiwillige und auf Augenhöhe verhandelte Konditionen gegenüber Entscheidungen der Regulierungsbehörde und des Gesetzgebers Vorzug genießen müssen.

Migrationsgebiete verbrauchernah zuschneiden

Um die Modernisierung der digitalen Infrastruktur und damit die Kupfer-Glas-Migration zum Erfolg zu führen, müssen die Menschen mitgenommen werden. Dies geschieht durch eine verbrauchernahe Kommunikation, aber ebenso durch eine verbrauchernahe technische Umstellung. Deshalb müssen sich die Migrationsgebiete, verstanden als Abschalteteinheiten, aus VKU-Sicht vornehmlich an der Struktur der Kabelverzweiger oder kleineren Anschlussbereichen orientieren.

Ein solcher Ansatz ermöglicht einen plan- und kontrollierbaren Prozess, der den einzelnen Verbraucher bei der Umsetzung des Großprojektes der Kupfer-Glas-Migration am lebensnächsten adressiert und die Fehlerquote am niedrigsten zu halten verspricht. Wenig wäre abträglicher für den Erfolg der Infrastrukturmodernisierung als erodierendes Vertrauen der Menschen in die verlässliche Umsetzung des notwendigen Vorhabens.

Ein weiterer Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass sich auf Basis der einzelnen Kabelverzweiger bzw. kleineren Abschaltbereiche je nach Ressourcenverfügbarkeit evolutionär Cluster bilden lassen, die sich durchaus an administrativen Grenzen wie Stadt-/Ortsteilen zu orientieren vermögen. So lässt sich auch die Homogenität der zu migrierenden Gebiete und damit die Migrationskosten der Unternehmen reduzieren. Hingegen könnten sich größere Migrationsgebiete im Nachhinein als zu umfangreich für die beteiligten

Akteure erweisen, was Verzögerungen und entsprechend negative Kommunikationsnotwendigkeiten gegenüber den Verbrauchern zur Folge hätte. Kleinere Migrationsgebiete könnten zudem von den Kommunalverwaltungen einfacher begleitet werden, was beispielsweise die Bearbeitung von Genehmigungsverfahren und Unterstützungsleistungen mit Blick auf die Bürgerkommunikation anbelangt. Dass sich Infrastrukturvorhaben nicht immer an administrativen Grenzen orientieren, sondern vielmehr an kleineren Einheiten, ist zum Beispiel aus dem Bereich der Straßensanierungen bekannt. Kleinteiligere Projekte sind deutlich stärker in der Lebenswirklichkeit der Menschen verankert als Großprojekte.

Der VKU unterstützt auch den Verweis auf besondere Anforderungen von Geschäftskunden, die sich häufig eigene, redundante Glasfaseranschlüsse legen ließen. In diesen Fällen ist eine eindeutige Zuordnung des jeweiligen Unternehmensstandortes zu einem Migrationsgebiet nicht ohne Weiteres möglich.

Bundesweiter Migrationsplan der TDG ist sinnvoll

Ein Gesamtabschalte-/Migrationsplan der TDG wäre sinnvoll, um Planungssicherheit zu ermöglichen und zu überprüfen, ob der Diskriminierungsfreiheit bei der Migration Genüge getan wird. Der VKU stimmt dem Vorschlag der Bundesnetzagentur zu, dass es einen übergeordneten Migrationsplan, der die gesamte Bundesrepublik abdeckt, geben sollte. Dies würde nach dem Verständnis des VKU Informationen über die Kupfernetzstruktur einschließen.

Der Migrationsplan würde der Transparenz und damit dem zuverlässigen Prozess der Kupfer-Glas-Migration dienen. Durch die mindestens zu gewährleistende Aufnahme des vorgesehenen Starts des ersten Migrationsprozesses über zentrale Meilensteine bis hin zum voraussichtlichen Ende des letzten Migrationsprozesses würde die Bundesrepublik zudem im Gleichschritt mit den Bestrebungen auf der EU-Ebene zum Digital Networks Act laufen.

Migrationsprozess sollte nicht länger als drei Jahre dauern

Der Vorschlag eines grundsätzlich dreijährigen Zeitraumes für das Verfahren zur Kupfernetzabschaltung, d. h. von der Stellung des Antrages auf Einleitung eines Verfahrens nach § 34 TKG über die Kupfer-Glas-Migration bis zur tatsächlichen Abschaltung des Kupfernetzes, sieht der VKU für den Massenmarkt als geeignet an. Spätestens 24 Monate vor der geplanten tatsächlichen Abschaltung sollte der Vermarktungsstopp in Kraft treten, da die Mindestvertragslaufzeit in der Regel 24 Monate beträgt.

Folglich hätten die Verbraucher und Vorleistungsnehmer zwölf Monate Zeit, um sich nach der Antragstellung in der Ankündigungsphase des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung auf den Vermarktungsstopp vorzubereiten. **Der Geschäftskundenmarkt braucht im Rahmen einer Ausnahmegenehmigung unter Umständen längere Fristen. Hierin stimmt der VKU mit der Bundesnetzagentur auch überein. Der VKU schlägt daher vor, dass die Bundesnetzagentur die Ausnahmegenehmigung mit der Genehmigung des**

Abschaltantrages oder spätestens während des laufenden Vermarktungsstopps für zunächst zwölf Monate erteilen kann.

Wichtig für einen zügigen Migrationsprozess ist auch, dass die potenzielle Einbeziehung des Glasfaserausbaus in Mehrfamilienhäusern nicht zu einer Migrationsblockade durch fehlenden Zugang zu den Gebäuden führt. Hier bedarf es geeigneter Abhilfe.

Vermarktungsstopp ist für schnellen Migrationserfolg zentral

Der Vermarktungsstopp (Commercial closure) ist aus VKU-Sicht der zentrale Baustein des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung. Er bildet den Auftakt zur beschleunigten Migration, wobei nur noch Glasfaseranschlüsse bzw. -tarife vermarktet werden dürften. Im Falle von Vertragsverlängerungen wäre auf Glasfaserprodukte umzustellen. In einem Dutzend Mitgliedstaaten der EU hat sich ein Vermarktungsstopp als hilfreich für den Prozess erwiesen und ist auch in den Pilotprojekten zum Wechsel von Kupfer auf Glasfaser im Rahmen des Gigabitforums der Bundesnetzagentur als Instrument angewandt worden.

Dabei stützt der VKU die Feststellung der Bundesnetzagentur, dass für Geschäftskundenprodukte eine längere Frist als Ausnahmeregelung gelten kann als die vorgeschlagenen 24 Monate vor der tatsächlichen Kupfernetzabschaltung im Massenmarkt. Oft bleibt der Standardisierungsgrad von Geschäftskundenprodukten hinter jenem des Massenmarktes deutlich zurück. Dies fängt zum Beispiel bei redundanten Glasfaseranbindungen von und zwischen Unternehmensstandorten an und reicht bis zu individualisierten Produkten auf der Anwendungsebene.

Der Vermarktungsstopp muss so früh wie möglich nach der Anzeige zur Einleitung des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung erfolgen. Bereits in der Phase der Ankündigung des Vermarktungsstopps, die auf die Antragstellung folgt, und der tatsächlichen Kupfernetzabschaltung sollte die Neuvermarktung von kupferbasierten Produkten unterbleiben. Angebote sollten ab diesem Zeitpunkt nur noch auf Basis der modernen Glasfaserinfrastruktur unterbreitet werden. Mindestens 24 Monate vor der tatsächlichen Kupfernetzabschaltung würde gemäß dem nachvollziehbaren Vorschlag der Bundesnetzagentur der verbindliche Vermarktungsstopp einsetzen. Den Vorschlag der Bundesnetzagentur, auf der Basis der ersten Migrationsprojekte zu evaluieren, ob der Zeitraum von der Antragstellung bis zum verbindlichen Vermarktungsstopp reduziert werden kann, unterstützt der VKU.

Kommunikation des Technologiewechsels durch staatliche Stellen

In mehreren europäischen Ländern hat sich eine frühzeitige Kommunikation der Kupfernetzabschaltung gegenüber der Öffentlichkeit als förderlich für die entscheidende freiwillige Migration auf Glasfaser erwiesen. Beim Glasfaserausbau weit vorangeschrittene Länder hatten die Abschaltung häufig schon bei einer Glasfaserabdeckung von rund fünfzig

Prozent kommuniziert – auch ohne bereits ausgearbeitete Abschaltbedingungen vorliegen zu haben.¹²

Besonders für Deutschland mit seiner noch immer dominanten Kupferinfrastruktur ließe sich eine vergleichbare Entwicklung annehmen. Gesellschaft und Wirtschaft benötigen Erwartungssicherheit. Diese Erwartungssicherheit kann bereits heute gegeben werden, weil sich die Politik auf Glasfaser als Zukunftstechnologie in Anbetracht derer Leistungsfähigkeit verständigt hat und die ausbauenden Unternehmen bereit sind, den Glasfaserausbau zu vollenden.

Daher wirbt der VKU dafür, Erwartungssicherheit in der Gesellschaft und Wirtschaft mit Blick auf die Zukunftstechnologie Glasfaser auch in Deutschland herzustellen. Zu diesem Zwecke muss der Staat in der Öffentlichkeit frühzeitig und klar kommunizieren, dass die Modernisierung der Festnetzinfrastruktur voranschreitet und eine Migration von Kupfer auf Glas perspektivisch beinhaltet.

Das Beispiel Schleswig-Holsteins, das beim Glasfaserausbau weit vorangeschritten ist, unterstreicht in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung wohnortnaher Kommunikationsstrategien staatlicher Stellen, um den Glasfaserausbau zu beschleunigen und höhere Glasfaseranschlussquoten zu erzielen.¹³ Inwieweit Kommunikationsmaßnahmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt werden respektive werden können, bleibt zu erörtern.

Eine deutliche Kommunikation des Bundes bleibt aus VKU-Sicht aber unverzichtbar. Dabei erscheint eine Kommunikation auf dieser Ebene schon heute als gerechtfertigt, wenn man einen Blick auf die existente Glasfaserversorgung wirft. Denn ähnlich wie im europäischen Ausland zum Zeitpunkt der dortigen Kommunikation gilt in Deutschland bereits ungefähr die Hälfte der Haushalte und Unternehmensstandorte mit Glasfaser im Sinne von Homes passed als versorgt.

Zusätzlich ist eine Kommunikation in den Abschaltgebieten zu empfehlen. Dem Vorschlag der EU-Kommission für den Digital Networks Act zufolge soll die Bundesnetzagentur bis zum 31. Mai 2028 eine Liste mit den einzelnen Abschaltgebieten in Deutschland vorlegen. Diese Liste sollte nach Auffassung des VKU genutzt werden, um ebenfalls vor Ort ab einem Glasfaserausbaugrad von 50 Prozent der Haushalte und Unternehmensstandorte im Sinne von Homes passed die Kupfer-Glas-Migration staatlicherseits anzukündigen.

¹² Martins/Lachmann/Schwarz-Schilling/Neumann, Die Kupfernetzabschaltung in Europa – Was können wir aus dem Ausland lernen?, Bad Honnef 2025, S. 23 ff., online verfügbar unter: https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/Studie_Benchmark_KGM.pdf (abgerufen am 10.03.2026).

¹³ Julia Carstens, Staatssekretärin im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, im Podcast „NETZtalk“ vom 19.02.2026, online verfügbar unter: <https://bundesnetzagentur.de/podcast> (abgerufen am 11.03.2026).

Migrationskosten: Telekom Deutschland GmbH steht in der Pflicht

Der VKU teilt die Auffassung der Bundesnetzagentur nicht, dass die Migrationskosten primär denjenigen Akteuren zuzuordnen seien, deren Entscheidungen und Handlungen die Migration auslösen. Andernfalls droht das Initiativrecht der alternativen Glasfaser ausbauenden Unternehmen ins Leere zu laufen bzw. an Wirkung zu verlieren. Diese Unternehmen könnten durch eine unangemessene Kostenübernahmepflicht davon abgehalten werden, eine vor allem auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten unterstützenswerte rechtzeitige Migration einzuleiten. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesnetzagentur diese Gefahr durch Nennung ihres Leitprinzips der Wettbewerbs- und Investitionsneutralität dennoch zu erkennen scheint.

Das TKG äußert sich in der Tat nicht explizit zur Kostenverteilung im Migrationsfall nach § 34 TKG. Glasfaser ausbauende Unternehmen werden ihren Anteil an den Migrationskosten zum Zeitpunkt der Migrationsauslösung durch den Ausbau der für die Migration notwendigen Glasfaserinfrastruktur zum großen Teil aber schon geleistet haben. Demgegenüber hat die TDG zu diesem Zeitpunkt von ihren abbeschriebenen Kupfernetzen lange Zeit profitiert, während es ihre Wettbewerber waren, die große Investitionen in die Modernisierung der digitalen Festnetzinfrastruktur Deutschlands vorgenommen haben. Wenn es eine primäre Kostenzuordnung geben sollte, dann in Richtung der Eigentümerin des Kupfernetzes.

Stattdessen sieht der VKU allerdings eine Kostenverteilung auf die beteiligten Akteure der Kupfer-Glas-Migration als vorzugswürdig an, die sich an den Verantwortungsbereichen der TDG (z. B. Anpassung der Zugangsverträge, Umstellung/Kündigung der Endkundenverträge), Zielnetzbetreiber (z. B. Entwicklung alternativer Zugangsprodukte, Bereitstellung der Endkundenanschlüsse) und Vorleistungskunden (z. B. technische Anpassung an neue Schnittstellen, Kosten für den Anschluss an die Netzzugangspunkte) ausrichtet. Welche genauen Kostenpositionen welchem Migrationsakteur zuzuordnen sind, ist in einem gemeinsamen Prozess zu erarbeiten.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

Sören Pinnekamp

Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation
Bereich Digitales

Telefon: +49 30 58580-158
E-Mail: pinnekamp@vku.de