

POSITIONSPAPIER

Deutschlands Chance auf eine vernetzte Zukunft

Von Kupfer zu Glasfaser: Hochgeschwindigkeitskommunikation im Markt von morgen

Berlin, April 2025

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt 1.592 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit rund 309.000 Beschäftigten wurden 2022 Umsatzerlöse von 194 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 17 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen signifikante Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 66 Prozent, Gas 65 Prozent, Wärme 91 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Abwasser 40 Prozent. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und hat seit 1990 rund 78 Prozent ihrer CO₂-Emissionen eingespart – damit ist sie der Hidden Champion des Klimaschutzes. Immer mehr Mitgliedsunternehmen engagieren sich im Breitbandausbau: 220 Unternehmen investieren pro Jahr über 912 Millionen Euro. Künftig wollen 90 Prozent der kommunalen Unternehmen den Mobilfunkunternehmen Anschlüsse für Antennen an ihr Glasfasernetz anbieten. [Zahlen Daten Fakten 2024](#) Wir halten Deutschland am Laufen – denn nichts geschieht, wenn es nicht vor Ort passiert: 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 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Deutschland ist im internationalen Vergleich nach wie vor ein Nachzügler beim **Glasfaserausbau (Fiber to the Home, FTTH)** und bei der Nutzung dieser Netze der Zukunft. Um hier zügig voranzukommen und die Transformation auf die Netze der digitalen Zukunft umzusetzen, ist der Wechsel von den Kupfernetzen auf die zukunftssicheren Glasfasernetze für den Standort Deutschland zeitnah, nachhaltig und wettbewerbssichernd zu gestalten.

Das infrastrukturelle Zielbild FTTH ist in der Gigabitstrategie der Bundesregierung verankert – der **Umstieg von Kupfer auf Glasfaser** ist Teil der erforderlichen konkreten Umsetzung. Zur Erstellung eines notwendigen, Planungssicherheit schaffenden Konzepts für den Weg von Kupfer- zu Glasfasernetzen regen wir die folgenden Maßnahmen an:

- Der Übergang auf Glasfaser ist **zeitnah** zu starten: Objektive Voraussetzungen für das Auslösen des Wechsels von Kupfer auf Glasfaser sind zu definieren. Herausforderungen sind im Prozess zu lösen.
- Das **Initiativrecht**, den Wechsel von Kupfer auf Glasfaser auszulösen, sollen die Deutsche Telekom und die weiteren Glasfaser ausbauenden Unternehmen haben. Zudem ist erforderlich, dass auch die Bundesnetzagentur den Prozess bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von Amts wegen anstoßen kann.
- Der VKU-Vorschlag besteht aus einem **Zwei-Phasen-Modell**, das einen raschen Start und Kontinuität in der Umsetzung ermöglicht:
 - Schritt 1: **gebietsweise Ankündigung der Abschaltung der Kupfernetze** als Startschuss sowie **Ende der Neuvermarktung von Produkten auf der Basis von Kupfertechnologie** („commercial closure“);
 - Schritt 2: konkrete **Umsetzung**
- Der Wettbewerb darf nicht durch **strategische Abschaltung der Deutschen Telekom** verzerrt werden. Die Verfügbarkeit von **adäquaten Vorleistungsprodukten** in der Glasfaserwelt ist eine zentrale Voraussetzung.
- Mit dem Wechsel auf Glasfaser geht einher, dass der **Ausbau der FTTH-Netze** weiter voranschreitet. Die alternativen Netzbetreiber haben bereits den überwiegenden Anteil an Investitionen für den Ausbau von Glasfaser getätigt. Der VKU-Ansatz beinhaltet, dass im Zuge des Übergangs alle Glasfaser ausbauenden Unternehmen über weitere Investitionsanreize verfügen.

Der Wechsel auf Glasfaser ist Garant für bessere Netze und höhere Leistungsfähigkeit der digitalen Infrastruktur sowie für robusten Wettbewerb auf der Diensteebene – auch durch die Nutzung von Vorleistungen auf Glasfaserinfrastrukturen.

Damit Wirtschaft und Verbraucher von den mit dem Wechsel auf Glasfaser verbundenen Vorteilen profitieren können, ist es wichtig, diese Netze flächendeckend zu bauen und auch umfassend zu nutzen. Dafür ist es zentral, dass sich Deutschland von den

Kupfernetzen verabschiedet und alle Kunden in die Glasfaserzukunft bringt – nur so können die Ineffizienzen eines parallelen Infrastrukturbetriebes, auch im Sinne der Nachhaltigkeit, vermieden und die Einsparpotenziale durch das Ausphasen des technisch überholten Kupfernetzes gehoben werden.

Ein solcher Wechsel in die digitale Zukunft erfordert eine gemeinsame Anstrengung vieler Beteiligten:

- Insbesondere gibt es die **Deutsche Telekom**, die heute noch Kupfernetze betreibt, aber den weiteren Ausbau schon rein glasfaserbasiert vornimmt und die für den Wechsel die eigenen Endkunden und die von den Vorleistungen der Deutschen Telekom abhängigen Telekommunikationsanbieter (Wholesale-Nachfrager) umfassend und genau informieren muss.
- Ebenso gilt es für die **alternativen Glasfaser ausbauenden Unternehmen**, die bisher schon die weit überwiegende Mehrheit des Ausbaus getragen haben, sicherzustellen, dass der Wechsel von Kupfer auf Glasfaser nicht zu einer Verzerrung des Wettbewerbs führt.
- Ferner relevant ist, die **Endkunden** in den Wechselprozess einzubinden und sie vorab und begleitend umfassend zu informieren.
- Schließlich sind die zuständigen Institutionen, insbesondere das zuständige **Bundesministerium** sowie die **Bundesnetzagentur (BNetzA)**, aufgerufen, die Voraussetzungen für einen wettbewerbssichernden und verbraucherfreundlichen Übergang zu schaffen, diesen mit entsprechenden Leitplanken und gesetzlichen Änderungen zu begleiten, vor allem durch Aufhebung der gegenwärtig auf dem Kupfernetz liegenden Regulierungsverpflichtungen.

Das infrastrukturelle Zielbild FTTH ist in der Gigabitstrategie verankert – der Umstieg von Kupfer auf Glasfaser ist Teil der erforderlichen, konkreten Umsetzung. Branche und Institutionen (Ministerium, BNetzA, Gesetzgeber) stehen in der Verantwortung, dies zu realisieren.

Das infrastrukturelle Zielbild muss eine Versorgung von Bevölkerung, Wirtschaft und Institutionen mit FTTH, also Glasfaser bis zu jedem Haus und in jede Wohn-/Nutzungseinheit sein. Nur ein durchgängiges Glasfasernetz sichert die uneingeschränkte Teilhabe aller an der Informationswelt von morgen. Das infrastrukturelle Zielbild FTTH ist bereits in der Gigabitstrategie der Bundesregierung verankert.

Ein Klarheit schaffendes Konzept über die Bedingungen der Abschaltung der historischen Kupfernetze stellt einen starken Impuls für den weiteren Ausbau und auch die Nutzung von Glasfasernetzen dar.

Damit der Wechsel von Kupfer auf Glas gelingt, sind alle relevanten Akteure einzubeziehen: Allen voran die Deutsche Telekom und ihre Wettbewerber sowie Gesetzgeber, Bundesministerium und BNetzA, unter besonderer Würdigung der Interessen von Kunden und Verbrauchern. Die Branche und Entscheidungstragende müssen die einzelnen Schritte der Abschaltung definieren, sich auf Voraussetzungen für den Start des Übergangs einigen und die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Umstieg gestalten.

Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, dass der Wechsel von Kupfer auf Glas nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt, dass bestehende Marktmacht aus der Kupferwelt nicht in den Glasfasermarkt übertragen wird und dass Nutzer zutreffende und verständliche Informationen erhalten, die einen klaren und sicheren Weg in die digitale Zukunft aufzeigen.

Der Übergang auf Glasfaser ist zeitnah zu starten: Dafür müssen objektive Voraussetzungen für das Auslösen der Abschaltung definiert werden.

Es ist wichtig, heute den Rahmen zu definieren, um zeitnah den Wechsel anzustoßen. Der klar geregelte Übergang auf ein durchgängiges Glasfasernetz (FTTH) muss jetzt beginnen.

Die Initiierung solcher gebietsweisen und am Ende flächendeckenden Abschaltungen sollte an objektive Voraussetzungen gebunden sein. Dazu gehören erreichte FTTH-Ausbaugrade und die gesicherte Verfügbarkeit von Vorleistungsprodukten auf der Glasfaserinfrastruktur ebenso wie Maßnahmen, die eine wettbewerbsschädliche Kupfer-Abschaltestrategie der Deutschen Telekom verhindern. In einem Zeitraum von mehreren Jahren erfolgt so die Überführung auf Glasfasernetze, unter Beachtung aller relevanten Verbraucherschutzbestimmungen.

Das Initiativrecht, den Wechsel von Kupfer auf Glas auszulösen, sollte bei allen Glasfaser ausbauenden Unternehmen liegen. Zudem ist erforderlich, dass auch die Bundesnetzagentur den Prozess bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von Amts wegen anstoßen kann.

Aktuell sieht § 34 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) das alleinige Antragsrecht für eine Abschaltung der Kupfernetze bei der Deutschen Telekom als Eigentümerin der Kupfernetze. Dies versetzt die Telekom in die Lage, eine strategisch motivierte, wettbewerbsschädliche, selektive und intransparente Abschaltpraxis zu etablieren.

Neben der Telekom sollten daher alternative Netzbetreiber, die in einem Gebiet ausgebaut haben, das Recht haben, die Initiative für einen Wechsel von Kupfer auf Glas in diesem Gebiet einzuleiten.

Dafür kann eine gesetzliche Anpassung der richtige Weg sein. Zudem ist es erforderlich, dass die Bundesnetzagentur als die wesentliche, marktordnende Institution den Prozess bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von Amts wegen anstoßen kann. Damit kann sichergestellt werden, dass ein diskriminierungsfreier Wechsel von Kupfernetzen der Telekom auf Glasfaser auch in solchen Gebieten erfolgt, in denen ihre Wettbewerber Glasfasernetze errichtet haben, wenn die zuvor festzulegenden objektiven Bedingungen erfüllt sind.

Der Wettbewerb darf nicht durch eine strategische Abschaltpraxis der Deutschen Telekom behindert werden.

Durch den in § 34 TKG definierten Prozess liegt das Initiativrecht zur Auslösung der Abschaltung von Kupfernetzen bei der Telekom als Eigentümerin. Die Telekom ist somit in der Lage, dies als strategischen Vorteil für sich zu nutzen und die weiteren Investitionen ihrer Wettbewerber in den flächendeckenden Ausbau negativ zu beeinflussen. Dies würde nicht nur den im Markt tätigen alternativen Glasfasernetzbetreibern schaden, die bis heute einen Großteil des Ausbaus stemmen, sondern auch die weitere Digitalisierung und den flächendeckenden Ausbau von Glasfaser im ganzen Land verzögern und damit den Wettbewerb insgesamt behindern. Die Bundesnetzagentur und der Gesetzgeber müssen deswegen geeignete Maßnahmen vorsehen, die eine solche strategische Abschaltpraxis und die damit einhergehenden Wettbewerbsverzerrungen verhindern.

Der erfolgreiche Wechsel von Kupfer auf Glasfaser kann außerdem nur gelingen, wenn adäquate, standardisierte Vorleistungen von allen Glasfaser ausbauenden Unternehmen angeboten werden. Der VKU spricht sich als Ankervorleistungsprodukt für ein Layer-2- und Layer-3-Bitstromprodukt aus, mit dem allen Nachfragern Wettbewerb ermöglicht wird.

Ein Zwei-Phasen-Modell ermöglicht den raschen Start und Kontinuität in der Umsetzung.

Der Umstieg von Kupfer auf Glas erfordert mehrere Schritte. Mit einem Zwei-Phasen-Modell werden sowohl ein rascher Start als auch die Etablierung eines Regelprozesses ermöglicht.

Erster Schritt: Ankündigung der Abschaltung als Startschuss

Sobald in einem Gebiet ein hoher FTTH-Ausbaugrad erreicht ist, sollte die Abschaltung der Kupfernetze angekündigt werden können.

Bereits in der Phase der Ankündigung der Abschaltung sollte die Neuvermarktung von kupferbasierten Produkten an Endkunden nicht mehr stattfinden. Angebote sollen ab diesem Zeitpunkt nur noch auf Basis der modernen Glasfaserinfrastruktur gemacht werden können. Ein solches „Commercial Closure“ hat sich in einem Dutzend Mitgliedstaaten der Europäischen Union 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 angewendet worden.

Im Laufe der ersten Phase steigt dadurch die Auslastung des FTTH-Netzes kontinuierlich an.

Zweiter Schritt: Konkrete Umsetzung

In der zweiten Phase kommt es zur tatsächlichen gebietsweisen Abschaltung des Kupfernetzes. Zuvor werden Zeitpläne, technische und betriebliche Prozesse, Maßnahmen im Bereich der Kunden- und Verbraucherinformation sowie der Umstieg auf Glasfaservorleistungsprodukte festgelegt.

Mit diesem Prozess und den vorgeschlagenen Maßnahmen erfolgt nochmals eine Beschleunigung des eigenwirtschaftlichen Ausbaus. Dadurch wird künftiger Förderbedarf reduziert und es entsteht ein sich selbst tragender Prozess des Umstiegs in die Glasfaserwelt, bei dem sich die Nutzung der Glasfasernetze durch Zusammenarbeit auf der Vorleistungsebene erhöht und fairer Wettbewerb auf den Netzen ermöglicht wird. Die Maßnahme trägt sich durch die Beschleunigung und durch den Vermarktungsstopp der kupferbasierten Produkte selbst.

Jetzt beginnen!

Zeitnah zu beginnen und auf dem Weg die Herausforderungen zu lösen, ist das Gebot der Stunde.