

# Stellungnahme zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration

NetCom BW GmbH  
Unterer Brühl 2  
73479 Ellwangen

# Stellungnahme zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration

## 1 Vorbemerkung

Zunächst bedanken wir uns als NetCom BW GmbH, Tochterunternehmen der EnBW, für die Möglichkeit, zu dem von der Bundesnetzagentur veröffentlichten Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration (Januar 2026) und den darin beschriebenen Überlegungen und Fragen für einen fairen und diskriminierungsfreien Migrationsprozess nach § 34 TKG Stellung nehmen zu können.

Die NetCom BW ist im Glasfaserausbau und als Telekommunikationsnetzbetreiber insbesondere in ländlichen Regionen Baden-Württembergs und dem angrenzenden Bayern tätig. Neben eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbauprojekten betreibt die NetCom BW auch mit öffentlichen Fördermitteln finanzierte Glasfasernetze. Ziel ist es, gemeinsam mit den Kommunen unterversorgte Gebiete zukunftsfähig und flächendeckend mit gigabitfähigen Glasfasernetzen auszubauen und so im Sinne der Daseinsvorsorge sowie der Standortsicherung für eine Angleichung der Lebensverhältnisse zu sorgen.

Als alternativer Telekommunikationsnetzbetreiber, der seinen Beitrag zu einer zukunftssicheren und nachhaltigen Glasfaserinfrastruktur in Deutschland leistet, begrüßen wir das kontinuierliche Bestreben der Bundesnetzagentur, unter Beteiligung aller Marktakteure angemessene regulatorische Rahmenbedingungen für die Kupfer-Glas-Migration zu schaffen. Dieses zeigt sich zunächst in der Veröffentlichung des Impulspapiers im April 2025 sowie dem Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) im September 2025 und nun im aktuellen Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur. Wir begrüßen insbesondere, dass die Bundesnetzagentur frühzeitig – noch vor dem ersten Antrag auf Abschaltung der Kupfernetze nach § 34 TKG – den Dialog mit den Marktteilnehmern sucht. Damit trägt die Bundesnetzagentur ihrer im Rahmen des Prozesses nach § 34 TKG zuteilwerdenden Überwachungs- und Steuerungsfunktion Rechnung, um einen fairen und diskriminierungsfreien Technologiewechsel in Deutschland zu gewährleisten.

## 2 Diskriminierungsfreie Abschaltung

Wir begrüßen, dass die Bundesnetzagentur in dem vorliegenden Regulierungskonzept das erhebliche Missbrauchsrisiko anerkennt, das ein alleiniges Initiativrecht der Telekom Deutschland GmbH (nachfolgend „Telekom“ genannt) für die Auswahl der Migrationsgebiete hätte wie es aktuell in § 34 TKG vorgesehen ist. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Telekom durch eine betriebswirtschaftlich vorteilhafte Migrationsstrategie versucht, die Erlöse aus den bestehenden Kupfernetzen möglichst lange aufrechtzuerhalten, die Migration zu verzögern und gezielt solche Gebiete für die Umstellung auswählt, in denen die bisherigen Kupfer-Kunden auf das eigene Glasfasernetz der Telekom migrieren würden.

Um dem entgegenzuwirken, soll neben objektiven Migrationsbedingungen eine neue gesetzliche Ausgestaltung für die Einleitung des Migrationsprozesses eine diskriminierungsfreie Abschaltung gewährleisten. Dabei werden in dem Regulierungskonzept drei Ausgestaltungsvarianten mit variierender regulatorischer Eingriffstiefe aufgeführt. Mit diesen möchte die Bundesnetzagentur das alleinige

Initiativrecht der Telekom entweder durch einen Drittschutz in die Balance bringen bzw. einschränken (Variante 1), durch zusätzliche Initiativrechte für Wettbewerber und die Bundesnetzagentur (Variante 2) ergänzen, oder durch einen Automatismus (Variante 3) ersetzen.

Hierbei unterstützen wir die Empfehlung der Bundesnetzagentur, ein regelgebundenes Verfahren nach Variante 2 gesetzlich zu verankern. Danach hätten neben der Telekom auch deren Wettbewerber und die Bundesnetzagentur unter der Voraussetzung der erfüllten objektiven Migrationskriterien ein Initiativrecht. Aus unserer Sicht minimiert diese Variante am besten das Missbrauchspotenzial der Telekom und ermöglicht so eine diskriminierungsfreie und zeitnahe Migration.

Aufgrund des derzeit parallellaufenden EU-Gesetzgebungsverfahrens des Digital Networks Acts (nachfolgend „DNA“) müssen die darin angedachten Regelungen für die Kupfer-Glas-Migration hierbei mitberücksichtigt bzw. die Regelungen harmonisiert werden.

Der derzeitige Entwurf des DNA sieht vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden sogenannte Copper Switch-off Areas (nachfolgend CSO-Areas) festlegen und veröffentlichen sollen. Nachdem diese CSO-Areas das technisch definierte Kriterium von 95% „premises passed“ und ein angemessenes Glasfaser-Endkundenangebot aufweisen, werden diese als „ready“ eingestuft und müssen nach Erlass eines Rechtsakts durch die nationale Regulierungsbehörde innerhalb von drei Jahren vollständig von Kupfer auf Glasfaser migriert werden. Damit ähnelt der im DNA angedachte Migrationsprozess überwiegend der Variante 3 des Regulierungskonzepts der Bundesnetzagentur.

Grundsätzlich unterstützen wir die Einführung eines Automatismus. Wir schlagen jedoch vor, diesen durch eine Erweiterung des Initiativrechts aus Variante 2 zu ergänzen: Ein Telekommunikationsunternehmen, das ein Glasfasernetz betreibt, sollte anhand objektiver Migrationsbedingungen ein Gebiet als „ready“ identifizieren und direkt an die Bundesnetzagentur melden können. Da der Glasfasernetzbetreiber über die aktuellsten Daten zum Beschaltungsgrad und den besten Überblick über alternative Zugangsprodukte verfügt, kann er Migrationsgebiete schnell und zuverlässig melden. Dieses Vorgehen entlastet die Bundesnetzagentur, da sie sich auf eine aufwandsärmere Gegenprüfung beschränken kann. Dadurch wird die Migration zusätzlich beschleunigt.

Ebenfalls könnte, in Anlehnung an die europäischen Gesetzesvorhaben, das zuvor geschilderte Konzept so ausgestaltet werden, dass einzelne Telekommunikationsunternehmen die Eintragung von Gebieten in die CSO Area List beantragen können, bei denen alle Migrationsvoraussetzungen vorliegen.

### 3 Festlegung objektiver Migrationsbedingungen

Insgesamt unterstützen wir den Vorschlag der Bundesnetzagentur, Mindestvoraussetzungen festzulegen, die zu Beginn des Abschaltprozesses für das abzuschaltenden Gebiet erfüllt sein müssen. Um die Planungssicherheit sowie mögliche Missbrauchspotentiale zu vermeiden, erachten wir es als sinnvoll, dass diese durch die Bundesnetzagentur festgelegt werden. Um eine für die Praxis geeignete Festlegung zu gewährleisten, sollten diese unter Einbeziehung der auf dem Markt tätigen Telekommunikationsunternehmen erfolgen. Weiterhin sollten diese in regelmäßigen Abständen und unter Konsultation des Marktes überprüft und bei Bedarf angepasst werden.

Als eine der wesentlichsten Migrationsbedingungen sieht die Bundesnetzagentur im vorliegenden Regulierungskonzept nicht wie bisher eine „homes passed“- Mindestquote, sondern eine Mindestquote von 80 % aller Anschlüsse innerhalb des abzuschaltenden Gebiets als "homes connected" vor. Weiterhin definiert sie „homes connected“ im Sinne einer Versorgung mit Glasfaser bis in die Wohnung (FttH) und nicht nur bis in den Keller (FttB).

Damit erkennt die Bundesnetzagentur an, dass neben einer baulichen Nachverdichtung, Verträge für die neuen Vorleistungsprodukte erst abgeschlossen, die entsprechenden technischen Netzkoppelungen sowie die Migration der Endkundenverträge auf Glasfaserprodukte noch realisiert werden müssen und dies Zeit und Ressourcen benötigt. Bei einer zu kurzen Migrationsfrist werden Telekommunikationsunternehmen erheblich unter Druck gesetzt, wie dies insbesondere im Falle der aktuell in § 34 TKG vorgesehenen gesetzlichen Mindestfrist von einem Jahr der Fall wäre.

Richtigerweise muss für eine flächendeckende Versorgung der Endkunden mit Glasfaser im Rahmen der Nachverdichtung der Ausbau der gebäudeinternen Netze (Inhouse-Netz) mitgedacht werden. Die Festsetzung einer Mindestquote in Form 80% "homes connected" (FttH) in Verbindung mit der zusätzlichen Verlängerung des Migrationszeitraums auf mindestens 36 Monate und einem zur Diskussion stehenden Vollausbaurecht für Inhouse-Netze, stellt dabei jedoch eine Überkorrektur dar, welche die Migration verzögern könnte.

Statt einer Mindestquote in Form von 80% "homes connected" (FttH) schlagen wir daher eine zweistufige Ausbauquote vor: Ein Migrationsgebiet sollte danach für die Migration vorgeschlagen werden können, wenn diese eine Glasfaserausbauquote von mindestens 85 % „homes passed“ ausweist und zusätzlich davon mindestens 60% der Adressen bereits "homes connected" (FttH) sind.

Neben dem technischen Kriterium des Beschaltungsgrades, ist auch die Sicherstellung der Zugangsgewährung und eines effektiven Vorleistungsangebots ein wesentliches Migrationskriterium. Neben einer Ausweitung der symmetrischen Regulierung in § 22 TKG, schläft die Bundesnetzagentur eine Standardisierung der Open-Access-Verträge sowie einheitliche Entgeltmaßstäbe vor.

Eine Standardisierung der Open Access-Verträge kann hierbei Transaktionskosten bei den Verhandlungen minimieren und daher sinnvoll sein. Die Standardisierung der Verträge sollte in Form von Musterverträgen erfolgen, bei denen ein gewisser Ermessensspielraum für Anpassungen besteht. Es sollte möglich sein, dass individuelle prozessuale und organisatorische Bedingungen der Open Access-Anbieter in den Verträgen Berücksichtigung finden.

Grundsätzlich gilt, dass die Intensität der Regulierungseingriffe so gering wie möglich erfolgen sollen. Aus diesem Grund und unter Berücksichtigung der Kapazitäten der Bundesnetzagentur ist anstelle eines präventiven Vorgehens eine nachträgliche Missbrauchsaufsicht durch die Bundesnetzagentur zu präferieren. Gemeinsame Standards hinsichtlich der Entgeltmaßstäbe können hierbei grundsätzlich helfen, den Grundsätzen des fairen, transparenten und diskriminierungsfreien Wettbewerbs gerecht zu werden. Sie sollten jedoch unter Einbindung der Marktteilnehmer im Rahmen eines Konsultationsverfahrens bestimmt werden.

## 4 Regelgebundenes Migrationsverfahren

Wir begrüßen den Vorschlag der Bundesnetzagentur, neben der Anzeige zur Kupferabschaltung in einem bestimmten Gebiet als Beginn und der tatsächlichen Abschaltung als Ende des

Migrationsprozesses, auch den Vermarktungsstopp von kupferbasierten Endkundenprodukten als weiteren festen Meilenstein im Migrationsverfahren zu etablieren. Zudem begrüßen wir die vorgeschlagenen längeren Fristen, konkret die mind. 36 Monate für das Migrationsverfahren als Ganzes, aber auch deren Aufteilung auf die einzelnen Meilensteine, insbesondere den Vorschlag den Vermarktungsstopp für Kupferprodukte nach mind. 12 Monaten vorzusehen.

Positiv bewerten wir zudem den grundsätzliche Vorschlag, eine Mindest-Glasfaserausbauquote als Versorgungsschwelle für die tatsächliche Abschaltung eines bestimmten Gebietes einzuführen, um die die Versorgungssicherheit der Endkunden zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang möchten wir die Bundesnetzagentur ermutigen, Ausnahmefälle wie z.B. die Verweigerung von Kunden, sich einen Glasfaseranschluss realisieren zu lassen, weiterhin zu berücksichtigen.

Nicht ausreichend betrachtet wird aus unserer Sicht im aktuellen Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur jedoch die Situation von Geschäftskunden. Geschäftskunden haben häufig längere Mindestvertragslaufzeiten und komplexere technische Anbindungen. Das Regulierungskonzept sollte hierauf ebenfalls ein Augenmerk legen. Gerade die längeren Mindestvertragslaufzeiten bei Geschäftskundentarifen müssen beim Meilenstein des Vermarktungsstopps besonders beachtet werden. Wir schlagen daher vor, Geschäftskunden bei der tatsächlichen Abschaltung eines Migrationsgebiets entweder mit einem früheren Vermarktungsstopp oder einer gesetzlich geregelten Sonderkündigungsmöglichkeit für Kupferverträge im Migrationsfall im Regulierungskonzept zu berücksichtigen.