



## **Stellungnahme**

zum Impulspapier zur regulierten Kupfer-/Glasmigration der  
Bundesnetzagentur

Bonn, 27. Juni 2025

## Vorbemerkung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Kommentierung des Impulspapiers. Letzteres skizziert den Verfahrensablauf nach § 34 TKG nach Auffassung der Bundesnetzagentur und damit einhergehende Anpassungsbedarfe bei regulatorischen Entscheidungen bzgl. des Legacy-Netzes, wenn ein marktmächtiges Unternehmen anzeigt, dass es Teile seines Netzes (Legacy-Netz) abschalten oder ersetzen will. Das Impulspapier kann mit seinem klaren Fokus auf die regulierte Migration gem. § 34 TKG aus Sicht des BUGLAS einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte zum Thema leisten.

Der BUGLAS hält bisherige Debatten über Abschaltzeiträume von Kupfernetzen bzw. -zeitpunkte für generell verfrüht und teilweise fehlgeleitet.

Verfrüht, da Migration von Kupfer- zu Ftt/H-Netzen voraussetzt, dass im jeweiligen Gebiet (lokale oder regionale Erstreckung) ein Ftt/H-Netz (ggf. über Zusammenschaltungen) vorhanden ist, auf das die Kupfer-Kunden migrieren könnten.

Fehlgeleitet ist die Debatte bzgl. Meinungen, die bisher suggerieren, es könne überhaupt einen bundesweiten Abschalttermin geben. Dabei wird geflissentlich übersehen bzw. ignoriert, dass sich die Voraussetzungen in lokalen und regionalen Gebieten teilweise erheblich unterscheiden (Gebiete, in den Ftt/H-Ausbau weit vorangeschritten ist und solche, wo noch gar nicht damit begonnen wurde).

Der verfrühte und der fehlgeleitete Aspekt sind geeignet sowohl bei Verbrauchern als auch Geschäftskunden Verunsicherung zu erzeugen sowie eine Drucksituation zu erzeugen, welche die Aufgeschlossenheit für Ftt/H-Netze und -anschlüsse beeinträchtigt, wie bereits geschehen. Das schadet der Akzeptanz des Glasfaserausbaus und der TakeUp-Rate.

Der BUGLAS erachtet es als wichtig, dass die Verfahren hinsichtlich der zu ändernden Regulierungsverfügungen und Standardangebote möglichst effizient und weniger langwierig gestaltet werden. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn hinsichtlich der zu ändernden Regulierungsverfügungen und Standardangebote seitens der Bundesnetzagentur genügend Personal dafür eingesetzt wird. In Betracht zu ziehen wäre eine zeitweise Konzentration von Personal auf die Beschlusskammern 2 und 3, bspw. aus anderen Beschlusskammern und den Abteilungen 2, 3, 4 und 9. Eine Gleichwertigkeit der Tätigkeit im beamtenrechtlichen Sinne dürfte weit überwiegend vorliegen. Ziel muss sein, die bisherigen, teilweise sehr langen Verfahrensdauern deutlich zu reduzieren.

Eine Kupfer-/Glasmigration ist ein hochkomplexes und vielschichtiges Unterfangen. Es betrifft bei den beteiligten Unternehmen unter anderem:

- Planung, Auswahl der Gebiete/Infrastrukturdaten,
- Datenabgleiche bzgl. zu migrierender Kunden,
- Identifikation Vorleistungsnachfrager,
- operative Prozesse (u. a. Einbeziehung aller notwendigen Abteilungen in den Unternehmen),
- IT-Prozesse,
- IT-Schnittstellen,
- Testläufe,
- Verbraucher- und Endnutzerschutz,

- Information der Kunden über Migration,
- Genehmigungsverfahren und Behördeninformation,

um einige Themenkomplexe zu benennen. Die Bundesnetzagentur zeigt im Impulspapier, dass sie diese Themen weitgehend im Blick hat.

Der besseren Nachvollziehbarkeit halber sind die seitens der Behörde adressierten Fragen hier wiedergegeben.

**Q1. Wären zusätzlich zu den von der Bundesnetzagentur identifizierten Prozessschritten weitere Schritte zu berücksichtigen? Können Schritte entfallen und, wenn ja, unter welchen Umständen?**

Desweiteren sind die notwendigen IT-Prozesse innerhalb der Unternehmen, auch in Zusammenhang mit Schnittstellen wie WITA, S/PRI und ggf. „Gigabitschnittstelle“, zu beachten.

Soweit ein Alternativangebot vorhanden ist, sollten Testläufe vorgesehen und durchgeführt werden, bspw. an einem simulierten Verbraucheranschluss und/oder bei mehreren Verbrauchern mit deren Zustimmung.

**Q2. Wieviel Zeit ist aus Ihrer Sicht für die Abwicklung der bestehenden Zugangs-(einzel-)verträge bzgl. der Kupferinfrastruktur und der korrespondierenden Endkunden-Anschlussverträge erforderlich?**

Der BUGLAS verzichtet auf eine Antwort.

**Q3. Welche Zeit brauchen Vorleistungsnachfrager mindestens zur Umstellung ihrer Endkundenanschlüsse (technisch, prozedural und vertraglich)?**

- a) In welchem Maß ist der benötigte Zeitraum von der Größe und dem Beschaltungsgrad des Abschaltgebiets abhängig? Gibt es neben der Größe noch weitere Faktoren, wie bspw. eine Orientierung entlang von Gebietskörperschaften, die den Zeitbedarf beeinflussen?**

Für eine Antwort sind nach Auffassung des BUGLAS zwei verschiedene Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Handelt es sich um eine Abschaltung, ohne dass die herkömmliche Infrastruktur ersetzt wird, oder
- wird die bisherige Infrastruktur durch neue Netzteile ersetzt?

Bzgl. des ersten Falls erscheint es sinnvoll, sich auch entlang von Gebietskörperschaften zu orientieren, insbesondere, wenn das Abschaltgebiet die Grenzen von solchen Körperschaften in dem Sinne überschreitet, dass bestimmte technische Einrichtungen für die Versorgung über diese Grenzen hinaus eingesetzt werden. Dies sollte das marktmächtige Unternehmen von sich aus mitteilen, da ihm die dafür notwendigen Daten vorliegen sollten. Jedenfalls sollte die Bundesnetzagentur dies abfragen.

Im zweiten Fall sind aus Sicht des BUGLAS neben Größe und Beschaltungsgrad des Abschaltgebiets auch die Art der Bebauung (Mehrfamilienhäuser, Einfamilienhäuser, Gewerbe, das PK-Produkte nutzt), sowie die Siedlungsdichte in den Blick zu nehmen. Zudem kann es eine Rolle spielen, wie hoch die Anzahl denkmalgeschützter Gebäude sowie der besonders geschützten Gebiete (Naturschutz- und Wasserrecht) im Migrationsgebiet sind. Letztere erhöhen die Anzahl erforderlicher Genehmigungen und können entsprechend zu zeitlichen Verzögerungen führen.

**b) In welchem Umfang müssen Vertragsrestlaufzeiten bei der Kündigungsfrist berücksichtigt werden?**

Der BUGLAS verzichtet auf eine Antwort.

**c) Von welchem Zeitbedarf ist auszugehen, falls neben der Bereitstellung von konkreten alternativen Zugangsprodukten für die einzelnen Anschlüsse zunächst noch der Abschluss von Zugangsverträgen und eine Bereitstellung von Zugangsschnittstellen notwendig sind?**

Der BUGLAS verzichtet auf eine Antwort.

**Q4. Gibt es Erkenntnisse oder Vorstellungen dazu, wie viel Zeit typischerweise für die Nachverdichtung eines Gebietes oder einzelner Anschlüsse (bitte spezifizieren) von Homes passed zu Homes connected benötigt wird? (Falls möglich, bitte genauer ausführen: Tiefbau differenziert nach Verlegung der Linie und Hausstich; gebäudeseitig differenziert nach Herstellung APL und Inhouse-Verkabelung.)**

Hier lassen sich aus Sicht des BUGLAS als Verband keine pauschalen Werte angeben. Auch ein Durchschnittswert wäre nicht repräsentativ und könnte zu unzutreffenden Annahmen führen.

**a) Wie viel Zeit ist für die Genehmigungsprozesse (z. B. für die straßenrechtliche Genehmigung) einzuplanen?**

**b) Wie viel Zeit ist für die vorgenannten Schritte einzuplanen, wenn noch kein Ausbau stattgefunden hat und damit der Ausbaustatus Homes passed noch nicht erreicht ist?**

**c) Wie viel Zeit ist für die Abstimmung mit Haus- bzw. Wohnungseigentümern und Endkundinnen und Endkunden einzuplanen?**

**d) Inwiefern könnten sich insb. Konstellationen, in denen der Anspruch der glasfaserausbauenden Unternehmen bzgl. des Anschlusses von Gebäuden und des Ausbaus von gebäudeinternen Netzen vor Zivilgerichten durchgesetzt werden muss, auf den für die Nachverdichtung als angemessen anzusehenden Zeitraum auswirken?**

**Q5. Können sich die Marktteilnehmer im Vorfeld eines Verfahrens nach § 34 TKG freiwillige Vereinbarungen zu Vermarktungsstopps vorstellen?**

Der BUGLAS hält einen freiwillig vereinbarten Vermarktungsstopp für grundsätzlich denkbar. Dieser setzt voraus, dass sich die Parteien auf die wesentlichen Punkte und Grundlagen für den Vermarktungsstopp verständigen konnten und somit den jeweiligen Interessen Rechnung getragen wurde.

**Q6. Wie viel Zeit sollte zwischen einem Vermarktungsstopp und einer tatsächlichen Abschaltung liegen?**

Maßgeblich sind die Umstände des Einzelfalls. Zu berücksichtigen ist, dass weit überwiegend Neuverträge für eine Dauer von 24 Monaten ohne Kündigungsmöglichkeit geschlossen werden. Den Zugangsnachfragern wird eventuell auch nicht zwingend der Eingang der Anzeige bekannt. Weiter sind die notwendigen Umstellungen (operativ, prozessual, und vertraglich) bei Zugangsnachfragern zu berücksichtigen. Im Kontext mit freiwillig vereinbarten Vermarktungsstopps gilt, je höher die Anzahl dieser Vereinbarungen ist und je mehr Endnutzer davon umfasst sind, dass ein Vermarktungsstopp auch kürzer sein könnte.

**Q7. Welche alternativen Zugangsprodukte müssen auf dem Zielnetz oder den Zielnetzen vorhanden sein? Sind Fälle denkbar, in denen einzelne alternative Zugangsprodukte nicht erforderlich sind?**

Nach Auffassung des BUGLAS sollten jedenfalls Bitstromangebote zu den alternativen Zugangsprodukten zählen. Im Verfahren nach § 34 TKG werden die konkreten Zugangsprodukte festgelegt werden. Der BUGLAS befürwortet in qualitativer Hinsicht den Fortschritt, den FttH-Anschlüsse bieten und spricht sich grundsätzlich gegen eine „künstliche“ Limitierung aus, etwa Begrenzung der Datenraten für einen günstigeren Preis.

**Q8. Wären beim Wechsel auf Glasfasernetze Technologie-/Bandbreitensprünge vorstellbar? Ist ein „Low-Cost-Produkt“ erforderlich, z. B. wenn im Kupfernetz 16 Mbit/s (ADSL)- oder Voice-Only-Anschlüsse in Anspruch genommen wurden und die Produkte auf dem Glasfasernetz erst ab einer Bandbreite von 50 Mbit/s (oder noch höher) verfügbar sind?**

Nach Auffassung des BUGLAS sind Technologie- und Bandbreitensprünge nicht nur vorstellbar, sondern aufgrund der Überlegenheit der Glasfasertechnologie sogar "systemimmanent" und vor allem gewünscht. Wettbewerbsfähige Preise werden sich im Wettbewerb herausbilden und dafür sorgen, dass Verbraucher die bestmögliche Kombination in punkto Preis/Leistung erhalten.

**Q9. Müssen die Preise der alternativen Zugangsprodukte identisch zu den Preisen der zu ersetzenden Kupfer-Vorleistungsprodukte sein oder dürfen diese für die mglw. höherwertigen alternativen Zugangsprodukte abweichen? Falls ja, in welchen Konstellationen und in welchem Ausmaß?**

Wir nehmen Bezug auf unsere direkt vorstehende Antwort (zu Q. 8). Nach Ansicht des BUGLAS darf der Preis für das günstigste alternative Zugangsprodukt via Glasfaser leicht höher sein als der günstigste, bisherige Zugangsprodukt. Denn die Glasfasertechnologie leistet deutlich mehr (Geschwindigkeit, Latenz). Zudem sind die Kosten der Netzausbauer deutlich gestiegen. Die Investitionen müssen refinanziert werden, Wettbewerb möglich und Verbraucherinteressen gewahrt sein.

**Q10. Welche Prozesse und Schnittstellen stellen den Fortbestand fairer, angemessener und nichtdiskriminierender Bedingungen bei Alternativprodukten sicher?**

Der BUGLAS erachtet es als sinnvoll, wenn die derzeit vorhandenen Schnittstellen und Prozesse auch im Rahmen der Migration verwendet werden können. Zudem ist ein von Anfang an feststehender Zeitraum für die Dauer, wie lange die alternativen Zugangsangebote verfügbar sein müssen, Grundvoraussetzung für Planungssicherheit. Zudem wäre während dieses Zeitraums eine Anzeigepflicht des marktmächtigen Unternehmen bei jeder Änderung der Bedingungen für ein Alternativprodukt sinnvoll.

**Q11. Können neben Vorleistungsprodukten, die über Glasfaser bereitgestellt werden, bspw. auch Zugangsprodukte über HFC-Netze (in denen die Glasfaser nicht bis ins Gebäude reicht), FWA-Lösungen, Mobilfunk-Lösungen oder Satellitenfunk eine Alternative zu Kupfer darstellen?**

Aus Sicht des BUGLAS kann es sich bei allen Vorleistungsprodukten, bei denen die Glasfaser nicht bis mindestens ins Gebäude reicht, nur um Übergangslösungen handeln. Diese können auch nur unter bestimmten Bedingungen eine temporäre Alternative darstellen: Erstens darf es sich nur um einen immer einzukalkulierenden einstelligen Prozentsatz in einem Gebiet handeln, der nicht mit Ft/H erschlossen ist. Zweitens sollte sichergestellt sein, dass mindestens zwei alternative Zugangsprodukte qualitativ das bisherige beste Angebot im jeweiligen Gebiet nicht unterschreiten.

**Q12. Sind Fallgestaltungen vorstellbar, bei denen örtlich oder regional eine Abschaltung des Kupfernetzes ohne Festnetzalternative erfolgen kann (z. B. Alternativangebot auf Basis eines 5G-Netzes)?**

Fallgestaltungen, bei denen örtlich oder regional eine Abschaltung des Kupfernetzes ohne Festnetzalternative erfolgt, sollten die absolute Ausnahme darstellen. Zudem müsste sichergestellt sein, dass die Alternativen hochperformant sind.

**Q13. Gibt es Dienste, die „nicht migrationsfähig sind“, d. h. die über Kupfer, nicht aber über Glasfaser oder andere Alternativen angeboten werden können? Wenn ja, welche und warum?**

Dem BUGLAS sind solche Dienste nicht bekannt.

**Q14. Ab welchem Zeitpunkt besteht der Bedarf für das Angebot von alternativen Zugangsprodukten?**

Der BUGLAS hält es für notwendig, dass die alternativen Zugangsprodukte nach der Anzeige im Sinne von § 34 Abs. 1 TKG so weit im Voraus angeboten werden, dass sich künftige Zugangsnachfrager in allen erforderlichen Hinsichten darauf einstellen können.

**Q15. Für welchen Zeitraum müssen die Bereitstellung und die Bedingungen der alternativen Zugangsprodukte sichergestellt sein? Gilt dies für alle alternativen Zugangsprodukte gleichermaßen oder sind für einzelne Vorleistungsprodukte (bspw. das erwähnte „Low-Cost-Produkt“) abweichende Zeiträume vorstellbar?**

Nach Auffassung des BUGLAS müssen alle alternativen Zugangsprodukte so lange angeboten werden, dass die Zugangsnachfragern und Kooperationspartnern hinreichend Planungssicherheit haben. Detailfragen regelt die Bundesnetzagentur im Verfahren.

**Q16. Müssen alternative Vorleistungsprodukte für die Versorgung von Geschäftskunden (keine massenmarktfähigen Angebote, Markt 2) über die zuvor diskutierten Bedingungen und Fragestellungen hinaus weitere oder andere Anforderungen erfüllen?**

Nach Auffassung des BUGLAS ja. Denn ansonsten würden bei einer Abschaltung die Zugangsnachfrager in ihrer Rolle als Anbieter für GK-Anschlüsse massiv benachteiligt. Dies gilt für Übertragungsgeschwindigkeiten, Latenz, Paket loss, Jitter und andere Quality-of-Service-Parameter, die bei Geschäftskunden eine Rolle spielen können.

**Q17. Welche Kosten entstehen den jeweiligen Akteuren bei der Migration?**

Der BUGLAS verzichtet auf eine Antwort.

**Q18. Gibt es neben den in § 34 Abs. 4 TKG genannten Aspekten weitere Elemente, die aus Ihrer Sicht Teil der Anzeige durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht bzw. der Prüfung und Festlegung durch die Bundesnetzagentur sind?**

Nein, § 34 Abs. 4 TKG ist abschließend.

Wir würden uns über eine Berücksichtigung der von uns angesprochenen Punkte sehr freuen und stehen Ihnen für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer

Geschäftsführung

Nicolas Goß

Recht & Regulierung

## **Über den BUGLAS**

Der BUGLAS vertritt mehr als 170 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen (Fiber to the Building/Home, FttB/H) vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttB/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.