
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Impulse der Bundesnetzagentur zur regulierten Kupfer-Glas-Migration

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) hat ein Impulspapier zur Kupfer-Glas-Migration zur Kommentierung gestellt und damit einen formellen öffentlichen Diskurs darüber eröffnet, wie die große Kraftanstrengung gelingen kann, die alten Kupferinfrastrukturen komplett auf Glasfaserleitungen umzustellen. Flächendeckend zukunftsfähige digitale Infrastrukturen sind ein wesentlicher Standortfaktor für die gesamte gewerbliche Wirtschaft. Die DIHK setzt sich deshalb seit langem für einen flächendeckenden Glasfaserausbau ein. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Wichtigste in Kürze

Die Kupferabschaltung wird gebietsweise erfolgen. Das Impulspapier beschreibt die komplexen rechtlichen Verfahrensschritte vom Antrag der Telekom nach § 34 TKG bis zu einer tatsächlichen Abschaltung. Die Bundesnetzagentur (BNetzA) zeigt dabei auch Möglichkeiten auf, wie sich der Prozess beschleunigen lässt. Darüber hinaus werden inhaltliche Fragestellungen zur Kupfer-Glas-Migration beschrieben: Kosten der Migration, Prozesse, Fristen und Schnittstellen. Besonders hervorgehoben wird die Frage, wer die Kosten der Migration trägt – ein Aspekt, dem die BNetzA zu Recht große Bedeutung beimisst.

Um einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten, sind effiziente, weitgehend automatisierte Migrationsprozesse erforderlich. Ebenso wichtig sind Transparenz und Planungssicherheit in Bezug auf die Kosten, um eine flächendeckende Breitbandversorgung sicherzustellen. Dies betrifft nicht nur die Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen und deren Wettbewerber, sondern auch Unternehmen, die als Geschäftskunden Telekommunikationsleistungen nachfragen.

Die BNetzA sollte gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) und mit Unterstützung des Gigabitbüro des Bundes die Initiative ergreifen und ein ganzheitliches Konzept für die Kupfer-Glasfaser-Migration erarbeiten, das über das Impulspapier hinausgeht. Dieses Konzept sollte neben wettbewerblichen Auswirkungen auch möglichen gesetzlichen Anpassungsbedarf sowie die Perspektive der Nachfrageseite berücksichtigen.

Neben geeigneten Rahmenbedingungen für Wettbewerb und Angebotsvielfalt ist eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit unerlässlich. Verbraucher und Unternehmen müssen im Migrationsprozess mitgenommen werden. Dabei sollte die Sicht der Endkunden stärker in den Fokus rücken. Das Thema Unternehmensanschlüsse ist bislang noch nicht ausreichend aufgegriffen. Auch in den Pilotprojekten erfolgte eine Konzentration auf den privaten Endkundenmarkt. Die spezifischen Bedürfnisse der Geschäftskunden sollten aber von Beginn an mit betrachtet werden, denn Glasfaseranschlüsse sind eine zentrale Voraussetzung für die Wertschöpfung der Unternehmen in einer zunehmend digitalisierten Welt.

Bewertung im Einzelnen

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass trotz intensiver Ausbauaktivitäten der Plan der Europäischen Kommission, bis 2030 alle Kupfernetze in der Union abzuschalten (Weißbuch der Kommission zur Zukunft der digitalen Infrastruktur) zumindest in Deutschland nicht erfüllt werden kann. Umso wichtiger ist es, mit einem klaren Plan zur Migration auch ein Signal an Glasfaser-Investoren zu senden, um zumindest das aktuelle Bautempo aufrechtzuerhalten. Denn der flächendeckende Ausbau mit Homes Connected dürfte die spätere Massenmigration deutlich vereinfachen. Dieser Ausbau sollte daher forciert und beispielsweise durch geeignete rechtliche Anpassungen, etwa bei Genehmigungsverfahren, erleichtert werden.

Vor allem Unternehmen als Nutzende sind auf leistungsfähige und resiliente digitale Infrastrukturen angewiesen. Der aktuellen Digitalisierungsumfrage der DIHK zufolge verfügen erst 32 Prozent der befragten Unternehmen über Gigabitanschlüsse. Besonders die zunehmende Nutzung von Cloud-Lösungen und Künstlicher Intelligenz führt zu einem immer größeren Bedarf an Glasfaseranschlüssen. Die Digitalisierung der Unternehmen ist daher maßgeblich davon abhängig, wie schnell Glasfasernetze flächendeckend verfügbar sind. Schon allein die öffentliche Diskussion über eine Abschaltung der Kupfernetze und eine Kupfer-Glasfaser-Migration kann als Katalysator wirken. Diese sollte kommunikativ so begleitet werden, dass geschäftliche Nutzer nicht verunsichert werden, sondern rechtzeitig erfahren, worauf sie sich einzustellen haben.

Zu ausgewählten Einzelfragen:

Zu 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)?

Vorstellbar wäre eine Konstellation, in der ein ländliches Gebiet mit sehr alter Kupferinfrastruktur nicht auf Glasfaser umgestellt wird und stattdessen ein Anbieter dort leistungsfähiges 5G-FWA (Fixed Wireless Access) mit garantierten Bandbreiten (z. B. 100 Mbit/s) anbietet. In einem solchen Fall könnte nach Einschätzung der DIHK das Kupfernetz abgeschaltet werden, da die Versorgung trotzdem gewährleistet wäre.

Wissenschaftliche Untersuchungen (z. B. vom WIK) zeigen jedoch, dass die Qualität von 5G-FWA mitunter von den einzelnen Rahmenbedingungen abhängt (Topologie, Vegetation, Gebäude etc.) und die Geschwindigkeit in stark frequentierten Gebieten sinken kann, so dass die Versorgungssicherheit im Hinblick auf die besonderen Anforderungen von Unternehmen nicht immer gewährleistet ist.

Deshalb wird teilweise die Gefahr gesehen, dass insbesondere ländliche oder strukturschwache Gebiete langfristig von einer angemessenen Breitbandversorgung ausgeschlossen bleiben. Offen bleibt die Frage, wer die Kosten für einen später notwendigen Glasfaserausbau trägt – insbesondere dann, wenn öffentliche Fördermittel künftig ggf. nicht mehr verfügbar sind. Diese Unsicherheiten sollten im Rahmen der Planung und Regulierung berücksichtigt werden.

Zu 3.2.6.2.2: Alternative Zugangsprodukte

Dem im Impulspapier formulierten Grundsatz stimmen wir zu: „Für jedes kupferbasierte Zugangsprodukt soll sich aus der Substitutionsmatrix mithin das alternative Zugangsprodukt ergeben, das in Qualität und Bedingungen mindestens dem jeweiligen Kupferprodukt entspricht.“

Nach Einschätzung der DIHK werden sich Alternativangebote wie Mobilfunk (5G, ab 2030 evtl. bereits 6G) und Satellitenlösungen bis 2030 wahrscheinlich stark weiterentwickeln und immer mehr die Qualität aktueller Kupferangebote erreichen. In diesem Sinne erscheint es denkbar, dass die BNetzA für Mobilfunk- und Satellitenlösungen Kriterien entwickelt, damit diese als alternative Zugangsprodukte – insbesondere für das Geschäftskundensegment – gelten.

Zu 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?

Diese Frage betrifft Unternehmen, welche aktuell mit einem Kupfer-Geschäftskundenanschluss versorgt sind, der sich bzgl. Leistungsfähigkeit, Stabilität etc. von Privatkundenanschlüssen unterscheidet. Geschäftskunden sind in besonderem Maße auf stabile, hochverfügbare Verbindungen mit garantierter Servicequalität angewiesen. Auch für alternative Zugangsprodukte für diese Unternehmen muss das im Impulspapier formulierte Prinzip gelten „Für jedes kupferbasierte Zugangsprodukt soll sich aus der Substitutionsmatrix mithin das alternative Zugangsprodukt ergeben, das in Qualität und Bedingungen mindestens dem jeweiligen Kupferprodukt entspricht.“ D. h. es sollte „alternative Privatkunden-Zugangsprodukte“ und „alternative Geschäftskunden-Zugangsprodukte“ geben.

Zu 3.2.6.2.3.: Verteilung der Migrationskosten

Aus der Perspektive der Unternehmen als Endkunden fällt, wie im Impulspapier aufgelistet, der „Aufwand für die Vertragsumstellung und bei der Bereitstellung des Ersatzproduktes“ sowie „erforderliche neue Modems und Router“ an. Daneben könnten weitere Kosten für „alte,

aber nach wie vor funktionierende“ Technologie wie Alarmanlagen, Heizungssteuerungen oder Hausnotrufe entstehen.

Der Aspekt der für Geschäftskunden entstehenden Kosten sollte noch detaillierter ausgearbeitet werden. Es könnte teilweise zu unverhältnismäßig hohen Migrationskosten kommen. Uns sind Beispiele aus Unternehmen bekannt, in denen die Umstellungskosten als sehr hoch eingeschätzt werden. Solche Fälle sollten hinsichtlich Häufigkeit, Kosten und Lösungsmöglichkeiten genauer analysiert werden.

Ansprechpartnerin

Dr. Katrin Sobania

Bereich Digitalisierung, Infrastruktur, Regionalpolitik (DIR)

Leiterin des Referats Informations- und Kommunikationstechnologie, E-Government, Postdienste, Daten- und Informationssicherheit



Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.