

GdW Stellungnahme

**Impulspapier der Bundesnetzagentur
zur regulierten Kupfer-Glas-Migration**

Stand: 19. Juni 2025

Inhaltsverzeichnis

1	Präambel	1
2	Kupfer-Glas-Migration verbraucher- und wettbewerbsfreundlich gestalten	2
2.1	Wohnungswirtschaft unterstützt schnelleren Glasfaserausbau	2
2.2	Angemessene Fristen für eine Kupfer-Glas-Migration	2
2.3	Anbieter- und Dienstvielfalt als Voraussetzungen einer Migration	3
2.4	Migration darf mittelständische TKU nicht benachteiligen	3
3	Zu ausgewählten Fragestellungen	3
3.1	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?	3
3.2	Q 7 bis Q 9. Welche alternativen Zugangsprodukte müssen auf dem Zielnetz oder den Zielnetzen vorhanden sein? Wären beim Wechsel auf Glasfasernetze Technologie-/Bandbreitensprünge vorstellbar? 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?	4
3.3	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?	5
3.4	Q 12. Sind Fallgestaltungen vorstellbar, bei denen örtlich oder regional eine Abschaltung des Kupfernetzes ohne Festnetzalternative erfolgen kann (z. B. Alternativangebot auf Basis eines 5G-Netzes)?	5
4	Fazit: Konsequenzen für Konzeptanpassungen der Bundesnetzagentur	5

1 Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rd. 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften.

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Nummer R000112 eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus.

2 Kupfer-Glas-Migration verbraucher- und wettbewerbsfreundlich gestalten

2.1 Wohnungswirtschaft unterstützt schnelleren Glasfaserausbau

GdW Wohnungsunternehmen haben in der Vergangenheit den Breit- und Glasfaserausbau aktiv vorangetrieben. Dabei investieren Wohnungsunternehmen teilweise selbst in Infrastrukturen vorzugsweise innerhalb der Wohngebäude, vielfach erfolgen Investitionen Dritter im Wege vertraglicher Vereinbarungen. Die Wohnungswirtschaft befördert auch künftig einen schnelleren Glasfaserausbau und hat dazu mit diversen Netzbetreibern Musterregelungen für einen schnelleren kooperativen Fiber to the Home (FTTH) -Ausbau in Mehrfamilienhäusern vereinbart. Wesentliche Bestandteile der Musterregelungen sind ein Vier-Faser-Vollausbau bis zu jeder Wohnung sowie eine Open-Access-Verpflichtung gegenüber weiteren Inhaltenanbietern.

Um Glasfaserausbauten zwischen Telekommunikationsunternehmen (TKU) und Eigentümer von Mehrfamilienhäusern kooperativ zu managen, sind Vorlaufzeiten von mindestens zwei Jahren erforderlich.

2.2 Angemessene Fristen für eine Kupfer-Glas-Migration

Die Wohnungswirtschaft befürwortet im Interesse der in den GdW-Gebäuden lebenden rd. 13 Millionen Bewohner eine planbare, verbraucherfreundliche Kupfer-Glas-Migration, wodurch die Kupferdoppelader (CuDa) durch Glasfasernetze als TK-Infrastruktur abgelöst wird. Die nachfolgenden Ausführungen zur Kupfer-Glas-Migration berühren ausdrücklich keine Hybrid Fiber Coax (HFC) -Netze, über deren Nutzung oder Abschaltung die jeweils betroffenen Netzbetreiber, Gebäudeeigentümer bzw. Bewohner im Einzelfall entscheiden.

Der GdW geht davon aus, dass eine Kupfer-Glas-Migration nicht zu einem festen bundesweiten Zeitpunkt, sondern nur clusterweise erfolgen kann. Voraussetzung einer Migration ist somit, dass in den entsprechenden Clustern eine sehr hohe bzw. weitgehend flächendeckende FTTH-Verfügbarkeit bereits besteht bzw. deren Herstellung mit einem konkreten Bauplan hinterlegt ist. Aus Verbrauchersicht darf es ohne eine für Bewohner vorhandene Glasfaser-Alternative keine Kupferabschaltung geben.

Sofern Glasfaseralternativen bereits verfügbar sind, sind geplante Abschaltungen für die betroffenen Cluster bzw. Quartiere mit ausreichender Vorlaufzeit von mindestens 24 Monaten anzukündigen. Dies sichert TKU, Gebäudeeigentümern und Bewohnern einen angemessenen Zeitraum für Kommunikation und vertragliche Entscheidungen. Müssen Glasfaserstrukturen noch errichtet werden, so beginnt die 24-monatige Frist mit Fertigstellung der Glasfaserstrukturen.

Einige bei Haustürgeschäften tätige Medienberater unterliegen bereits heute der Versuchung, mit Verweis auf eine angeblich bald bevorstehende Kupferabschaltung Druck auf Bewohner auszuüben, um Verträge für Glasfaserprodukte abzuschließen. Dies geschieht häufig selbst in Fällen, in denen den Werbern gar nicht bekannt ist, ob oder wann vor

und im Gebäude eine Glasfaserinfrastruktur zur Verfügung steht. Der GdW verurteilt ein solches Vorgehen, da es Endkunden verunsichert und die Akzeptanz des Mediums Glasfaser untergräbt. Wird die Glasfaser von Verbrauchern primär als staatliche Drohkulisse wahrgenommen, wird es keine massenhaften freiwilligen Entscheidungen für die Glasfaser geben, sondern erzeugt eher eine Vielzahl von „Verweigerern“. Dies konterkariert eine erfolgreiche Kupfer-Glas-Migration, die stets am Ende eines Ausbauprozesses steht.

2.3 Anbieter- und Dienstvielfalt als Voraussetzungen einer Migration

Aus Verbrauchersicht erweisen sich Glasfasernetze gegenüber Kupfernetzen nur dann vorteilhaft, wenn sie mindestens die Dienste- und Anbietervielfalt der CuDa bieten und einen Zusatznutzen bieten. Bewertet werden allein Leistungsparameter und Preis. Fehlen auf der Glasfaser Anbieter oder Produkte, die über die CuDa verfügbar waren, oder sind vergleichbare Produkte teurer, lohnt ein Wechsel aus individueller Sicht nicht.

Vor einer Kupfer-Glas-Migration haben TKU, Regulierer bzw. Gesetzgeber die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass mindestens alle über die CuDa verfügbaren Anbieter und Produkte zum gleichen oder zumindest vergleichbaren Preis auch auf der Glasfaser verfügbar sind. Erst dann ist eine Migration angezeigt. Der GdW bewertet an dieser Stelle nicht, welche regulatorischen oder gesetzlichen Maßnahmen für einen Open-Access-Ansatz geeignet erscheinen.

2.4 Migration darf mittelständische TKU nicht benachteiligen

Die Kupfer-Glas-Migration bietet insbesondere bundesweit tätige marktstarken Anbietern Anreize zur Ausweitung ihrer Marktmacht. Mittelständischen Anbietern droht verstärkt eine Überbauung ihrer errichteten Netze und eine Vernichtung ihrer Investitionen. Eine solche Marktverdrängung ist weder im Interesse der Verbraucher und der Wohnungswirtschaft noch im gesamtwirtschaftlichen Interesse.

Der GdW fordert die Bundesnetzagentur auf, zum Beispiel über geeignete Vorleistungs- und Zugangsbedingungen sowie Mitnutzungspflichten auf bestehenden Glasfasernetzen die Migration so zu gestalten, dass marktmächtige Anbieter keine Vorteile erlangen und mittelständische Anbieter nicht benachteiligt werden.

3 Zu ausgewählten Fragestellungen

3.1 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?

Sofern noch keine Netzebene 3 (NE3) -Ausbau stattgefunden hat, hängt das Zeitraster wesentlich davon ab, ob ein TKU das entsprechende Ausbaugelände bereits in Planung hat und gegenüber Gebäudeeigentümer kommuniziert ist. Ist dies der Fall, kann mit dem

Gebäudeeigentümer binnen weniger Monate (im Einzelfall auch schneller) eine vertragliche Kooperation vereinbart werden. Der Bauprozess hängt dann von den vorhandenen Kapazitäten ab.

Für die Gewinnung von Endkunden kann kein Zeitraum bestimmt werden. Dies hängt im Wesentlichen vom angebotenen Produktportfolio und der Kundenzufriedenheit mit bisherigen Produkten ab. Die Zeit wird je kürzer ausfallen, desto mehr die Glasfaserprodukte in puncto Auswahl, Umfang und Preis mindestens der Attraktivität der bisherigen Produkte entspricht.

Zumindest bei den im GdW zusammengeschlossenen Wohnungsunternehmen ist die Nachfrage nach notwendigen Zeiträumen im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Verfahren eher theoretischer Natur bzw. Einzelfällen vorbehalten und somit bei einer angemessenen Kommunikation für eine Gesamtbetrachtung vernachlässigbar. Dies belegen Aussagen der Mehrheit der Netzbetreiber beim BMDV-Workshop zur Beschleunigung des Glasfaserausbaus auf der Netzebene 4 am 12.06.2025 bei der PwC.

3.2 Q 7 bis Q 9. Welche alternativen Zugangsprodukte müssen auf dem Zielnetz oder den Zielnetzen vorhanden sein? Wären beim Wechsel auf Glasfasernetze Technologie-/Bandbreitensprünge vorstellbar? Müssen die Preise der alternativen Zugangsprodukte identisch zu den Preisen der zu ersetzenden Kupfer-Vorleistungsprodukte sein oder dürfen diese für die, möglicherweise höherwertigen, alternativen Zugangsprodukte abweichen?

Aus Kundensicht wird eine Migration je erfolgreicher sein, desto mehr die bisherigen Produkte in Qualität und identischem Preis einfach über Glasfaser fortgeführt werden. Höherwertige Produkte können höhere Preise begründen, ein Zwangswechsel zu höherpreisen Produkten wäre nicht verbraucherfreundlich und aus Sicht des GdW abzulehnen. Für Endkunden sind Glasfaserprodukte nicht per se höherwertig. Ihm ist es grundsätzlich egal, über welchen technischen Weg ein Produkt zur Verfügung gestellt wird. Bewertet werden allein Leistungsparameter und Preis.

Entscheidend ist nicht nur ein einzelnes Produkt. Sind über Glasfaser nicht mindestens alle die Anbieter verfügbar, die bisher über CuDa gebucht werden konnten, sind Glasfasernetze aus Kundensicht nicht mehr, sondern sogar weniger attraktiv.

Ohnehin bedeutet ein Wechsel von Kupfer auf Glas für den Kunden/Mieter schon dadurch erhöhten Aufwand, da Router bzw. Endgeräte neu angeschlossen werden müssen.

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

HFC-Netze sind leistungsfähige Infrastrukturen, über die hochwertige Produkte auch künftig angeboten werden. Im Zuge einer gesetzlichen bzw. regulatorischen Abschaltung der CuDa und Migration auf Glasfasernetzen müssen aber alle auf der CuDa verfügbaren Produkte auch auf der Glasfaser zur Verfügung stehen. FWA-Lösungen, Mobilfunk-Lösungen oder Satellitenfunk stellen idR im Gegensatz zu HFC-Netzen keine vergleichbare technische Alternative dar.

3.4 Q 12. Sind Fallgestaltungen vorstellbar, bei denen örtlich oder regional eine Abschaltung des Kupfernetzes ohne Festnetzalternative erfolgen kann (z. B. Alternativangebot auf Basis eines 5G-Netzes)?

Nein.

4 Fazit: Konsequenzen für Konzeptanpassungen der Bundesnetzagentur

Es besteht zwischen allen Marktbeteiligten Einigkeit, dass das für den FTTH-Ausbau angedachte politische Enddatum 2030 nicht realistisch ist. Auch wenn einzelne Cluster früher fertiggestellt sind, bedarf es zur Vermeidung von Unsicherheiten bei Verbrauchern eine klare Kommunikation, dass außerhalb von Testgebieten erste reguläre Kupferabschaltungen in einzelnen Clustern keinesfalls vor 2030 erfolgen werden, sondern eher später.

In diesem Zusammenhang vermisst der GdW im Impulspapier den Hinweis, dass es für die Bestimmung eines Migrationskonzepts eines Konsenses aller Marktbeteiligten bedarf. Aus Sicht des GdW sind dies die TKU, Gebäudeeigentümer und Verbraucher. Der GdW folgt einer früheren Stellungnahme des Verbands der Anbieter im Digital- und Telekommunikationsmarkt (VATM), wonach zwischen der verbindlichen Festlegung der Rahmenbedingungen (von Migration und Abschaltung) und der verbindlichen Ankündigung der Abschaltung und der tatsächlichen Abschaltung im konkreten Einzelfall zu unterscheiden ist. Ein solches Gesamtkonzept ist vorzubereiten und mit ausreichendem zeitlichem Vorlauf zu kommunizieren. Dem VATM ist zuzustimmen, dass die Rechtzeitigkeit der Anzeige nicht im Ermessen der Deutschen Telekom liegen kann. Vielmehr sind die einzelnen Zeitschienen im Konsens der Marktbeteiligten festzulegen. Aufgrund regionaler Unterschiede dürfte der Abstimmungsprozess längere Zeit in Anspruch nehmen.

Der GdW fordert die Bundesnetzagentur auf, ihren 3-Stufen-Plan im Impulspapier mit konkreteren Maßnahmenvorschlägen und einem realistischen Zeithorizont, der den genannten Anforderungen entspricht, zu ergänzen.

Impressum

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin

Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199
Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles

Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

@ GdW 2025

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus