

Stellungnahme

Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration

vom März 2026

Stand: 11.03.2026

Inhaltsverzeichnis

1	Präambel	1
2	Kurzfassung: Kupfer-Glas-Migration verbraucherfreundlich und diskriminierungsfrei gestalten	2
3	Stellungnahme zu Details des Regulierungskonzepts	3
3.1	Gebäudeeigentümer unverzüglich und regulär in Planungen und Kommunikationsmaßnahmen einbeziehen	3
3.2	Migrationsbedingungen erweitern und schärfen	4
3.3	Das bisher allein bei der Telekom liegende Initiativrecht abschaffen	7

1 Präambel

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 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 professionelle Wohnungsunternehmen, die fast 30 Prozent 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.

Der GdW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Regulierungskonzept. Wohnungsunternehmen wollen den Glasfaserausbau durch Vereinbarungen mit Dritten oder durch eigene Investitionen schneller vorantreiben. Sie unterstützen eine langfristige Abschaltung der DSL-Kupfernetze, sofern dies in einem transparenten, wettbewerbs- und verbraucherfreundlichen Verfahren in Abstimmung mit den betroffenen Netzbetreibern, Gebäudeeigentümern und insbesondere den Endkunden bzw. Mieterinnen und Mietern erfolgt.

In der vorliegenden Stellungnahme begrüßt der GdW grundsätzlich ein regelgebundenes Regulierungskonzept für die Abschaltung der Kupfer-DSL-Netze mit den Zielen einer diskriminierungsfreien Migration und Planungssicherheit für alle Marktbeteiligten. Er fordert jedoch Verbesserungen in mehreren Details des Konzepts. Insbesondere fordert der GdW eine unmittelbare Prozessbeteiligung der Wohnungswirtschaft, die, wie in unserer Stellungnahme zum Impulspapier der Bundesnetzagentur zur regulierten Kupfer-Glas-Migration kritisiert, auch im Regulierungskonzept nicht adressiert wird.

2 Kurzfassung: Kupfer-Glas-Migration verbraucherfreundlich und diskriminierungsfrei gestalten

Der GdW begrüßt

- die Grundsätze des regelgebundenen Regulierungskonzepts für die Abschaltung der Kupfer-DSL-Netze mit den Zielen einer diskriminierungsfreien Migration und Planungssicherheit für alle Marktbeteiligten;
- einen gesetzlichen, regelgebundenen Abschaltmechanismus mit einer Frist von 36 Monaten gemäß Glasfaserverfügbarkeit;
- einen vorrangigen Endkunden-Fokus und eine tatsächliche Abschaltung erst, wenn Bewohner über Glasfaser oder eine mindestens gleichwertige Alternative tatsächlich verfügen.
- eine ausschließliche Definition der Glasfaserverfügbarkeit anhand „Homes Connected“;
- die vorgeschlagene Abkehr von einem allein bei der Telekom liegenden Initiativrecht für die Abschaltung der Kupfernetze (Änderung § 34 Abs. 1 TKG);
- eine vorgeschlagene gesetzliche Pflicht der Telekom zur Vorlage eines Gesamt-Migrationsplans.

Der GdW fordert

- die Bundesnetzagentur auf, die Eigentümer von Mehrfamiliengebäuden und seine Verbände aktiv in alle Beratungen, Planungen und Umsetzungsmaßnahmen zur Kupfer-Abschaltung, einschließlich dem bei der Bundesnetzagentur angesiedelten Gigabitforum, einzubeziehen;
- für die Einleitung eines dreijährigen Migrationsprozesses eine Homes Connected-Quote von mindestens 90 % (statt 80 %) festzulegen;
- vor jeglicher Abschaltung eine Angemessenheit der über Glasfaser verfügbaren (Vorleistungs-) Produkte anhand vergleichbarer Preise sicherzustellen sowie einen Wechsel von Zugangsnachfragern von DSL auf Glasfasernetze Dritter ohne Nachteil zu gewährleisten;
- Abschaltungen ohne eine Glasfaserverfügbarkeit grundsätzlich zu untersagen und nur in Ausnahmefällen bei fehlender Glasfaserverfügbarkeit Internetangebote über alternative Netze mit einer Geschwindigkeit von mind. 300 Mbit/s zu gewährleisten.

3 Stellungnahme zu Details des Regulierungskonzepts

3.1 Gebäudeeigentümer unverzüglich und regulär in Planungen und Kommunikationsmaßnahmen einbeziehen

Der Endkunde stellt die zentrale Zielgruppe jeglicher Kommunikation zur Kupfer-Glas-Migration dar. Der GdW teilt die Ansicht der Bundesnetzagentur, dass eine erfolgreiche Migration nur gelingen kann, wenn Endkundinnen und Endkunden frühzeitig und kontinuierlich über den Technologiewechsel von Kupfer- auf Glasfasernetze informiert werden. Er hält jedoch die angedachte führende Rolle des jeweiligen Telekommunikationsanbieters für eine umfassende und vertrauenswürdige Kommunikation allein für unzureichend. Das Vertrauen der Endkunden/Mieter in Telekommunikationsanbieter ist in zahlreichen Einzelfällen insbesondere durch bei Haustürgeschäften unangemessene Verhaltensweisen und irrenführende Aussagen von sog. „Medienberatern“ teilweise beschädigt. Endkunden wurden und werden verunsichert und die Akzeptanz des Mediums Glasfaser untergraben.

Neben direkten Kommunikationsmaßnahmen der Anbieter kommen daher Informationsmittlern wie staatliche Institutionen und Gebäudeeigentümern große Bedeutung bei. Etwa 60 % aller Wohnungen befinden sich in Mehrfamilienhäusern. Dies sind zumeist Mietwohnungen. Informationen deren Gebäudeeigentümer und -verwalter werden von den Mietenden – anders als vielfach Werbemittel der Telekommunikationsunternehmen – in einem hohen Maß zur Kenntnis genommen.

Die Eigentümer und Verwalter von Mehrfamiliengebäuden sind folglich aus drei Gründen frühzeitig und aktiv in alle Beratungen, Planungen und Informationen zur DSL-Abschaltung einzubeziehen.

- Erstens erfüllen Gebäudeeigentümer gegenüber den Bewohnern/Mietern eine wichtige Informationsfunktion. Besonders der Einbezug von ansässigen Gebäudeeigentümern in alle Planungen und Kommunikationsmaßnahmen clusterkonkreter Abschaltungen erhöht die Chancen für einen erfolgreichen Migrationsprozess.
- Zweitens sind Gebäudeeigentümer selbst auf verlässliche, transparente Informationen für die eigene Unternehmens- und Bestandsplanung angewiesen, um eine ununterbrochene Medienversorgung sicherzustellen. Nur so lassen sich Investitionen in Hausnetze sinnvoll planen, mögliche Synergien nutzen und etwaige Widersprüche zu bestehenden oder geplanten Modernisierungs- oder Sanierungsvorhaben nutzen.
- Drittens finden DSL-Netze in der technischen Steuerung der Wohngebäude zunehmend Anwendung. Zudem sind professionell tätige Gebäudeeigentümer mit ihren Unternehmen sehr häufig selbst gewerbliche DSL-Kunden.

Tatsächlich sind insbesondere GdW-Wohnungsunternehmen ein wesentlicher Treiber und Ermöglicher des Glasfaserausbaus bis zu den Wohnungen (FTTH) – überwiegend als Kooperationspartner für ausbauende Netzbetreiber, teils auch im Wege des Eigenausbaus. Unabhängig vom individuell gewählten Ausbaumodell ist eine

Einbeziehung der Gebäudeeigentümer in den Migrationsprozess ein wesentlicher Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Migration und einen schnelleren und flächen-deckenden Ausbau.

So ist im Neubau Glasfaser bereits Standard. Im Wohnungsbestand planen immer mehr Gebäudeeigentümer eine Nachrüstung. Gebäudeeigentümer setzen jeweils auf einen wettbewerbsfreundlichen Vier-Faser-Vollausbau von Mehrfamilienhäusern. So hat eine Umfrage des GdW im August 2025 bei seinen Mitgliedsunternehmen ergeben, dass sich aktuell 40 Prozent aller GdW-Wohnungen in Gebäuden mit einem FTTB-Anschluss befinden, davon verfügen die Hälfte, also 20 Prozent aller Wohnungen, bereits über eine direkte Glasfaseranbindung (FTTH). Die GdW-Unternehmen planen, die FTTH-Anschlussquote in den nächsten Jahren deutlich zu erhöhen: in zwei Jahren sollen knapp 45%, in 5 Jahren 75% und in 10 Jahren fast 95 % der Wohnungen eine direkte Glasfaseranbindung haben.

Der reguläre und frühzeitige Einbezug der Gebäudeeigentümer gilt für alle Phasen des Migrationsprozesses und ist unverzüglich zu starten. Das BMDS hatte auf das im Jahr 2021 gegründete Gigabitforum als eine wichtige Austauschplattform im Kontext des Übergangs von Kupfer- auf Glasfaserinfrastrukturen verwiesen. Der GdW kritisiert, dass wohnungswirtschaftliche Vertreter an dem hier stattfindenden Austausch zur Kupfer-Glas-Migration bisher nicht beteiligt sind. Er fordert die Bundesnetzagentur auf, den GdW und weitere wohnungswirtschaftliche Vertreter umgehend zu den entsprechenden Formaten des Gigabitforums, die sich mit der Kupfer-Glas-Migration beschäftigen, einzuladen.

3.2 Migrationsbedingungen erweitern und schärfen

Der GdW begrüßt einen gesetzlichen, regelgebundenen Abschaltmechanismus mit einer Frist von 36 Monaten gemäß Glasfaserverfügbarkeit. Er begrüßt zudem, dass die zu erfüllenden Migrationsbedingungen im Vorfeld des ersten Verfahrens durch den Gesetzgeber oder regulatorisch durch die Bundesnetzagentur festzulegen sind.

Der GdW begrüßt ferner, die Migrationsbedingungen über alle (Ziel-)Netzbetreiber, auf deren Glasfasernetz migriert wird, und damit über alle Gebiete hinweg prinzipiell gleich zu halten. Er fordert jedoch zur Wahrung eines diskriminierungsfreien Prozesses eine Klarstellung, dass der Begriff „prinzipiell gleich“ abweichende Bedingungen zum Nachteil eines nicht marktmächtigen Betreibers, einer Region, eines Gebäudeeigentümers oder einer Endkundengruppe ausschließt.

Der GdW begrüßt grundsätzlich das Vorliegen einer ausreichenden Versorgung mit Glasfaser sowie additiv das Vorliegen geeigneter Vorleistungsangebote als Mindestbedingungen einer Migration, hält aber eine Ausweitung für dringend geboten.

- **Versorgungsgrad von mindestens 90 %**

Eine Berechnung der Versorgung nach „Homes Connected“ wird als realistischer Maßstab ausdrücklich begrüßt. Allerdings ist ein Versorgungsgrad von mindestens 80 Prozent der Haushalte und Unternehmensstandorte in einem Ausbaugesbiet zur Einleitung des Migrationsprozesses deutlich zu gering bemessen. Der GdW hält es zwar für nachvollziehbar, nicht auf den nicht migrierten, letzten Endkunden warten zu wollen. Jedoch würde beispielhaft ein Versorgungsgrad von 80 % für ein Gebiet mit 100.000 Haushalten/Unternehmen eine Größenordnung von 20.000 noch nicht umgestellten Haushalten/Unternehmen bedeuten.

Wir halten daher einen Versorgungsgrad von mindestens 90 % für erforderlich. Selbst in diesem Fall würden noch 10.000 Haushalte/Unternehmen verbleiben, die alternativ binnen eines begrenzten, maximal dreijährigen Zeitraumes zu versorgen wären. Sofern allgemeine Schwellenwerte praktikabel erscheinen, müssen diese so hoch angesetzt werden, dass eine annähernd flächendeckende Glasfaserversorgung begründbar und erreichbar ist. Dies ist nach Erfahrungen des GdW bei einem Wert unter 90 % im Regelfall nicht gegeben. Sofern in Einzelfällen in einem Gebiet die Planungen so fortgeschritten und verbindlich sind, dass nach drei Jahren ein flächendeckender Ausbau erreicht wird, hält der GdW nur in einzelnen begründeten Fällen auch einen Versorgungsgrad von 85 % als Bedingung für vertretbar. Verbraucherpolitisch sind jedwede Abschaltung sowie regelgebundene Abschaltverfahren von einer für Endkunden tatsächlichen Glasfaserverfügbarkeit am jeweiligen Standort abhängig zu machen.

Kritisch sieht der GdW, etwaige Ausnahmen in Bezug auf den Massenmarkt (Markt 1) für folgende Anschlüsse vorzusehen: Anschlüsse, (1) deren Errichtung von Endkundinnen und Endkunden abgelehnt wird oder (2) für deren Herstellung dem Netzbetreiber unverhältnismäßig hohe Kosten (auch unter Berücksichtigung einer möglichen öffentlichen Förderung). Das Kriterium zu (1) kann nicht als generelle Ausnahme gelten, da Ablehnungen durch Endkunden idR zu einem Zeitpunkt erfolgen, zu dem noch keine Abschaltung erfolgt ist. Es wäre realitätsfern anzunehmen, dass solche zu einem bestimmten Zeitpunkt abgegebene Willenserklärungen für alle künftigen Zeiträume gelten. Auch das Argument zu (2) unverhältnismäßig hoher Kunden darf nicht dazu führen, dass aus diesem Grund nicht angeschlossene oder anzuschließende Haushalte aus der Berechnung der unversorgten Haushalte herausfallen. Unverhältnismäßig hohe Kosten sind im Einzelfall schwer objektiv zu belegen und bergen zudem die Gefahr, den ländlichen Raum zu benachteiligen. Generell sind Versorgungsquoten so zu berechnen, dass sie der Realität entsprechen.

- **Geeignete Vorleistungsangebote – wettbewerbsneutral umsetzen**

Das Vorliegen eines geeigneten Vorleistungsangebots in jedem Gebiet bedeutet nach dem Regulierungskonzept, dass ein Zugang für Drittanbieter zum betreffenden Glasfaserzielnetz bereits zur Einleitung des regulatorischen Migrationsprozesses besteht (im Allgemeinen als "Open Access" bezeichnet). Der GdW unterstützt

grundsätzlich dieses Ziel. Allerdings müssten Zugangsregelungen wettbewerbsneutral ausgestaltet sein, damit den ausbauenden Unternehmen eine Refinanzierung ihrer Netzinvestition ermöglicht und getätigte Investitionen keinesfalls entwertet werden. Wir sehen kritisch, ob die im Konzept dazu angedachten einzelfallunabhängigen Bedingungen für den Zugang zu Glasfasernetzen - also faktisch pauschale Zugangsregelungen ohne verpflichtenden Endkundenvertrag - diesem Anspruch genügen. Nach dem kürzlich vom BMDS veröffentlichten Referentenentwurf für ein TKG-Änderungsgesetz sollen mit den neu eingefügten §§ 22a und 22b Zugangsregelungen konkretisiert werden. Der GdW wird dies im Rahmen seiner Stellungnahme zum TKG-Änderungsgesetz ausführlicher bewerten.

- **Angemessene Produktpreise und ein diskriminierungsfreier Wechsel von Zugangsnachfragern als zusätzliche Migrationsbedingungen**

Der GdW hält zwei ergänzende Bedingungen für eine wettbewerbsneutrale und verbraucherfreundliche Kupfer-Glas-Migration für geboten:

- Vor jeglicher Abschaltung ist eine Angemessenheit der über Glasfaser verfügbaren Produkte anhand vergleichbarer Preise zum Zeitpunkt vor der Kupferabschaltung sicherzustellen sowie
- ein Wechsel von Zugangsnachfragern von DSL auf Glasfasernetze Dritter ohne Nachteil für den Anbieter und die Endkunden zu gewährleisten.

Aus Verbrauchersicht ist entscheidend, dass nach Abschaltung eine Angebotsvielfalt und die ununterbrochene Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu vergleichbaren Preisen erfolgen. Glasfaserprodukte, die den Produktmerkmalen heutiger Kupferprodukte entsprechen, müssen auch zu einem bisherigen Preisniveau buchbar sein. Höhere Preise sind auch in der Glasfaserwelt nur durch höhere Qualitäten zu rechtfertigen. Nur bei einer entsprechenden Relation von Qualität und Preis zu aktuellen Produkten sind für Verbraucherinnen und Verbraucher Wechselanreize spürbar und eine Migration erfolgversprechend.

Das setzt ebenso voraus, dass Produkthanbieter, die ihre Kunden bisher über das von der Telekom beherrschte Kupferdoppeladernetz versorgen, ohne Nachteil auf das Glasfasernetz der Telekom oder eines anderen Betreibers wechseln können. Ein solcher Wechsel darf nicht behindert werden, sondern ist diskriminierungsfrei und ohne prohibitive zusätzliche Kosten zu ermöglichen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Kupfer-Glas-Migration bisherige Produkthanbieter benachteiligt, den Wettbewerb verzerrt und die Produktvielfalt für Endkunden beschränkt wird.

- **Abschaltungen ohne eine Glasfaserverfügbarkeit grundsätzlich untersagen**

Der Zeitrahmen des regelgebundenen Regulierungskonzepts sieht eine Anzeige zur Abschaltung mindestens 36 Monate vor Abschaltung sowie einen Vermarktungsstopp für das DSL-Kupfernetz und eine Migration der verbliebenen Anschlüsse mindestens 24 Monate vor Abschaltung vor. Der GdW begrüßt, dass die

Bundesnetzagentur eine Abschaltung nach dieser Frist nur dann genehmigen will, wenn noch nicht migrierte Haushalte/Unternehmen über eine mindestens gleichwertige Alternative verfügen. Der GdW regt eine Konkretisierung an und fordert die Bundesnetzagentur auf, Abschaltungen bei fehlender Glasfaserverfügbarkeit nur in den Fällen zu genehmigen, sofern Internetangebote über alternative Netze mit einer Downloadgeschwindigkeit von mind. 300 Mbit/s verfügbar sind.

3.3 Das bisher allein bei der Telekom liegende Initiativrecht abschaffen

Der GdW unterstützt ausdrücklich die von der Bundesnetzagentur vorgeschlagene Abschaffung von einem allein bei der Telekom liegenden Initiativrecht für die Abschaltung der Kupfernetze und mithin eine Änderung § 34 Abs. 1 TKG. Er hält es im Sinne einer diskriminierungsfreien Abschaltung sogar für zwingend notwendig, in Verfahren nach § 34 TKG auch die Interessen Glasfaser ausbauender Drittunternehmen zu berücksichtigen und einseitige, wettbewerbsschädliche Maßnahmen der Telekom als marktbeherrschendes Unternehmen zu verhindern. Der Monopolkommission ist zuzustimmen, dass ein längerer Weiterbetrieb des Kupfernetzes in den Glasfaserausbaugebieten von Wettbewerbern zu unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen führen würde und damit negative Effekte auf den Glasfaserausbau in Deutschland insgesamt hätte. Zudem begrüßt der GdW den Vorschlag, der Telekom erweiterte Transparenzverpflichtungen aufzuerlegen.

Umso mehr verwundert es, dass der jüngst vom BMDS veröffentlichte Referententwurf für ein TKG-Änderungsgesetz keine Änderungen von § 34 Abs. 1 TKG beinhaltet. Eingefügt werden soll hier lediglich nach Absatz 5 ein zusätzlicher Absatz 6: *„(6) Die Bundesnetzagentur stellt im Rahmen ihrer Entscheidung nach den Absätzen 4 und 5 sicher, dass die Interessen von anderen Unternehmen, die Netze mit sehr hoher Kapazität errichten, bei der Migration von herkömmlichen Infrastrukturen durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht angemessen berücksichtigt werden. Sie kann im Rahmen ihrer Entscheidung nach Absatz 5 Satz 1 insbesondere die Abschaltpraxis eines Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht in Gebieten berücksichtigen, in denen andere Unternehmen ein Netz mit sehr hoher Kapazität errichtet haben und eine Migration zu diesem Netz zu fairen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen sichergestellt ist.“*

Die geplante Einfügung besagt lediglich, dass die Interessen von Drittunternehmen bei der Migration von Netzen der Telekom angemessen berücksichtigt werden sollen. Das alleinige Initiativrecht der Telekom bleibt unberührt. Der GdW kritisiert, dass auch unter Berücksichtigung der im Gesetzentwurf in § 25 Abs. 1 TKG für die Telekom vorgesehenen zusätzlichen Transparenzpflichten, den Interessen ausbauender Drittunternehmen nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Er fordert die Bundesnetzagentur auf, das BMDS darauf zu verweisen, dass mit dieser Regelung ein diskriminierungsfreier und wettbewerbsneutraler Migrationsprozess nicht gewährleistet werden kann und Änderungen dringend erforderlich sind. Der GdW wird in seiner Stellungnahme zum TKG-Änderungsgesetz darauf verweisen.

Impressum

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

Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199
E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Der GdW 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.