



**NetCologne**

NetCologne GmbH | Am Coloneum 9 | 50829 Köln

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,  
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen  
Referat 110 – Ökonomische Grundsatzfragen der  
Regulierung Telekommunikation  
Tulpenfeld 4

53113 Bonn

**Dr. Wilfried Boms**  
Rechtsanwalt  
(Syndikusrechtsanwalt)  
Abteilungsleiter  
Recht & Regulierung

**Jörg Ostermann**  
Rechtsanwalt  
(Syndikusrechtsanwalt)  
Stv. Abteilungsleiter  
Recht & Regulierung

**13. März 2026**

**Via Mail: [info@bnetza.de](mailto:info@bnetza.de)**

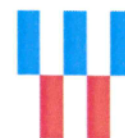
## **Stellungnahme von NetCologne zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration**

**Hinweis: Diese Fassung enthält keine BuG und darf veröffentlicht werden!**

Sehr geehrte Damen und Herren,

NetCologne begrüßt ausdrücklich den vorgelegten Entwurf der Bundesnetzagentur (BNetzA) für ein Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration. Die Digitalisierung Deutschlands benötigt mehr denn je einen klar strukturierten, verlässlichen und investitionsfreundlichen Rahmen für den Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen. Damit wird ein zentraler Baustein geschaffen, um allen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen den Zugang zu leistungsstarken Telekommunikationsdiensten zu ermöglichen.

Die Bundesnetzagentur setzt mit ihrem Entwurf wichtige Signale für einen regelbasierten, transparenten und diskriminierungsfreien Migrationsprozess, der NetCologne zufolge grundsätzlich in die richtige Richtung weist. Für eine erfolgreiche und zügige Umsetzung sind jedoch mehrere Anpassungen gegenüber dem Konzept erforderlich, damit Planungssicherheit, Wirtschaftlichkeit und Fairness sichergestellt werden.



**NetCologne**

### **1. Grundsätzliche Bewertung: Regelbasierter Prozess ist der richtige Weg**

NetCologne unterstützt den Ansatz eines verlässlichen, regelgebundenen und technologieutralen Migrationsmechanismus. Ein solcher Prozess schafft Planungssicherheit für Unternehmen, Kommunen und Endkunden und bildet die Grundlage dafür, dass Investitionsentscheidungen nicht verzögert werden.

Wichtig ist, dass die BNetzA dort, wo sie über klare Regulierungskompetenzen verfügt, verbindliche Vorgaben trifft und damit die für die ausbauenden Unternehmen zwingend erforderliche Rechtssicherheit schafft, da ansonsten ein zu hohes Investitionsrisiko bestehen würde. Ein Migrationsrahmen, der auf klaren Kriterien basiert, darf nicht von einseitigen Initiativen einzelner Marktakteure abhängen, erst recht nicht vom größten Kupfernetzbetreiber. Nur so wird verhindert, dass bestehende Wettbewerbsverzerrungen aus dem Kupfermarkt in die Glasfaserwelt übertragen werden. Läge das Initiativrecht nicht auch beim jeweils ausbauenden Unternehmen, könnte es leicht zu strategischen Ausbaumaßnahmen des größten Kupfernetzbetreibers kommen, die letztlich den Ausbau durch andere Unternehmen erschweren oder gar verhindern würden.

### **2. Einklang mit europäischem Recht: DNA-Konformität sicherstellen**

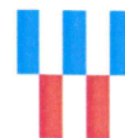
Mit Blick auf den geplanten Digital Networks Act (DNA) der Europäischen Union ist es zwingend erforderlich, das nationale Regulierungskonzept bereits heute europarechtsfest auszugestalten. Der DNA wird als EU-Verordnung unmittelbar geltendes Recht und enthält eigene Mechanismen für die Kupferabschaltung, inklusive Migrationsplänen und objektiven Kriterien zur Gebietsauswahl.

Es ist daher darauf zu achten, dass sich die nationalen Regelungen innerhalb des künftigen EU-Rechtsrahmens bewegen.

### **3. Ausbauquote: Investitionen ermöglichen – nicht verhindern**

Ein zentraler Punkt des Regulierungskonzepts ist die Frage, ab welchem Versorgungsgrad ein Migrationsgebiet in die Abschaltphase eintreten kann.

Die von der BNetzA vorgeschlagene Schwelle auf Basis von Homes Connected führt aus Sicht von NetCologne zu erheblichen Problemen bzw. Ausbautverzögerungen:



**NetCologne**

- Sie widerspricht dem geplanten europäischen Ansatz, der auf Homes Passed abstellt.
- Sie setzt die Schwelle ökonomisch unrealistisch hoch, da Anschlussquoten in frühen Ausbauphasen naturgemäß niedrig sind.
- Sie verzögert die Kupferabschaltung um Jahre, weil Netze erst nahezu vollständig aktiviert werden müssten, bevor der Prozess überhaupt beginnen kann.
- Sie zerstört Investitionsanreize, da Glasfasernetze über lange Zeiträume ungenutzt bleiben würden. In der Praxis wird ein Hausanschluss bzw. eine NE4 ohne Kundenauftrag nicht errichtet.

NetCologne spricht sich daher für eine praxistaugliche – und dem DNA-Entwurf entsprechende - Quote aus: 95 % Homes Passed als Voraussetzung für die Einleitung des Prozesses. Im Zeitverlauf sollte diese Quote dann reduziert werden, um für weitere Gebiete den Migrationsprozess zu starten.

Maßgeblich ist hier für uns, dass der langwierige Ausbau des Versorgungs- und Zuführungsnetzes bereits abgeschlossen ist und nur noch Maßnahmen in der Nachverdichtung, die in überschaubaren Zeiträumen von 3-6 Monaten durchgeführt werden können, ausstehen.

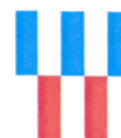
**Exkurs:**

**Dieser Teil enthält Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die für die Veröffentlichung nicht bestimmt und daher in dieser Fassung gelöscht sind.**

**4. Technologieoffenheit und Ziel: Jede\*r, der möchte, erhält Glasfaser**

Ein zukunftsfähiges Regulierungskonzept muss technologieoffen sein und verschiedene Versorgungsoptionen berücksichtigen. Wichtig ist für uns: Jeder aktive DSL-Kunde muss bis zum Abschaltzeitpunkt die Möglichkeit zu einem Glasfaseranschluss erhalten. Der Glasfasernetzbetreiber sollte Eigentümer und Bewohner der betroffenen Objekte über den Abschaltprozess informieren und entsprechende Angebote unterbreiten. Hierbei sollten Bund, Länder und Kommunen mit entsprechenden Informationen unterstützen.

Objekte bzw. Wohnungen ohne Kundennachfrage oder bei denen der Ausbau nach objektiven Kriterien wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, sollten nicht auf die Zielquote einzahlen. Eine Nachweispflicht für die aktive Ablehnung des Eigentümers sehen wir als zusätzliche Bürokratie. Sie würde in praxi auch Beweisschwierigkeiten mit sich bringen, da der Beweis von



**NetCologne**

Nichtexistentem schwer zu führen ist. Im Regelfall müssen daher Nicht-Rückmeldungen der Bewohner und Eigentümer im Sinne von Verweigerung gewertet werden.

Als Voraussetzung für die tatsächliche Kupferabschaltung am Ende des Prozesses muss also mindestens der Zustand Homes Prepared mit einem physischen Glasfaser-Anschluss im Gebäude vorhanden sein. Die tatsächliche kurzfristige Versorgungsmöglichkeit mit Glasfaserprodukten ohne notwendige Tiefbauarbeiten ist für uns hier maßgeblich.

## **5. Faire Wettbewerbsbedingungen & Open Access über BSA-Vorleistungen**

NetCologne spricht sich klar für fairen, chancengleichen Wettbewerb aus. Für die Zeit nach der Kupferabschaltung braucht es ein robustes, marktgängiges Vorleistungsangebot im Zielnetz. Der etablierte Ansatz lautet: Open Access auf Basis eines Layer 2-Bitstromprodukts (BSA).

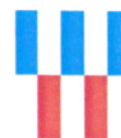
Da mit der S/PRI und der WITA (Nutzung durch Telekom) bisher zwei wesentliche Open-Access-Schnittstellen am Markt genutzt werden, jedoch kein einheitlicher, integrierter Standard existiert, muss die Bundesnetzagentur Anforderungen für marktfähige, einheitliche Schnittstellen und Prozesse klar definieren. Nur durch regulatorisch definierte und netzbetreiberneutrale Schnittstellen und Standards werden für alle Marktteilnehmer sowohl im Vorleistungsverkauf als auch im -bezug klare Referenzpunkte und Sicherheiten geschaffen, so dass marktmächtige Unternehmen keine proprietären Vorgaben setzen und damit Wettbewerb und Innovation behindern können. Zudem tragen solche Vorgaben zur Reduktion von Aufwänden durch den Entfall von Individuallösungen bei.

## **6. Migrationsgebiete und Prozessorganisation**

Migrationsgebiete sollen auf MSAN/KVz-Strukturen basieren und frühzeitig definiert werden, um den Migrationsprozess möglichst frühzeitig starten zu können. Eine nur teilweise Abschaltung von KVz ist aus unserer Sicht technisch nicht tragfähig, eine größere Aggregation ist für uns optional möglich, verpflichtend würde es den Migrationsprozess aber verlangsamen.

Mit dem TKG-Änderungsgesetz erhält die Bundesnetzagentur erstmals die ausdrückliche Befugnis, von marktmächtigen Unternehmen verbindliche Migrationspläne einzufordern – einschließlich zeitlicher Prognosen, geografischer Abgrenzungen und Abschaltpfaden.

Transparenz über künftige CSO-Gebiete muss früh geschaffen werden, idealerweise bereits vor Inkrafttreten des DNA. Alle hierfür benötigten Daten sollten zentral über das Gigabit-Grundbuch erhoben werden, um doppelte Meldungen zu vermeiden. Dafür ist das Grundbuch weiterzuentwickeln und um vollständige Informationen zu Kupfer- und Glasfaser-Infrastrukturen zu ergänzen.



**NetCologne**

Für eine realistische Planung ist die Offenlegung der KVz-Zuordnungen entscheidend. Nur so kann der Regulator vollständige Transparenz über bestehende Netzinfrastrukturen sicherstellen und eine diskriminierungsfreie, effizient organisierte Migration ermöglichen.

## **7. Kostenverteilung: Verursacherprinzip und faire Lastenteilung**

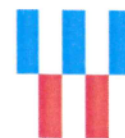
Für die Kupfer Glas Migration gelten folgende Grundsätze einer fairen, diskriminierungsfreien und praxistauglichen Kostenverteilung:

1. Rückbau des Kupfernetzes  
Die Kosten der Stilllegung und des Rückbaus des Kupfernetzes trägt der Betreiber des Altnetzes; er realisiert die damit verbundenen Einsparungen.
2. Erstellung und Nachverdichtung im Glasfasernetz  
Die Kosten für die bereits erfolgte Erstellung und die für den Migrationsprozess erforderliche Nachverdichtung im Glasfasernetz trägt der aufnehmende Zielnetzbetreiber. Eine Nachverdichtung erfolgt jedoch nicht ohne Kundennachfrage oder dort, wo der Ausbau nach objektiven Kriterien wirtschaftlich nicht sinnvoll ist. Sofern der Ausbau unmittelbar gebäudebezogene Maßnahmen umfasst, ist eine angemessene Kostenbeteiligung der Eigentümer möglich – im Rahmen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit sowie der Eigentums- und Rechtslage vor Ort.
3. Migrationsnahe Prozess- und Transaktionskosten  
Jeder Marktteilnehmer trägt seine migrationsbedingten Prozesskosten selbst. Dazu gehören insbesondere Kündigungs- und Umstellungskosten in der Vorleistung, Kundeninformation und -betreuung, Portierung und Abschluss von Endkunden Neuverträgen beim jeweiligen Anbieter. Diese Zuordnung ist praktikabel, sachgerecht und belastet keinen Beteiligten unbillig.

Diese Leitplanken orientieren sich am Verursacherprinzip, an wirtschaftlicher Zumutbarkeit und an den Eigentumsverhältnissen. Sie stellen sicher, dass die Migration effizient organisiert wird, ohne Wettbewerber unangemessen zu benachteiligen.

## **8. Low-Cost-Produkte**

NetCologne sieht keinen Bedarf für regulierte Low-Cost-Produkte im Rahmen der Kupfer-Glas-Migration. Unsere Glasfasertarife sind bereits heute nicht teurer als vergleichbare Kupferprodukte, sodass der Wettbewerb allein ein verbraucherfreundliches Preisniveau



**NetCologne**

sicherstellt. Für Nutzer mit sehr geringem Bandbreitenbedarf können zudem Mobilfunklösungen eine passende Alternative bieten. Eine zusätzliche Low-Cost-Regulierung würde daher keinen Nutzen stiften, sondern unnötig in ein funktionierendes Marktgefüge eingreifen.

## **Fazit**

NetCologne stellt fest:

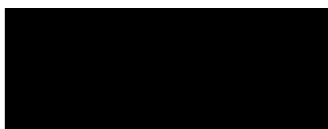
**Die Bundesnetzagentur hat einen wichtigen Schritt in Richtung eines zukunftsfähigen Migrationsrahmens getan.**

**Damit dieser Rahmen wirkungsvoll wird, sind realistische Ausbauquoten, DNA-Konformität, Investitionsanreize, Technologieoffenheit und faire Wettbewerbsbedingungen zwingend zu berücksichtigen.**

**Vorleistungsseitig muss Layer-2-Bitstrom das zentrale Open-Access-Produkt sein.**

NetCologne steht bereit, konstruktiv an der Weiterentwicklung des Regulierungskonzepts mitzuwirken und gemeinsam mit der BNetzA, der Politik und den Marktpartnern die Weichen für ein gigabitfähiges Deutschland zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen  
NetCologne GmbH



Timo von Lepel  
Geschäftsführer



i. A. Dr. Wilfried Boms  
Abteilungsleiter Recht & Regulierung