

Stellungnahme

BMDS-Konsultationspapier Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration vom September 2025

Stand: 12.11.2025

Inhaltsverzeichnis

1	Präambel	1
2	Kurzfassung: Kupfer-Glas-Migration verbraucher- und wettbewerbsfreundlich gestalten	2
3	Stellungnahme zu einzelnen Eckpunkten im Detail	2
3.1	Grundsätze der Kupfer-Glas-Migration	2
3.2	Eckpunkt 1: Die entscheidende Phase für die Abschaltung des Kupfernetzes ist die der freiwilligen Migration.	4
3.3	Eckpunkt 2: Eine beschleunigte Kupfer-Glas-Migration braucht zeitliche Leitplanken.	4
3.4	Eckpunkt 3: Kupfernetze in Ausbaugebieten der Deutschen Telekom und der Wettbewerber sollen diskriminierungsfrei abgeschaltet werden.	5
3.5	Eckpunkt 4: Glasfaser ausbauende Unternehmen brauchen rechtzeitig Transparenz über den gesamten Abschalte- und Migrationsprozess.	5
3.6	Eckpunkt 5: Endkunden dürfen durch die Migration keine Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeiten erfahren.	6
3.7	Eckpunkt 6: Für eine verbraucherfreundliche Migration ist eine transparente Kommunikation mit Endkunden und Kommunen erforderlich.	6
3.8	Eckpunkt 7: BNetzA setzt zentrale Weichen für die Kupfer-Glas-Migration durch Erstellung eines Regulierungskonzepts.	7
3.9	Eckpunkt 8: BNetzA wird für ein transparentes Monitoring und effizientes Prozessmanagement sorgen.	8
3.10	Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Kupfer-Glas-Migration	8

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 bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Konsultationspapier. 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 wesentliche Grundsätze, kritisiert jedoch, dass mehrere Eckpunkte den eigenen Grundsätzen des BMDS nicht entsprechen. So gefährden beispielsweise einige Überlegungen den Wettbewerb unter den Telekommunikationsunternehmen (TKU) und laufen Verbraucherinteressen zuwider. Insbesondere mahnt der GdW eine Beteiligung der Wohnungswirtschaft, die bislang nicht adressiert wird. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf unsere Stellungnahme zum Impulspapier der Bundesnetzagentur zur regulierten Kupfer-Glas-Migration.

2 Kurzfassung: Kupfer-Glas-Migration verbraucher- und wettbewerbsfreundlich gestalten

Der GdW begrüßt

- die Begrenzung der Abschaltung auf Kupfer-DSL-Netze (nicht Koax-Netze);
- das Ziel eines verbraucherfreundlichen Gesamtkonzepts mit einer schrittweisen, gebietsweisen DSL-Abschaltung erst dann, wenn Endkunden über echte Glasfaseralternativen zu einem vergleichbaren Preisniveau verfügen;
- eine diskriminierungsfreie Abschaltung, die die Interessen aller ausbauenden Unternehmen schützt und einseitige, wettbewerbsschädliche Maßnahmen der marktbeherrschenden Deutschen Telekom (DT) verhindert;
- eine angedachte Änderung des bisher allein bei der DT liegenden Initiativrechts für die Abschaltung der Kupfernetze (§ 34 Abs. 1 TKG) sowie eine erweiterte Transparenzverpflichtung der DT vorzunehmen;
- eine sachlich, neutrale Marktkommunikation zum Glasfasernetzausbau.

Der GdW fordert

- BMDS und BNetzA auf, die Eigentümer von Mehrfamiliengebäuden aktiv in alle Beratungen und Planungen zur DSL-Abschaltung, einschließlich der Mitwirkung im Gigabitforum, einzubeziehen;
- jedwede Abschaltung sowie regelgebundene Abschaltverfahren von einer für Endkunden am jeweiligen Standort tatsächlichen Glasfaserverfügbarkeit abhängig zu machen;
- nicht wie angedacht eine „möglichst unterbrechungsfreie Versorgung der Endkunden sicherzustellen“, sondern diese unterbrechungsfrei zu halten;
- vor jeglicher Abschaltung ein Vorliegen der über Glasfaser verfügbaren (Vorleistungs-) Produkte anhand vergleichbarer Preise für DSL-Produkte zu bewerten und sicherzustellen, dass Zugangsnachfrager ohne Nachteil von DSL auf Glasfasernetze Dritter wechseln können;
- geplante Abschaltungen für mit durchgehenden Glasfaserinfrastrukturen ausgestattete Cluster bzw. Quartiere mit ausreichender Vorlauffrist von mindestens 24 Monaten nach Vorliegen anzukündigen.

3 Stellungnahme zu einzelnen Eckpunkten im Detail

3.1 Grundsätze der Kupfer-Glas-Migration

Der GdW begrüßt die Ziele des BMDS, einen effizienten Telekommunikationswettbewerb in der Glasfaserwelt sowie durch Regulierung und Öffentlichkeitsarbeit ein transparentes Verfahren zu ermöglichen. Dazu sind einzelne Grundsätze weiter zu schärfen und Widersprüche zwischen Grundsätzen und Eckpunkten aufzulösen.

So bedarf der Grundsatz, wonach aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine frühzeitige und effiziente Migration zu unterstützen ist, einer Klarstellung. Nicht der durch eine frühe Abschaltungsandrohung ausgelöster Wechselzwang, sondern konkrete Produktnutzen sind der entscheidende Erfolgsfaktor für den Migrationsprozess. Jede reguläre Kupferabschaltung steht erst zum Ende des Glasfaserausbaus an. Gesamtwirtschaftlich relevant ist allein ein für alle Beteiligten ausreichend planbarer Abschaltzeitpunkt, der Wettbewerber der Deutschen Telekom (DT) nicht benachteiligt und auf den sich Endverbraucher einstellen können.

Einige bei Haustürgeschäften tätige Medienberater unterliegen bereits der Versuchung, mit Verweis auf eine angeblich bald bevorstehende Kupferabschaltung Druck auf Bewohner auszuüben, um Verträge für Glasfaserprodukte abzuschließen. Dies geschieht regelmäßig in Fällen, in denen den Werbern nicht bekannt ist, ob oder wann ein TKU oder der Gebäudeeigentümer vor oder im Gebäude eine Glasfaserinfrastruktur plant oder zur Verfügung steht.

Der GdW verurteilt ein solches Vorgehen, da es Endkunden verunsichert und die Akzeptanz des Mediums Glasfaser untergräbt. In der Praxis werden zahlreiche sog. „Glasfaserprodukte“ bei einer bestehenden Glasfaseranbindung des Gebäudes (FTTB) ohne Qualitätseinbußen gebäudeintern über Kupfernetze bereitgestellt. Der Endkunde erwartet aber ggf. einen Glasfaseranschluss seiner Wohnung, die in der Praxis nicht erfolgt. Wird zudem die Glasfaser von Verbrauchern primär als staatliche Drohkulisse wahrgenommen, wird es keine massenhaften freiwilligen Entscheidungen für die Glasfaser geben, sondern eher eine Vielzahl von „Verweigerern“ erzeugen. Dies konterkariert eine erfolgreiche Kupfer-Glas-Migration.

Aus Kundensicht ist daher der Grundsatz unzureichend, wonach Angebotsvielfalt und die ununterbrochene Versorgung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu „angemessenen“ Preisen erfolgen soll. Vielmehr sind „vergleichbare“ Preise sicherzustellen. 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.

3.2 Eckpunkt 1: Die entscheidende Phase für die Abschaltung des Kupfernetzes ist die der freiwilligen Migration.

Der GdW stimmt dem Phasenmodell grundsätzlich zu, sieht jedoch die Abschaltung als Bestandteil eines forcierten Prozesses kritisch. Die Abschaltung markiert den Abschluss des Migrationsprozesses. Eine Forcierung der Abschaltung liegt, wie vom BMDV richtig dargelegt, in der Verantwortung der ausbauenden Unternehmen und Produktanbieter. Je mehr und je schneller sie die Kunden von den Vorteilen von Glasfaserprodukten mit attraktiven Produkten und Preisen überzeugen, desto eher kann eine vollständige Migration, die der GdW unterstützt, erfolgen.

Der GdW stimmt zu, dass eine Informationskampagne den Prozess der freiwilligen Migration beschleunigen könnte. Es erscheint jedoch zweifelhaft, dass die aktuell gestartete BMDV-Informationskampagne diese Funktion erfüllen kann. Clips, in denen beispielsweise aufgrund fehlender Glasfaseranschlüsse Mietwohnungen mit guter Ausstattung und gute Stellenangebote abgelehnt sowie sich anbahnende Dates abgesagt werden, erzeugen kurzfristige Aufmerksamkeit, gehen jedoch an der Realität und den konkreten Fragen und Problemen der Endkunden vorbei. Eine wirksame Informationskampagne muss neben den objektiven technischen Vorteilen der Glasfaser insbesondere an den Punkten ansetzen und Aufklärung leisten, die Endkunden aktuell verunsichern:

- Ein Door-to-door-Vertriebler verkauft Glasfaserprodukte, die überwiegend auch über Kupfernetze bereitgestellt werden können.
- Den Vertrieblern sind Status und Planung von physischen Glasfaseranschlüssen, insbesondere bei Mehrfamilienhäusern, nicht bekannt. Hauptansprechpartner für physische Glasfaseranschlüsse ist stets der Gebäudeeigentümer oder -verwalter sowie der Netzbetreiber. Anderslautende Angaben von Werbern sind falsch.
- Zudem ist klarzustellen, dass
 - eine ggf. von Vertrieblern behauptete kurzfristige Abschaltung von Kupfernetzen nicht erfolgt und Endkunden ausreichend Zeit für eine Wechselentscheidung verbleibt,
 - sich künftige Produktpreise bei vergleichbarer Qualität an den derzeitigen Preisen über Kupferleitungen orientieren,
 - sich eine geplante langfristige Abschaltung nur auf Kupferdoppeladernetze (DSL-Netze) und nicht auf gigabitfähige Koax-Netze bezieht.

3.3 Eckpunkt 2: Eine beschleunigte Kupfer-Glas-Migration braucht zeitliche Leitplanken.

Der GdW begrüßt einen zeitlichen Orientierungsrahmen für eine transparente, verbraucherfreundliche Migration, sofern dieser flexibel ausgestaltet wird. Der konkrete Zeitraum wird nach Regionen und Cluster unterschiedlich ausfallen. Der Vorschlag, dass für jedes abschaltfähige Gebiet die Abschaltung nicht später als drei Jahre nach der dort flächendeckenden Verfügbarkeit von FTTH-Netzen (im Sinne einer vorgegebenen Versorgungsschwelle) erfolgen soll, ist neu zu formulieren. Ab-

schaltungen sollten frühestens 24 Monate nach dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem FTTH-Strukturen errichtet sind und Endkunden Buchungen tätigen können. Etwaige Kündigungen durch Netzbetreiber dürfen erst nach diesem Zeitraum wirksam werden, um die letzten verbliebenen Kunden zum Wechsel zu bewegen. Sollten alle Endkunden in einem Cluster zu einem früheren Zeitpunkt migriert sein, kann eine frühere Abschaltung erfolgen.

3.4 Eckpunkt 3: Kupfernetze in Ausbaugebieten der Deutschen Telekom und der Wettbewerber sollen diskriminierungsfrei abgeschaltet werden.

Der GdW hält es im Sinne einer diskriminierungsfreien Abschaltung für zwingend notwendig, in Verfahren nach § 34 TKG – anders als bisher vorgesehen – auch die Interessen Glasfaser ausbauender Drittunternehmen zu berücksichtigen und einseitige, wettbewerbsschädliche Maßnahmen der marktbeherrschenden DT 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.

Tatsächlich sind in allen Regionen die Interessen aller ausbauenden Unternehmen, einschließlich Wohnungsunternehmen und ihrer verbundenen Unternehmen, zu berücksichtigen. Das bisher allein bei der DT liegende Initiativrecht für die Abschaltung der Kupfernetze (§ 34 Abs. 1 TKG) ist abzuschaffen und der DT erweiterte Transparenzverpflichtungen aufzuerlegen.

Der GdW sieht die angedachte Schaffung eines regelgebundenen Verfahrens zur Aufhebung der Zugangsverpflichtung und Abschaltung des Kupfernetzes bei Erreichung eines bestimmten Glasfaser-Ausbaugrades und weiterer objektiv feststellbarer Voraussetzungen. Zwar ist nachvollziehbar, nicht auf den noch nicht migrierten, letzten Endkunden warten zu wollen. Allerdings ist eine generelle Bestimmung des Ausbaugrades nicht praktikabel. So würde beispielhaft eine Versorgungsschwelle von 95 % für eine Region mit 200.000 Haushalten noch eine Zahl von 10.000 umzustellender Haushalte bedeuten.

Verbraucherfreundlich erscheint, jedwede Abschaltung sowie regelgebundene Abschaltverfahren von einer für Endkunden tatsächlichen Glasfaserverfügbarkeit am jeweiligen Standort abhängig zu machen. Wir verweisen noch einmal auf eine objektkonkrete Abschaltfrist von 24 Monaten nach dem Zeitpunkt, zu dem FTTH-Netze errichtet und Buchungen tatsächlich objektkonkret möglich sind.

3.5 Eckpunkt 4: Glasfaser ausbauende Unternehmen brauchen rechtzeitig Transparenz über den gesamten Abschalte- und Migrationsprozess.

Der GdW unterstützt die Absicht des BMDV, die DT zu einer Vorlage eines Migrationsplans zu verpflichten. Wegen eines engen inhaltlichen Zusammenhangs wird auf

die Ausführungen zu Eckpunkt 3 verwiesen. Sofern andere Unternehmen Kupferabschaltungen planen, sollte diese ebenfalls erweiterten Transparenzpflichten unterliegen.

3.6 Eckpunkt 5: Endkunden dürfen durch die Migration keine Verschlechterung der Kommunikationsmöglichkeiten erfahren.

Der GdW hält Eckpunkt 5 für entscheidend. Daher ist durch den regulatorischen Prozess eine über den gesamten Migrationsprozess, nicht nur eine möglichst unterbrechungsfreie, sondern eine tatsächliche unterbrechungsfreie Versorgung der Endkunden sicherzustellen. Eine Schlechterstellung der Endkunden ist zudem dadurch auszuschließen, dass vor jeglicher Abschaltung eine Angemessenheit der über Glasfaser verfügbaren (Vorleistungs-) Produkte anhand vergleichbarer Preise für DSL-Produkte zu prüfen und sicherzustellen ist, dass Zugangsnachfrager ohne Nachteil von DSL auf Glasfasernetze Dritter wechseln können. Um Nutzern eine angemessene Übergangsfrist zu ermöglichen, dient eine bereits vorgeschlagene 24 Monatsregel.

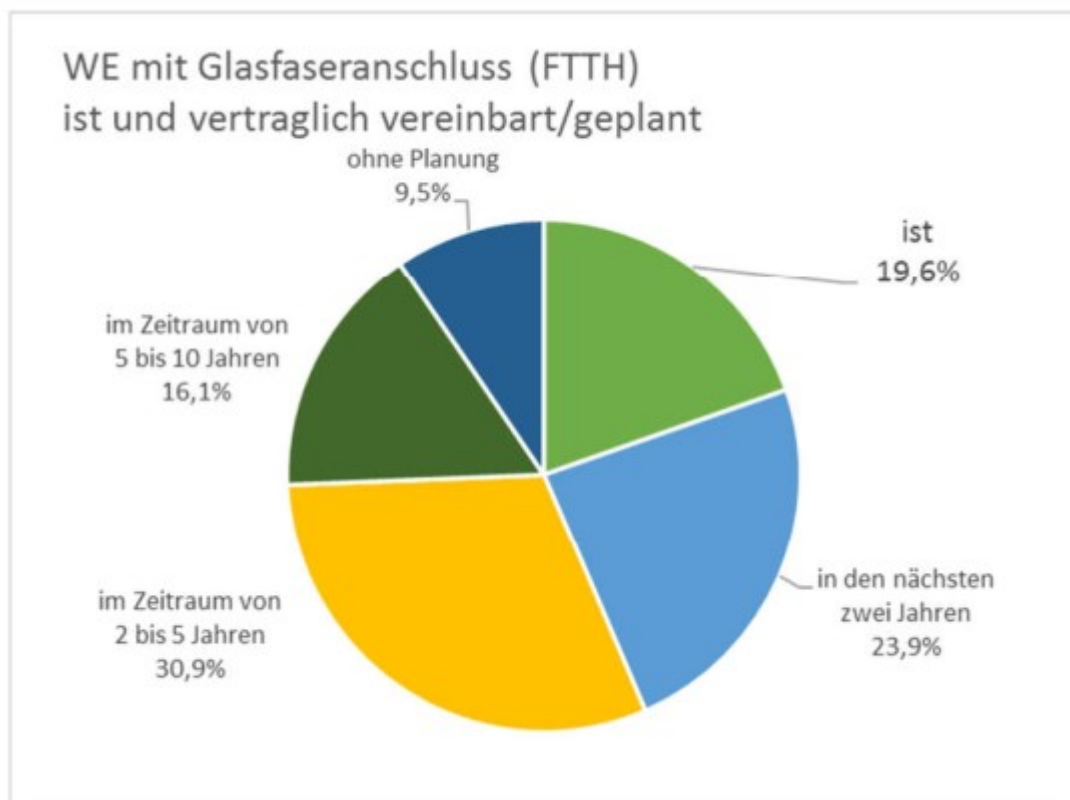
3.7 Eckpunkt 6: Für eine verbraucherfreundliche Migration ist eine transparente Kommunikation mit Endkunden und Kommunen erforderlich.

Der Endkunde stellt die zentrale Zielgruppe jeglicher Kommunikation zur Kupfer-Glas-Migration dar. Neben etwaigen direkten Kommunikationsmaßnahmen kommen Informationsmittlern große Bedeutung bei. Etwa 60 % aller Wohnungen befinden sich in Mehrfamilienhäusern. Dies sind zumeist Mietwohnungen. Informationen der Gebäudeeigentümer und -verwalter werden von den Mietenden in einem hohen Maß zur Kenntnis genommen.

Die Eigentümer und Verwalter von Mehrfamiliengebäuden sind folglich aus zwei Gründen aktiv in alle Beratungen, Planungen und Informationen zur DSL-Abschaltung einzubeziehen. Erstens erfüllen sie gegenüber den Bewohnern eine wichtige Informationsfunktion. Zweitens sind sie 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.

Wohnungsunternehmen sind ein wesentlicher Treiber und Ermöglicher des Glasfaserausbaus bis zu den Wohnungen – überwiegend als Kooperationspartner für ausbauende Netzbetreiber, teils auch im Wege des Eigenausbaus. Unabhängig vom individuell gewählten Ausbaumodell ist eine Einbeziehung der Gebäudeeigentümer in den Ausbau ein wesentlicher Schlüsselfaktor für einen schnellen und flächendeckenden Ausbau.

Im Neubau ist 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.



Quelle: GdW Umfrage "Glasfaserausbau und TKG-Novelle 2025"

Der GdW verweist zum Thema Kommunikation zudem auf seine Ausführungen unter Ziffer 3.2.

3.8 Eckpunkt 7: BNetzA setzt zentrale Weichen für die Kupfer-Glas-Migration durch Erstellung eines Regulierungskonzepts.

Der GdW erwartet von der BNetzA die Beachtung folgender Grundsätze bei der Erstellung eines Regulierungskonzepts:

- Eine diskriminierungsfreie Abschaltung muss die Interessen aller ausbauen- den Unternehmen schützen und einseitige, wettbewerbsschädliche Maß- nahmen der marktbeherrschenden Deutschen Telekom (DT) verhindern.

- Ein allein bei der DT liegendes Initiativrecht für die Abschaltung der Kupfernetze (§ 34 Abs. 1 TKG) steht nicht im Einklang mit einer diskriminierenden Abschaltung. Abschaltplanungen sind in einem transparenten Verfahren mit ausreichender Vorlaufzeit offenzulegen.
- Gebäudeeigentümer sind in das Regulierungskonzept und Kommunikationsmaßnahmen, einschließlich der Mitwirkung im Gigabitforum, einzubeziehen.
- Jede Abschaltung sowie regelgebundene Abschaltverfahren sind von einer für Endkunden tatsächlichen Glasfaserverfügbarkeit am jeweiligen Standort abhängig zu machen.
- Vor jeglicher Abschaltung sind eine Vergleichbarkeit der über Glasfaser verfügbaren (Vorleistungs-) Produkte anhand vergleichbarer Preise für DSL-Produkte zu bewerten und sicherzustellen, dass Zugangsnachfrager ohne Nachteil von DSL auf Glasfasernetze Dritter wechseln können.
- Geplante Abschaltungen für mit durchgehenden Glasfaserinfrastrukturen ausgestattete Clustern bzw. Quartiere sind mit ausreichender Vorlaufzeit von mindestens 24 Monaten nach Vorliegen anzukündigen.

3.9 Eckpunkt 8: BNetzA wird für ein transparentes Monitoring und effizientes Prozessmanagement sorgen.

Auf die vorstehenden Ausführungen wird verwiesen.

3.10 Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Kupfer-Glas-Migration

- Inhouse-Verkabelung (Netzebene 4)

Der GdW stimmt zu, dass die vollständige Abschaltung von DSL-Kupfernetzen in Mehrfamilienhäusern den Ausbau der gebäudeinternen Infrastruktur auf Glasfaserbasis voraussetzt. Er stellt ferner fest, dass die, die Wohnungswirtschaft als wichtige Investorengruppe, diskriminierende „Konzernklausel“ bei Verfahren vor der BNetzA ein massives Investitionshemmnis darstellt. Des Weiteren stehen unter anderem für Mehrfamilienhäuser ungeeignete Ausbauangebote und -verfahren sowie eine Bürokratie lastige und wirtschaftlich unattraktive Glasfaserbereitstellungsentgelte einem schnelleren Glasfaserausbau entgegen. Für Details verweist der GdW auf seine Darstellungen in den vom BMDS benannten Workshops sowie auf die gemeinsame Stellungnahme mit den Verbänden BFW und Haus & Grund zu den vom BMDS vorgelegten Eckpunkten einer TKG-Novelle.

- Klärung praktischer Fragen der Kupfer-Glas-Migration im Gigabitforum der BNetzA

Das BMDS verweist auf das im Jahr 2021 gegründete Gigabitforum als eine wichtige Austauschplattform im Kontext des Übergangs von Kupfer- auf Glasfaserinfrastruktur.

turen. Der GdW kritisiert, dass wohnungswirtschaftliche Vertreter an dem hier stattfindenden Austausch zur Kupfer-Glas-Migration bisher nicht beteiligt sind. Eine zeitweise Beteiligung des GdW am Gigabitforum erfolgte erst im Laufe des Jahres 2025 in der PG-Gebäudeeigentümer einzig zum Thema TKG-Novelle/NE4-Ausbau.

Der GdW fordert die BNetzA auf, den GdW und weitere wohnungswirtschaftliche Vertreter umgehend zu den entsprechenden Formaten des Gigabitforums, die sich mit der Kupfer-Glas-Migration beschäftigen, einzuladen.

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.