
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Eckpunkte des Bundesministeriums für digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration

Das BMDS hat Eckpunkte 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. Flächen-deckend zukunftsfähige digitale Infrastrukturen sind ein wesentlicher Standortfaktor für die gesamte gewerbliche Wirtschaft. Die DIHK setzt sich deshalb seit langem für einen flächendeckenden Glasfaserausbau ein. Der Übergang von Kupfer- zu Glasfasernetzen betrifft nicht nur speziell die ausbauenden Unternehmen, sondern darüber hinaus alle geschäftlichen Nutzer. Diese sind auf jederzeit verfügbare leistungsfähige digitale Infrastrukturen angewiesen. Deren Anforderungen müssen ebenfalls frühzeitig in den Diskussionsprozess einfließen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Wichtigste in Kürze

Die Initiative des BMDS, die Diskussion zur Migration aktiv anzustoßen, ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Dafür bietet das Konsultationspapier eine gute Grundlage. Wesentlich für eine erfolgreiche Migration sind die Schaffung klarer gesetzlicher Rahmenbedingungen, die Klarstellung der Befugnisse der Bundesnetzagentur (BNetzA) sowie die Transparenz im Migrationsprozess.

Die DIHK unterstützt die in den Eckpunkten formulierten Grundsätze einer effizienten Migration, der Sicherung der Angebotsvielfalt und einer unterbrechungsfreien Versorgung zu angemessenen Preisen, der Wettbewerbssicherung und der Transparenz und Information.

Die Kupfer-Glas-Migration muss auch für geschäftliche Nutzer praktikabel gestaltet werden. Eine pauschale Abschaltung ohne gesicherte Alternativen würde nicht nur wirtschaftliche Strukturen gefährden, sondern auch das Vertrauen in die Politik schmälern. Die DIHK setzt sich daher für ein behutsames Vorgehen mit klaren Übergangsregelungen ein, flankiert durch gezielte Fördermaßnahmen und transparente Kommunikation.

Wir weisen in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hin, dass vielerorts der Ausbau in den sogenannten „Weißen“ und „Grauen Flecken“ noch nicht abgeschlossen ist. Dies betrifft alle Gebiete, die kupferbasiert ausgebaut sind. Das Ziel des Ausbaus von FTTH-Netzen und

deren Auslastung kann nur dann erreicht werden, wenn alle kupferbasierten Netze mit in die Betrachtung einbezogen werden. Insofern stellt sich die Frage, wie beispielsweise mit bestehenden Kabel-TV-Anschlüssen umgegangen werden soll.

Ähnlich wie in anderen Infrastrukturbereichen, etwa bei der Gas-Wasserstoff-Transformation, könnte die Migration geschäftliche Nutzer ohne Glasfaseranschluss vor erhebliche Herausforderungen stellen. Wenn diese – insbesondere im ländlichen Raum – ohne Glasfaseranschluss zurückbleiben und gleichzeitig ihre Kupferanschlüsse verlieren, könnte die Wirtschaftskraft in diesen Regionen beeinträchtigt werden.

Die DIHK unterstützt die geplanten Maßnahmen und bietet die Mitwirkung der IHK-Organisation an, um die Informationsarbeit praxisnah und wirksam zu gestalten und einen erfolgreichen Migrationsprozess insbesondere für geschäftliche Nutzer gemeinsam zu bewältigen.

Bewertung im Einzelnen

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

Die DIHK stimmt mit dem BMDS darin überein, dass die Phase der freiwilligen Migration entscheidend für das Gelingen der Kupfer-Glas-Transformation ist. Dabei sind jedoch spezifische Herausforderungen zu berücksichtigen, insbesondere bei Geschäftskunden.

So nutzen viele Unternehmen seit Jahren FTTC/VDSL-Anschlüsse, bei denen die „letzte Meile“ vom Verteilerkasten zum Gebäude über das alte Kupferkabel läuft, in Kombination mit darauf abgestimmter Hard- und Software. Ein Umstieg auf Glasfaser ist für diese Betriebe in der Regel mit erheblichen Investitionen verbunden – sowohl technisch als auch organisatorisch. Wenn Sonderanwendungen wie Notrufsysteme in Aufzügen, analoge Hausnotrufe, Heizungssteuerungen oder Alarmanlagen hinzukommen, erhöht sich die Komplexität des Wechsels zusätzlich. Eine Kompensation für sogenannte „gestrandete Investitionen“ ist für Nutzer derzeit nicht vorgesehen.

Die freiwillige Migration muss langfristig und realistisch gestaltet, durch gezielte Pilotprojekte begleitet und durch eine differenzierte Informationsstrategie unterstützt werden. Nur so kann ein reibungsloser Übergang unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft gelingen.

Die bisherigen Pilotprojekte konzentrierten sich jedoch auf Privatkundenanschlüsse. Dabei wurde festgestellt, dass die Migration ein hochkomplexes Vorhaben ist. Dies gilt für geschäftliche Nutzer in noch größerem Maße als für reine Privatkunden. Hinzu kommt, dass geschäftliche Nutzer zum Teil besondere sicherheitsrelevante Qualitätsmerkmale benötigen. Die DIHK schlägt vor, gezielt weitere Pilotprojekte mit Geschäftskunden durchzuführen – insbesondere in Gewerbegebieten mit vorhandener Glasfaserinfrastruktur, aber geringer Nutzung. So können zusätzliche Hemmnisse identifiziert und praxisnahe Lösungen entwickelt werden.

Die vom BMDS gestartete Informationskampagne zur freiwilligen Migration und dem Mehrwert von FTTH-Anschlüssen ist ein wichtiger Schritt. Entscheidend für den Erfolg ist jedoch die gezielte Ansprache von Geschäftskunden. Das Gigabitforum hat die „Projektgruppe Geschäftskunden“ eingerichtet und Informationen zusammengestellt (initiales Informationsschreiben für Geschäftskunden und deren Verbände). Die IHK-Organisation ist bereit zu unterstützen, um frühzeitig über die Migration zu informieren, Fragen zu klären und mögliche Probleme zu adressieren.

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

Die im Eckpunktepapier formulierte Möglichkeit, in Einzelfällen Kündigungen auszusprechen, um eine „forcierte Migration“ zu erreichen, steht in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatzziel der „ununterbrochenen Versorgung zu angemessenen Preisen“.

Für geschäftliche Nutzer kann der Wechsel mit erheblichen Investitionen verbunden sein – insbesondere für Unternehmen mit älteren Infrastrukturen oder speziellen Anwendungen. Zwar ist ein Technologiewechsel grundsätzlich nachvollziehbar und erwünscht, doch darf dieser nicht zu unzumutbaren Belastungen führen, etwa wenn keine Alternativen verfügbar oder die Kosten unverhältnismäßig hoch sind.

Die DIHK schlägt vor, transparente Maßstäbe für die Zumutbarkeit des Glasfaserumstiegs geschäftlicher Nutzer zu entwickeln. Diese könnten auf Basis weiterer Pilotprojekte (vgl. Eckpunkt 1) erarbeitet werden mit dem Ziel, objektive Kriterien für besondere Härtefälle zu definieren.

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

Das BMDS schlägt ein regelbasiertes Abschaltungsverfahren mit klaren Zuständigkeiten und einer Beteiligung aller Marktakteure vor. Die rechtliche Grundlage dafür soll auch auf europäischer Ebene entsprechend angepasst werden. Bislang ist die Abschaltung des Kupfernetzes der Deutschen Telekom nur zulässig, wenn sie ein Migrationskonzept vorlegt und dieses von der Bundesnetzagentur genehmigt wird.

Die DIHK unterstützt ein transparentes Verfahren, welches allen Unternehmen – sowohl den Telekommunikationsanbietern als auch den geschäftlichen Nutzern – hinreichend Zeit und einen verlässlichen Rahmen für eine Umstellung gibt. Unternehmensabläufe der geschäftlichen Nutzer und deren IT-Anwendungen sind häufig komplex. Zudem sind Ausfälle der IT-Infrastruktur kritisch für Produktion und Betrieb. Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt werden, dass die Vorbereitungszeit hinreichend lang und transparent ist, Abläufe erprobt sowie eine unterbrechungsfreie Versorgung sichergestellt werden.

Eckpunkt 4: Glasfaser ausbauende Unternehmen brauchen rechtzeitig Transparenz über den gesamten Abschalt- und Migrationsprozess

Das BMDS schlägt im Eckpunktepapier die Einführung von Transparenzpflichten für die Deutsche Telekom vor, um einen verlässlichen und angemessenen Migrationsplan zu erwirken.

Transparenz ist ein wichtiger Schritt, der von allen Marktbeteiligten unterstützt werden sollte. Informationen über den FTTH-Ausbau erleichtern den Wechsel für Unternehmen.

Selbst bei bestehenden Transparenzpflichten gehen wir – basierend auf Erfahrungen beim geförderten Breitbandausbau – davon aus, dass die tatsächliche Verbindlichkeit solcher Pläne begrenzt ist. Aktuell können Glasfaser ausbauende Unternehmen im Förderprozess jederzeit ihre Ausbauabsichten ändern oder verlängern, wodurch Fördergebiete blockiert bleiben – ohne verbindliche Ausbauzusage.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit ein Gesamt-Migrationsplan, der den gesamten Abschalt- und Migrationsprozess abbilden soll, tatsächlich belastbare Planungssicherheit bieten kann. Erst wenn die Telekom nach §34 TKG die Abschaltung beantragt, würde ein Migrationsplan für das betroffene Gebiet verbindlich sein. Für die geschäftlichen Nutzer muss rechtzeitig klar sein, wann ihr Unternehmensstandort von einer Migration betroffen ist.

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

Im Eckpunktepapier stellt das BMDS klar, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen bei einer Abschaltung des Kupfernetzes mindestens die gleiche Qualität ihrer Kommunikationsdienste auf alternativer Infrastruktur erwarten dürfen.

Diese Erwartung ist zentral für die Akzeptanz und das Vertrauen in den Migrationsprozess. Die Realität zeigt jedoch, dass in vielen Gebieten noch nicht alle Unternehmen an das Glasfasernetz angeschlossen sind. Eine Abschaltung des Kupfernetzes darf daher nicht erfolgen, solange keine gleichwertige Versorgung gewährleistet ist.

Die DIHK fordert, dass in solchen Fällen gezielte Maßnahmen ergriffen werden, um bestehende Versorgungslücken zu schließen. Hierzu zählt etwa der gezielte Einsatz der staatlichen Gigabitförderung, insbesondere über Programme wie das „Lückenschluss-Pilotprogramm“. Wir schlagen vor, auch weitere alternative Maßnahmen zum Lückenschluss zu diskutieren, um insbesondere geschäftliche Nutzer unterbrechungsfrei und zu angemessenen Preisen zu versorgen.

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

Die vom BMDS vorgesehene Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Kommunen für die Kupfer-Glas-Migration mit Unterstützung des Gigabitbüro des Bundes ist ein sinnvoller Schritt, um Informationen aus neutraler Quelle bereitzustellen und das Verständnis für die Notwendigkeit und Vorteile der Migration zu stärken. Eine erfolgreiche Kupfer-Glas-Migration braucht breite Akzeptanz und gezielte Kommunikation.

Wir regen an, darüber hinaus auch die spezifischen Anforderungen und Informationsbedarfe von Unternehmen frühzeitig zu adressieren. Die Vorarbeiten der Projektgruppe „Kommunikation mit Geschäftskunden“ im Rahmen des Gigabitforums sollten dafür als Basis genutzt werden. Wir schlagen vor, die IHK-Organisation aktiv in die Informationsarbeit einzubeziehen. Die IHKs verfügen über direkten Zugang zu Unternehmen und können als vertrauenswürdige Multiplikatoren wirken. Sie sind bereit, den Austausch konstruktiv zu begleiten und dazu beizutragen, Fragen und Herausforderungen frühzeitig zu identifizieren und zu adressieren – insbesondere bei Geschäftskunden, die von der Migration besonders betroffen sein können, etwa weil sie über keinen Glasfaseranschluss verfügen oder weil der Migrationsaufwand technisch bedingt besonders hoch wäre.

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

Das BMDS geht in den Eckpunkten auf die zentrale Rolle der BNetzA bei der Kupfer-Glasfaser-Migration ein. Deren Impulspapier vom April 2025 hat eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den komplexen regulatorischen und technischen Fragen ermöglicht. Dabei wurde deutlich, dass wesentliche Aspekte noch zu klären sind. Ein umfassendes Regulierungskonzept soll für mehr Transparenz und Planungssicherheit sorgen.

Die DIHK unterstreicht die aktive Rolle der BNetzA bei der Sicherung von Wettbewerb, Versorgungssicherheit und Wahlfreiheit für Endnutzer. Die Bundesnetzagentur ist gefordert, ihre regulatorischen Spielräume aktiv zu nutzen, um den Wettbewerb zu sichern und die Wahlfreiheit für Bürgerinnen und Bürger und vor allem geschäftlicher Nutzer im Telekommunikationsmarkt zu stärken. Die geplante Entwicklung eines Regulierungskonzepts durch die BNetzA ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines ausgewogenen und transparenten Abschaltverfahrens. Klarstellungen zum Beispiel zum Zuschnitt von Abschaltgebieten, Versorgungsschwellen, alternativen Zugangsprodukten und zur Verteilung der Migrationskosten sind dringend erforderlich, um Investitionssicherheit zu schaffen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Die DIHK betont, dass die Abschaltung des Kupfernetzes nur dann erfolgen darf, wenn der Ausbau des FTTH-Netzes weit fortgeschritten ist bzw. eine gleichwertige Versorgung sichergestellt ist. Es gibt Gebiete, in denen schlicht keine Glasfaser verfügbar ist. Hier sind technisch und wirtschaftlich vergleichbare Alternativprodukte erforderlich, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Eckpunkt 5.

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

Das BMDS verweist in seinen Eckpunkten darauf, dass der Migrations- und Abschaltungsprozess des Kupfernetzes komplex und mit teils schwer vorhersehbaren Herausforderungen verbunden sein wird. Um flexibel auf Entwicklungen reagieren zu können, will man der Bundesnetzagentur die Möglichkeit einräumen, Bedingungen für die Abschaltung dynamisch anzupassen – auch wenn dies zulasten der Planungssicherheit geht. Zur Abfederung dieser Unsicherheit setzt man auf ein transparentes Monitoring, effizientes Prozessmanagement und die Einbindung aller relevanten Akteure über das Gigabitforum.

Entscheidend ist nach Ansicht der DIHK, dass die BNetzA die gesetzten Ziele unabhängig und wirksam verfolgen kann und dabei regulatorisch so agiert, dass Wettbewerb, Wahlfreiheit, Versorgungssicherheit und Transparenz gleichermaßen gewährleistet sind. Die teils divergierenden Interessen von Netzbetreibern, Netzausbauern, politischen Entscheidungsträgern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie der Endkundenseite müssen effektiv zusammengeführt werden. Das Gigabitforum kann dazu eine geeignete Plattform sein, auf der die BNetzA eine objektive Bewertung der Abschaltungsprozesse sicherstellt.

Weitere Maßnahmen zur Beschleunigung der Kupfer-Glas-Migration

Das BMDS weist zu Recht darauf hin, dass die flächendeckende Verfügbarkeit von Glasfaseranschlüssen bis in die Gebäude hinein Voraussetzung für eine Abschaltung des Kupfernetzes ist. Dazu sollen verschiedene Maßnahmen beitragen, beispielsweise konkrete Gesetzesänderungen, die den gebäudeinternen Netzausbau erleichtern sollen, verbesserte Informationsgrundlagen und die Klärung weiterer praktischer Fragen.

Die DIHK weist ausdrücklich darauf hin, dass diese Fragen zeitnah geklärt werden müssen. Die beste Grundlage für eine Kupfer-Glasfaser-Migration sind überall verfügbare Glasfasernetze bis in die Wohnungen und Geschäftseinheiten hinein. Insbesondere müssen von vornherein die spezifischen Anforderungen geschäftlicher Nutzer mit betrachtet werden. Beispielsweise stellt sich für viele Unternehmen die Frage nach resilienten damit redundanten Infrastrukturen.

Ansprechpartnerin

Dr. Katrin Sobania

Bereich Digitalisierung, Infrastruktur, Regionalpolitik (DIR)

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

sobania.katrin@dihk.de

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.