

DSL-ABSCHALTUNG NICHT OHNE ERSCHWINGLICHES GLASFASER- ANGEBOT

Stellungnahme zum Impulspapier zur regulierten Kupfer-
Glas-Migration (Stand: 28.04.2025) der Bundesnetzagentur

20. Juni 2025

Impressum

*Verbraucherzentrale
Nordrhein-Westfalen e.V.*

*Bereich Markt und Recht
Gruppe Verbraucherrecht*

*Helmholtzstraße 19
40215 Düsseldorf*

verbraucherrecht@verbraucherzentrale.nrw

I. EINLEITUNG

Die Bundesnetzagentur hat am 28. April 2025 das Impulspapier „Impulse zur regulierten Kupfer-Glas-Migration“ veröffentlicht.¹ Darin beleuchtet sie erstmals umfassend den geltenden Rechtsrahmen für den Umstieg von Kupfer- auf Glasfasernetze in Deutschland. Ziel des Papiers ist es, eine geordnete, transparente und verbraucherfreundliche Migration zu ermöglichen, bei der sowohl die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch die des Wettbewerbs berücksichtigt werden.

Die Verbraucherzentrale NRW e. V. bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und begrüßt die durch das Impulspapier angestoßene Diskussion über die Ausgestaltung des Migrationsprozesses.

Im Impulspapier werden neben dem Verfahren nach § 34 TKG auch Themenfelder behandelt, die im Rahmen der Migration aus Verbrauchersicht von besonderer Relevanz sind. Dazu zählen insbesondere die preisliche Ausgestaltung alternativer Zugangsprodukte nach Abschaltung der DSL-Leitungen, die Festlegung von Abschaltgebieten sowie die Frage nach möglichen Alternativen zu Glasfaseranschlüssen.

Zu diesen für Verbraucher:innen relevanten Punkten nehmen wir wie folgt Stellung:

II. PREISLICHE AUSGESTALTUNG

Verbraucher:innen dürfen durch die Abschaltung nicht zu Tarifen mit höheren Bandbreiten und entsprechend höheren Kosten gezwungen werden. Die Bundesnetzagentur muss sicherstellen, dass die Anbieter Tarife anbieten, die für alle erschwinglich sind, und sich dabei am RaVT orientieren.

Aus Verbrauchersicht kommt der preislichen Ausgestaltung von alternativen Zugangsprodukten eine wesentliche Bedeutung zu, sodass diese Thematik im Rahmen des der Bundesnetzagentur zustehenden Ermessensspielraumes² besondere Berücksichtigung finden muss.

Aktuell sind Glasfasertarife im Durchschnitt teurer als DSL-Tarife. Während im DSL-Bereich auch Tarife mit niedrigeren Übertragungsraten angeboten werden, beginnen die auf dem Markt angebotenen Glasfasertarife in der Regel erst mit deutlich höheren Bandbreiten.

Nachfolgend aufgeführt sind die jeweils *niedrigsten Geschwindigkeitsstufen in Glasfasertarifen* mehrerer großer Anbieter (Abb. 1). Ein *Vergleich angebotener DSL-Tarife mit Glasfasertarifen* (Abb. 2) zeigt, dass die höhere Mindestgeschwindigkeit der Glasfasertarife direkt mit deren Einstiegspreisen korreliert,

¹ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/Impulspapier.pdf?__blob=publicationFile&v=3

² S. 29 des Impulspapiers.

Geschwindigkeit	DSL-Anbieter	DSL	Glasfaser
100 Mbit/s	Vodafone ³ , Deutsche Glasfaser ⁴	Vodafone 16 Mbit/s: 34,99 Euro ¹⁰	100 Mbit/s 44,99 Euro
150 Mbit/s	Deutsche Telekom ⁵ , Telefonica ⁶ , Glasfaser Ruhr ⁷ , E.on ⁸	Telekom 16 Mbit/s: 37,95 Euro	150 Mbit/s: 44,95 Euro
300 Mbit/s	Sewikom ⁹	Telefonica 50 Mbit/s: 34,99 Euro	150 Mbit/s: 39,99 Euro

(Abbildung 1)

(Abbildung 2)

Mit der aktuellen Tarifstruktur haben Verbraucher:innen mit niedrigen Geschwindigkeiten (und Preisen) keine Möglichkeit, einen vergleichbaren Tarif im Glasfasernetz zu buchen. Eine Abschaltung führt zwangsweise zu höheren Kosten.

Keine aufgezwungene Kostensteigerung

Aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW ist diese ungewollte Kostensteigerung insbesondere nicht mit § 34 TKG zu vereinbaren, in dem es heißt: „den Migrationsprozess (...) **im Interesse der Zugangsnachfrager** zu begünstigen und geordnet unter der Kontrolle der Bundesnetzagentur ablaufen zu lassen“¹¹.

Zwar kann es im Interesse der Zugangsnachfrage sein, bei einem Ausbau einen höheren Tarif buchen zu können, wenn der Bedarf besteht und die vorherige Leitungsinfrastruktur dies nicht ermöglichte. Denjenigen, die jedoch keinen schnelleren Anschluss benötigen, muss eine Alternative bereitgestellt werden, die sich am konkreten Bedarf orientiert.

Verbraucher:innen dürfen somit keinen höheren Preis in Kauf nehmen müssen, wie in dem Impulspapier der Bundesnetzagentur auf Seite 28 angedeutet wird. Verbraucher:innen dürfen nicht ohne Not vor die Wahl gestellt werden, ausschließlich zwischen Tarifen wählen zu können, die sowohl preislich als auch hinsichtlich ihres Bedarfs überdimensioniert sind. Es gibt insbesondere keine technische Notwendigkeit dafür. Den Netzbetreibern und Diensteanbietern ist es ohne weiteres möglich, Tarife mit geringeren Geschwindigkeiten anzubieten.

³ <https://www.vodafone.de/privat/internet/glasfaser.html?product=FIB-BSA-IP-100>, 17.06.2025.

⁴ <https://www.deutsche-glasfaser.de/tarife>, 17.06.2025.

⁵ <https://www.telekom.de/netz/glasfaser?ActiveTabID=glasfaser-tarife>, 17.06.2025.

⁶ <https://www.o2online.de/internet-festnetz/glasfaser/>, 17.06.2025.

⁷ <https://www.glasfaser-ruhr.de/glasfaser-internet/>, 17.06.2025.

⁸ <https://eon-highspeed.com/glasfaser-produkte/>, 17.06.2025.

⁹ <https://sewikom.de/internet-und-telefonie/>, 17.06.2025.

¹⁰ Die Angaben stellen die reguläre Preise nach Ablauf von etwaigen Angeboten in den ersten Monaten dar.

¹¹ BT Drucksache 19/26108, S. 269 f.

Anforderungen aus den RaVT auf die Migration übertragen

Im Rahmen des Rechts auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten gemäß § 156 TKG gilt für einen schnellen Internetzugangsdienst eine Mindestanforderung von 15 Mbit/s im Download und 5 Mbit/s im Upload. Diese muss nach Festlegung der Bundesnetzagentur für einen Preis von 35 Euro pro Monat verfügbar sein.

Die Bundesnetzagentur hat diesen Gedanken hinsichtlich der Erschwinglichkeit des Anschlusses auf den Migrationsprozess zu übertragen, um die Interessen der Verbraucher:innen hinreichend zu wahren. Ausnahmslos allen Verbraucher:innen muss der Zugang zur sozialen Teilhabe durch Telekommunikationsdienste ermöglicht werden. So ist im Bürgergeld ein Teilbetrag für Post und Telekommunikation vorgesehen, der sich auf 50 Euro beläuft. Damit müssen auch die Kosten für einen Mobilfunktarif abgedeckt werden. Abzüglich dieser Ausgaben dürften somit maximal 35 Euro für einen Internetanschluss verbleiben. Aktuell sind zu diesem Preis keine Glasfasertarife verfügbar. Für viele Menschen wäre ein Internetanschluss damit nicht bezahlbar und die soziale Teilhabe wäre gefährdet.

III. KRITERIEN FÜR ABSCHALTGEBIETE

Eine Abschaltung darf nur erfolgen, wenn zuvor bereits genügend Verbraucher:innen auf die neue Netzinfrastruktur umgestiegen sind. Zur Gewährleistung einer ausreichenden Akzeptanz muss zuvor eine hohe Quote von „homes connected“ gewährleistet sein.

Ein forciertes Wechsel stellt einen Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der Betroffenen dar und sollte daher möglichst gering gehalten werden. Aus Verbrauchersicht ist daher eine Priorisierung der Abschaltungsgebiete anhand der bereits freiwillig migrierten Anschlussinhaber:innen notwendig. Damit kann sichergestellt werden, dass die Migration nicht zu Konflikten führt und sich gegen individuelle Interessen richtet.

Die freiwillige Migrationsquote muss zu einer rechtlichen Voraussetzung werden

Nicht nachvollziehbar bleibt, warum ein Antrag zur Migration nach § 34 TKG diesen Aspekt nicht beachtet. Auch im Impulspapier stellt die Bundesnetzagentur auf Seite 10 klar, dass das Verfahren umso reibungsloser abläuft, je mehr Verbraucher:innen bereits freiwillig auf die neue Infrastruktur wechseln. Die Migration vom Kupfer- zum Glasfasernetz gliedert sich in drei Phasen: die freiwillige Migration, die Vorbereitung der forcierten Migration und schließlich die Abschaltung des Kupfernetzes.

Verhältnismäßigkeit durch „homes connected“ wahren

Die Reihenfolge der Abschaltgebiete sollte sich nach dem Ausbaustand der Glasfaserinfrastruktur richten. Erst wenn eine ausreichende Anzahl von Verbraucher:innen tatsächlich Zugang zu Glasfaseranschlüssen hat und diese nutzt, sollte eine Abschaltung des Kupfernetzes in Betracht gezogen werden. Da der Glasfaserausbau bundesweit sehr unterschiedlich voranschreitet, gibt es bereits heute Gebiete mit hoher und solche mit sehr niedriger Ausbaquote. Um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren

ren, sollten Abschaltungen zunächst in Gebieten mit hoher Glasfaserabdeckung erfolgen. Als objektives Kriterium kommt die Kennzahl „homes connected“¹² in Betracht, da es sich dabei um die tatsächlich an ein Netz angeschlossenen Haushalte handelt. Die zu bestimmende Quote muss auch sicherstellen, dass es zu keinen Versorgungseinschränkungen nach einer Umstellung kommt. Eine hohe Zahl an Verbraucher:innen, die zu einem Zeitpunkt die Belieferungsart wechseln, könnte auch für die Anbieter im organisatorischen Ablauf zu Herausforderungen kommen. Wir halten daher eine Quote von mindestens 75 Prozent für dringend erforderlich.¹³

Auch im Abschlussbericht des WIK wird betont, dass es sinnvoll ist, vor der Abschaltung von Kupfernetzen einen möglichst hohen Anteil an freiwilliger Migration zu erreichen.¹⁴ **Nach Einschätzung des WIK könnte eine solche hohe Migrationsquote auch als rechtliche Voraussetzung für die Abschaltung von Kupfernetzen festgelegt werden.**

IV. ALTERNATIVEN ZU GLASFASER

Die Verfügbarkeit eines Glasfaseranschlusses muss Voraussetzung für die Abschaltung des vorherigen Netzes sein.

Nach der Abschaltung dürfen Nutzer:innen nicht ohne Not auf leitungsungebundene Anschlüsse ausweichen müssen, wie in Q11 und Q12 des Impulspapiers als Frage aufgeworfen wurde, insbesondere, wenn zuvor ein leitungsgebundener Anschluss zur Verfügung stand. Angesichts der Schwere des Eingriffs wäre eine Ausweichung auf nicht leitungsgebundene Alternativen für die Betroffenen nicht verhältnismäßig, wenn mit der Abschaltung des Kupfernetzes eine bewährte Festnetztechnologie ohne gleichwertigen Ersatz wegfallen würde.

Glasfaser als Voraussetzung für die Abschaltung alter Netze

Schon die vergangene Bundesregierung hat die Auffassung vertreten, dass eine Abschaltung nicht zu einer Verschlechterung des Status quo führen sollte, sondern zur Aufwertung der digitalen Infrastruktur beitragen muss, konkret durch eine Versorgung mit Glasfaser. Denn derzeit ist Glasfaser die technisch vorzugswürdigste Übertragungstechnologie in Bezug auf Zuverlässigkeit und Bandbreite.¹⁵ Wenn auf die konsequente Einführung von Glasfaser als alternatives Zugangsprodukt verzichtet wird, läuft dies dem politischen Ziel einer zukunftssicheren digitalen Infrastruktur zuwider. Aus regulatorischer Sicht ist es daher wichtig, die DSL-Abschaltung an die Verfügbarkeit von Glasfaser zu koppeln und den Glasfaserausbau gezielt zu fördern.

¹² Seite 7 des Impulspapiers.

¹³ so auch der Branchenverband VATM: Position des VATM zur Migration von Kupfer auf Glasfaser, 2024, S. 7.

¹⁴ WIK, Abschlussbericht zur Evaluierung des Pilotprojekts Kupfer-Glas-Migration Telekom Deutschland, S. 29, vgl.: https://www.wik.org/fileadmin/user_upload/Unternehmen/Veroeffentlichungen/Studien/2024/WIK_Abschlussbericht_Pilotprojekte_Kupfer-Glas-Migration.pdf

¹⁵ Bundesregierung, Gigabitstrategie, 2023, vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/gigabitstrategie-2017464>

Leitungsungebundene Infrastruktur nur als zeitlich stark begrenzter Übergang

Aus Sicht der Verbraucher:innen können Übertragungstechnologien, die nicht auf einer leitungsgebundenen Infrastruktur basieren – beispielsweise Mobilfunk oder Satellitenfunk – allenfalls als Alternative für abgelegene Gebiete akzeptiert werden. Sie dürfen jedoch nicht im Rahmen einer Abschaltung einen Teil des neuen Netzes darstellen. Ein Glasfaseranschluss ist diesen Alternativen qualitativ deutlich überlegen, da mobile Verbindungen oft höhere Latenzzeiten aufweisen und anfälliger für schwankenden Netzempfang sind. Insbesondere können Versorgungslücken entstehen, da es in Deutschland keine vollkommen flächendeckende Mobilfunknetzabdeckung gibt. Zudem sind mobile Tarife für vergleichbare Leistungen meist teurer und bieten nur ein begrenztes Datenvolumen. Somit ist auch das Preis-Leistungsverhältnis nicht mit dem von leitungs-basierten Übertragungstechnologien vergleichbar.

Eine Abschaltung des Kupfernetzes darf daher nur erfolgen, wenn ein Glasfaseranschluss als vergleichbare Festnetzalternative tatsächlich verfügbar ist.