

Kupfer-Glas-Migration: Turboausbau nur unter Wahrung der Interessen von Verbraucher:innen

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv) zu den Eckpunkten für ein Gesamtkonzept des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) zur Kupfer-Glas-Migration

14. November 2025

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Forcierte Migration als ultima ratio.....	5
IV. Versorgungskontinuität sicherstellen.....	5
V. Absicherung der praktischen Anbieterwahlfreiheit.....	6
VI. Attraktive Preise und transparente Tarife.....	7
VII. Ausbauqualität sicherstellen.....	8
VIII. Bedarfsgerechte Ausstattung der Bundesnetzagentur.....	9
Impressum.....	10

I. Verbraucherrelevanz

Ein leistungsfähiger Internetzugang ist heute mehr denn je Voraussetzung für eine aktive gesellschaftliche Teilhabe. Ob privat, beruflich oder im Kontakt mit den Behörden – kaum eine Alltagssituation ist heute noch unabhängig von digitalen Anwendungen. Umso wichtiger ist es, dass alle Menschen in Deutschland Zugang zu zuverlässiger und bezahlbarer Internetversorgung haben. Glasfaser ist die Technologie der Zukunft, die langfristig und nachhaltig die steigenden Bedarfe nach leistungsfähigem Internet decken wird. Gleichwohl ist die für viele Verbraucher:innen noch sehr weit weg, weil sie aktuell mit ihrer Internetgeschwindigkeit die für sie relevanten Anwendungen nutzen können. Insofern könnten zahlreiche Haushalte, die bislang mit DSL-Tarifen versorgt sind, unvorhergesehene Mehrkosten erleiden, wenn sie in höherpreisige Glasfaserprodukte wechseln müssten. Gleichzeitig besteht das Risiko, dass es im Zuge des Umstellungsprozesses zu Versorgungslücken oder baubedingten Problemen kommt. Von Januar bis September 2025 wurden in den Verbraucherzentralen mehr als 3.200 Beschwerden über einen Internetzugang via Glasfaser erfasst. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum ist hierbei ein Anstieg der Beschwerdezahlen um 57 Prozent zu verzeichnen.¹ Deshalb muss sichergestellt werden, dass die weitere Beschleunigung des Glasfaserausbaus nicht zulasten der Ausbauqualität und Verbraucher:innen geht. Weiterhin müssen Verbraucher:innen auch nach der Umstellung noch die Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern und Tarifen haben und dürfen nicht faktisch auf das Angebot des zuerst ausbauenden Unternehmens beschränkt sein.

¹ Die Auswertungen der Beschwerdestatistik basieren auf der Vorgangserfassung aller 16 Verbraucherzentralen in den insgesamt rund 200 Beratungsstellen in Deutschland. Die Vorgangserfassung stellt die statistische Erfassung aller Verbraucheranliegen dar, die im Rahmen der institutionellen Verbraucherarbeit an die Verbraucherzentralen herangetragen werden. Direkte Rückschlüsse auf die Häufigkeit des Vorkommens bestimmter Verbraucherprobleme in der Gesamtbevölkerung sind daraus jedoch nicht ableitbar. Beschwerden, die die Verbraucherzentralen erreichen, repräsentieren nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verbraucherprobleme, da sich nicht alle betroffenen Verbraucher:innen an ihre Verbraucherzentrale wenden.

II. Zusammenfassung

Der Glasfaserausbau in Deutschland hängt im europäischen Vergleich hinterher. Das ursprüngliche Ziel einer vollständigen Abdeckung bis 2030 ist nicht mehr zu erreichen. Die Bundesregierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Glasfaserausbau schnellstmöglich voranzubringen. Nachdem im April 2025 die Bundesnetzagentur (BNetzA) ein Impulspapier zur regulierten Kupfer-Glas-Migration veröffentlicht hatte, legte nun das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration vor.² Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und weist nachfolgend auf einige Aspekte hin, die für einen verbrauchergerechten Umstellungsprozess besonders wichtig sind.

Die nun verstärkt forcierte Beschleunigung des Glasfaserausbaus darf weder auf Kosten der Verbraucher:innen noch zu Lasten der Ausbauqualität gehen. Denn sonst werden sich die viel beworbenen Vorteile der Glasfasertechnologie nicht realisieren können, weil Verbraucher:innen die Nachteile und Wechselkosten fürchten.

Im Zuge der weiter voranschreitenden Digitalisierung ist der Zugang zum Internet notwendige Voraussetzung für eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe geworden. Nicht ohne Grund wird bereits seit Jahren immer wieder diskutiert, ob es sich dabei um einen Aspekt der staatlichen Daseinsvorsorge handelt.³ Deshalb muss ein leistungsfähiger Internetanschluss langfristig für alle bezahlbar bleiben. Neben transparenten Tarifen bedarf es dafür insbesondere eines funktionierenden Wettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern. Dieser muss auch auf der Glasfaser sichergestellt und darf nicht zugunsten höherer Investitionsanreize aufgegeben werden. Bereits jetzt sollten klare Rahmenbedingungen geschaffen werden, wie Anbieter auch zukünftig fairen Zugang zu Endkund:innen erhalten, die von anderen Unternehmen an das Glasfasernetz angeschlossen wurden.

² Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, Eckpunkte für ein Gesamtkonzept zur Kupfer-Glas-Migration, <https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/BMDS-KGM-V03-BF.pdf>, 2025.

³ Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Internet als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge, WD 10 – 3000/115-11, 2012.

III. Forcierte Migration als ultima ratio

Kernziel des Migrationsprozesses muss es sein, die Kund:innen von einer freiwilligen Umstellung auf Glasfaserverträge zu überzeugen. Eine zwangsweise Umstellung darf lediglich ultima ratio für die Migration weniger verbleibender Haushalte sein, die für eine freiwillige Umstellung nicht empfänglich sind. Denn Zwangsmaßnahmen führen unweigerlich zu Ablehnung und negativen Erfahrungen, die für den ohnehin schon beschwerdeträchtigen Telekommunikationssektor zu vermeiden sind. Gleichzeitig dürfen die Verbraucher:innen nicht von der offensiven Vermarktung von Glasfaserprodukten überrumpelt und durch vermeintlich enge Zeitpläne oder bevorstehende Abschaltzeiten unter Druck gesetzt werden. Vielmehr ist es nun an den Unternehmen, ihre Produkte und Tarife attraktiv auszugestalten und seriös zu vermarkten. Gleichzeitig liegt es auch in ihrer Verantwortung, ihre bestehenden Vertragsbeziehungen zu pflegen, sich an getätigte vertragliche Versprechen zu halten und einen guten Kundenservice bereitzustellen. Nur so kann es gelingen, die noch zurückhaltenden Internetnutzer:innen zu einem freiwilligen Umstieg zu bewegen.

Position:

Ziel muss es sein, alle Haushalte von einer freiwilligen Migration zu überzeugen. Eine zwangsweise Umstellung darf lediglich ultima ratio für die letzten paar Prozent sein.

Es liegt in der Verantwortung der Glasfaseranbieter, ihren Kund:innen attraktive und faire Angebote zu unterbreiten und sie so von einem Wechsel zu überzeugen.

IV. Versorgungskontinuität sicherstellen

Eine zuverlässige und leistungsstarke Internetversorgung ist heute mehr denn je Grundvoraussetzung für eine aktive gesellschaftliche Teilhabe. Schon kurze Unterbrechungen gehen häufig einher mit spürbaren Alltagsbeeinträchtigungen. Nicht umsonst enthält das Telekommunikationsgesetz strenge zeitliche Vorgaben für den Wechsel von einem Anbieter zu einem anderen, wonach der Dienst nicht länger als einen Tag unterbrochen werden darf. Die strengen Vorgaben für den Anbieterwechsel in § 59 Telekommunikationsgesetz gelten auch für einen Anbieterwechsel im Rahmen der Umstellung auf moderne Glasfaserverträge. Eine Versorgungskontinuität ist uneingeschränkt sicherzustellen.

Position:

Bei der Umstellung auf eine Internetversorgung über Glasfaserleitungen ist Versorgungskontinuität uneingeschränkt sicherzustellen.

V. Absicherung der praktischen Anbieterwahlfreiheit

Funktionierender Wettbewerb ist Grundvoraussetzung für ein hohes Verbraucherschutzniveau und eine hohe Kundenzufriedenheit. Denn potenzieller Wechseldruck sorgt dafür, dass Anbieter mit attraktiven Angeboten um ihre Kund:innen konkurrieren. Insofern begrüßt der vzbv die Vorschläge zum wettbewerbsfreundlichen und diskriminierungsfreien Abschaltprozess.

Die vorgestellten Maßnahmen allein reichen jedoch nicht aus, um eine praktische Anbieterwahlfreiheit – wie derzeit vorhanden – auch auf der Glasfaserinfrastruktur sicherzustellen. Selbst in Gebieten, in denen der Ausbau staatlich gefördert wird und dementsprechend eine Open Access Pflicht gilt, gibt es nicht überall auch faktisch mehrere Anbieter zur Wahl. Und auch die freiwillige Bereitstellung von Open Access Infrastrukturen ist derzeit eher die Ausnahme als die Regel in Deutschland. Dies kann vielfältige Ursachen haben.⁴ Zudem lässt sich aus Branchenkreisen vernehmen, dass eine Konsolidierung zu erwarten ist, das heißt, dass sich zukünftig wahrscheinlich insbesondere kleinere Glasfaseranbieter zusammenschließen werden und so die Anzahl der untereinander konkurrierenden Unternehmen weiter sinken wird.⁵

Das volle Potenzial der Glasfaserinfrastruktur kann jedoch nur ausgeschöpft werden, wenn die Netze intensiv genutzt werden.⁶ Dafür müssen Anbieter langfristig und zu fairen Bedingungen Zugang zu vorhandener Glasfaserinfrastruktur erhalten, um im Rahmen eines regen Wettbewerbs Verbraucher:innen attraktive Angebote machen zu können. Dies sollte gesetzlich abgesichert werden, indem Kooperationen zwischen den Netzbetreibern und Anbietern gefördert und offene Netzzugänge sichergestellt werden. Denn unter den derzeitigen Bedingungen ist ohne regulatorische Vorgaben kein funktionierender Wettbewerb auf der Glasfaserinfrastruktur zu erwarten.⁷

Position:

Endkund:innen müssen auch auf der neuen digitalen Infrastruktur die Auswahl zwischen mehreren Anbietern haben. Der Wettbewerb auf der Glasfaserinfrastruktur muss gesetzlich abgesichert werden.

⁴ Böcker Ziemer, Open Access Studie 2025, 2025, S. 34 ff.

⁵ So auch: Neumann, Karl-Heinz; Schwarz-Schilling, Cara; Strube Martins, Sonia, Leitbild für nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb in der Glasfaserwelt, 2024, S. 47.

⁶ Böcker Ziemer, Open Access Studie 2025, 2025, S. 31 ff.

⁷ Neumann, Karl-Heinz; Schwarz-Schilling, Cara; Strube Martins, Sonia, Leitbild für nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb in der Glasfaserwelt, 2024, S. 9ff.

VI. Attraktive Preise und transparente Tarife

In den vergangenen Jahren sind die Lebenshaltungskosten immer weiter angestiegen.⁸ Mehr als ein Viertel der befragten Verbraucher:innen gab an, aufgrund gestiegener Alltagskosten in diesem Jahr auf Ersparnisse zurückgreifen zu müssen, da sich diese nicht mehr aus den Einnahmen finanzieren ließen.⁹ Damit Verbraucher:innen über einen freiwilligen Umstieg nachdenken, ist es umso wichtiger, dass der Umstieg nicht noch für weitere Preissteigerungen und damit Alltagskosten und finanzielle Belastungen sorgt. Denn wie das Gesamtkonzept des BMDS bereits richtig feststellt, reichen den allermeisten Privathaushalten die derzeit über Kabel oder DSL-Leitungen angebotenen Bandbreiten noch zur Deckung des täglichen Bedarfs aus. Eine Umstellung auf leistungsfähigere Glasfaserleitungen hat mithin aktuell keine spürbaren Vorteile, die eine Preissteigerung rechtfertigen würden. Zwar bieten viele Anbieter bereits Glasfaserverträge zu vergleichbaren Konditionen wie herkömmliche Kabel- oder DSL-Verträge an und versuchen so Kund:innen zum Wechsel zu bewegen. Allerdings muss es sich hierbei auch um echte Glasfaseranschlüsse handeln und die Konditionen dürfen nicht bloß Lockangebote darstellen, sondern müssen ein langfristig niedriges Preisniveau sicherstellen. Zudem müssen die monatlichen Gesamtkosten und die vereinbarten Leistungen eindeutig und transparent aus den Tarifbeschreibungen ersichtlich sein. Insbesondere muss für Verbraucher:innen eindeutig erkennbar sein, ob sie bereits über Glasfaser oder noch mittels anderer Technologien mit Internet versorgt werden, da dies für viele Menschen technisch kaum nachvollziehbar ist.¹⁰

Position:

Die Umstellung auf Glasfaserleitungen darf nicht zu weiteren Kostensteigerungen für die Privathaushalte führen.

Tarifbeschreibungen müssen transparent gestaltet sein und dürfen keine versteckten Preissteigerungen enthalten. Für Verbraucher:innen muss der Leistungsinhalt eindeutig ersichtlich sein.

⁸ Statistisches Bundesamt, Konsumausgaben und Lebenshaltungskosten, Struktur der Konsumausgaben im Zeitvergleich, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/liste-private-konsumausgaben-d.html#115392desamt>, 24.10.2025.

⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv), repräsentative Telefonbefragung zur finanziellen Lage im Jahr 2025, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/staerken-was-alle-staerkt-verbraucherschutz>, 24.10.2025.

¹⁰ Beispiel für irreführende Tarifwerbung: 1&1 Glasfaser-DSL-Tarif, siehe vzbv, Highspeed-Internet: Gericht verbietet Werbung von 1&1, PM vom 20.10.2025, <https://www.vzbv.de/urteile/highspeed-internet-gericht-verbietet-werbung-von-11>, 04.11.2025.

VII. Ausbauqualität sicherstellen

Glasfaser ist die Technologie der Zukunft für leistungsfähiges Internet. Beworben wird sie unter anderem als besonders stabil im Vergleich zu herkömmlichen Kabel- oder DSL-Leitungen und als besonders resistent gegenüber Kälte und Feuchtigkeit.¹¹ Damit die Glasfaserleitungen diesen Erwartungen aber auch langfristig gerecht werden können, müssen sie qualitativ hochwertig hergestellt und fachgerecht verlegt werden. Glasfaserausbauende Unternehmen beklagen zunehmend einen Fachkräftemangel und geben an, bei mehr zu Verfügung stehenden Fachkräften ihren Ausbau weiter verstärken zu wollen.¹² Es ist zu befürchten, dass die ausbauenden Unternehmen bei einer weiteren Beschleunigung ohne entsprechenden Fachkräftezuwachs zunehmend auf unqualifiziertes Personal zurückgreifen werden. Aktuell häufen sich bereits die Verbraucherbeschwerden bei den Verbraucherzentralen hinsichtlich nicht fachgerechter Verlegung der Leitungen. So berichten zum Beispiel einige Betroffene in Hochwassergebieten von nicht ausreichender Abdichtung der Hausdurchführungen gegen äußeren Wasserdruck.¹³ In anderen Fällen werden die Leitungen so flach unter der Erdoberfläche verlegt, dass bereits bei einfachen Straßen- oder Gartenarbeiten die Gefahr besteht, die Glasfaserleitungen zu beschädigen.



Quelle: Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz, Verbraucherbeschwerde

In einer Gemeinde in Rheinland-Pfalz wurde die Glasfaserverlegung zwischenzeitlich eingestellt, nachdem es bei den Bauarbeiten wiederholt zu sicherheitsrelevanten Vorfällen kam.¹⁴ Solche Vorfälle bringen erhebliche Belastungen für die Betroffenen mit sich und ziehen nicht selten

¹¹ Deutsche Glasfaser, Zukunftsfähige Infrastruktur: Mit Glasfaser in die Zukunft, <https://www.deutsche-glasfaser.de/geschaeftskunden/glasfaser-zukunft>, 24.10.2025.

¹² Fachkräfte für den Glasfaserausbau, Fachkräftesituation im Glasfaserausbau, https://www.glasfaserausbau.org/wp-content/uploads/2024/02/240214_Umfrageergebnisse_Website.pdf, 24.10.2025.

¹³ Teltarif.de, Gericht bestätigt: Pfusch bei Telekom Glasfaser im Ahrtal, Artikel vom 22.10.2025, <https://www.teltarif.de/telekom-glasfaser-pfusch-ahrtal-nicht-wasserdicht-gerichtsurteil/news/100208.html>, 24.10.2025.

¹⁴ Die Rheinpfalz, Beschädigte Gasleitungen: Glasfaserausbau eingestellt, Meldung vom 20. März 2022, https://www.rheinpfalz.de/lokal/kaiserslautern_artikel,-besch%C3%A4digte-gasleitungen-glasfaserausbau-eingestellt-_arid,5330935.html, 27.10.25.

langwierige Verfahren über die Beseitigung nach sich. Zudem verbreiten sich solche Negativbeispiele immer schneller und leichter als Positivberichte, sodass der Wechselprozess weiter ausgebremst wird.

Position:

Die Beschleunigung des Ausbaus darf nicht auf Kosten der Qualität gehen. Glasfaserleitungen müssen fachgerecht verlegt werden, damit sie langfristig und zuverlässig die Internetversorgung sicherstellen können.

VIII. Bedarfsgerechte Ausstattung der Bundesnetzagentur

Das Gesamtkonzept des BMDS sieht die Zuweisung von zahlreichen zusätzlichen Regelungs- und Überwachungskompetenzen an die BNetzA vor. Der vzbv begrüßt eine Stärkung der BNetzA als Aufsichtsbehörde für den Telekommunikationssektor. Für eine effektive Wahrnehmung dieser zusätzlichen Aufgaben müsste die BNetzA jedoch auch kurzfristig mit den dafür notwendigen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet werden. Ansonsten drohen die Vorgaben zu Lasten von Verbraucher:innen und des Ausbaus praktisch ins Leere zu laufen.

Position:

Sollten die Vorschläge aus dem Konzeptpapier umgesetzt werden, muss die BNetzA den zusätzlichen Aufgabenzuweisungen entsprechend kurzfristig mit den notwendigen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet werden.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

Digitales & Medien

T +49 30 25800-0

Digitales@vzbv.de

vzbv.de

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).