

Glasfaser für alle durch einen sicheren und bezahlbaren Umstieg

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv)
zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-
Migration

9. März 2026

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Glasfaser für alle.....	4
IV. Migrationsplan für einen regelgebundenen Abschaltprozess	5
V. Migrationsbedingungen	6
VI. Migrationskosten	7
VII. Wahlfreiheit absichern	8
Impressum	9

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 kommt heute noch ohne digitale Anwendungen aus. 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. Für viele Verbraucher:innen ist diese Perspektive jedoch noch weit entfernt, da die aktuelle Internetgeschwindigkeit in der Regel für ihre Bedürfnisse ausreicht. 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 kommt.

Von Januar bis November 2025 wurden in den Verbraucherzentralen mehr als 4.000 Beschwerden über einen Internetzugang via Glasfaser erfasst – ein Anstieg um 55 Prozent im Vergleich zum Vorjahreszeitraum.¹ Deshalb muss sichergestellt werden, dass die Verbraucherbedürfnisse bei der Erstellung des Umstellungskonzepts umfassend berücksichtigt werden. Zudem müssen Verbraucher:innen auch nach der Umstellung noch die Auswahl zwischen verschiedenen Anbietern und Tarifen behalten 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 flächendeckenden Versorgung bis 2030 ist nicht mehr zu erreichen. Die Bundesregierung hat es sich zur Aufgabe gemacht, den Glasfaserausbau schnellstmöglich voranzubringen. Nachdem im April letzten Jahres die Bundesnetzagentur ein Impulspapier zur regulierten Kupfer-Glas-Migration veröffentlicht hatte, legte sie nun ein entsprechendes Regulierungskonzept vor.² Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und hebt im Folgenden zentrale Aspekte für einen verbrauchergerechten Umstellungsprozess hervor.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Bundesnetzagentur sich mit einem klaren und ambitionierten Konzept einbringt und sich dabei nicht an etablierten Strukturen oder Vorgaben festhält. Besonders zu begrüßen ist, dass nicht nur der Umstellungsprozess selbst, sondern auch die langfristige Absicherung der Wahlfreiheit auf der Glasfaser im Sinne des Wettbewerbs adressiert wird.

III. Glasfaser für alle

Ziel muss es sein, perspektivisch alle Menschen in Deutschland über Glasfaser mit modernem Internet zu versorgen. Angesichts der zunehmenden Nutzungsmöglichkeiten und mobileren Arbeitsformen ist ein flächendeckender Ausbau notwendig. Auch ländliche Räume gewinnen für mobiles Arbeiten oder Tourismus an Bedeutung und benötigen daher ebenfalls eine stabile Internetversorgung. Diese Regionen beim Glasfaserausbau auszunehmen, wäre kurzsichtig und würde spätere Ergänzungsausbaukosten deutlich erhöhen.

Dabei muss sichergestellt werden, dass Internet für alle durchgängig verfügbar und erschwinglich bleibt. Das Preisniveau darf nicht nur in der Übergangsphase vergleichbar sein mit herkömmlichen DSL-Tarifen, sondern muss als Teil der Grundversorgung für alle bezahlbar bleiben.

Ein Blick in andere europäische Länder wie zum Beispiel Frankreich zeigt, dass ein funktionierender Wettbewerb zwischen den Glasfaserunternehmen den Ausbau stark beschleunigt.³ Dabei müssen die Rahmenbedingungen so gesetzt werden, dass dieser Wettbewerb nicht nur auf der Infrastrukturebene, sondern auch auf der Zugangsebene fortgesetzt wird.

Dabei muss der Umstieg auf Glasfaser **freiwillig** erfolgen. Dem derzeitigen Nachfragedefizit⁴ in Bezug auf Gigabitbandbreiten darf nicht mit Druck durch Warnungen vor drohender Abschaltung

² Bundesnetzagentur, Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration, <https://bmds.bund.de/fileadmin/BMDS/Dokumente/BMDS-KGM-V03-BF.pdf>, 2026.

³ Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Leitbild für nachhaltig funktionierenden Wettbewerb in der Glasfaserwelt, 2024, S. 21, 30ff.

⁴ Sickmann, Jörn; Neumann, Andreas: Bewertung der Verbraucherperspektive auf die Gesetzesinitiative zum Digital Networks Act, 2025, S. 73.

begegnet werden. Vielmehr ist es die Aufgabe der Glasfaserunternehmen, ihr Produkt mit objektiven und korrekten Informationen zu vermarkten und Verbraucher:innen so sachlich von ihrem Angebot und einem Umstieg auf Glasfaser zu überzeugen. Gerade Übertümpelungsbesuche an der Haustür sind dafür ungeeignet: Neun Prozent aller in den Verbraucherzentralen eingegangenen Beschwerden zum Thema Glasfaser betrafen belästigende Haustürwerbung.⁵ Diese Negativerfahrungen tragen dazu bei, dass Menschen einen negativen Eindruck vom Produkt Glasfaser erhalten. Hier muss die Branche dringend umdenken und sich auf seriösere Vertriebswege konzentrieren.

Position:

Leistungsfähiges Internet über Glasfaser muss für alle Haushalte verfügbar und bezahlbar sein. Ziel muss es sein, alle Haushalte von einer freiwilligen Migration auf Glasfaser zu überzeugen. Eine zwangsweise Umstellung darf lediglich ultima ratio sein. Es liegt in der Verantwortung der Glasfaseranbieter, ihren Kund:innen attraktive und faire Angebote zu unterbreiten und sie so von einem Wechsel durch objektive und korrekte Informationen zu überzeugen.

IV. Migrationsplan für einen regelgebundenen Abschaltprozess

Der vzbv begrüßt den Vorschlag eines regelgebundenen und diskriminierungsfreien Abschaltprozesses. Die Steuerung darf nicht allein der Deutschen Telekom obliegen.

Viele Verbraucher:innen sind verunsichert, da Werbeanzeigen der Unternehmen und Medienberichte wiederholt auf angeblich bevorstehende Abschaltungen der Kupferleitungen hinweisen. Dies führt teilweise zu übereiligen Vertragsabschlüssen mit ungünstigen Konditionen.

Was es braucht, um die Endkund:innen mitzunehmen und von einer freiwilligen Umstellung zu überzeugen, sind transparentere, objektive und korrekte Informationen und Abschaltpläne, an denen sich die Menschen orientieren können. Deshalb begrüßt der vzbv den Vorschlag eines strukturierten Abschaltprozesses mit definierten Zeiträumen, die sich an den praktischen Bedürfnissen der Verbraucherinnen und des Wettbewerbs orientieren.

Die Pläne müssen öffentlich zugänglich sein, durch seriöse Informationskampagnen begleitet und verbindlich eingehalten werden.

⁵ Diese Auswertung der Beschwerdestatistik basiert auf der Vorgangserfassung der Verbraucherzentralen (ohne NRW). 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.

Position:

Der Umstellungsprozess sollte durch einen langfristigen, transparenten Migrationsplan mit klaren Phasen und verbindlicher zeitlicher Orientierung gesteuert werden.

V. Migrationsbedingungen

Der vzbv befürwortet die Festlegung von konkreten Bedingungen für die verschiedenen Phasen des Abschaltprozesses. Ziel bleibt eine flächendeckende Versorgung. Zu begrüßen ist, dass das Konzept einen Start des Abschaltprozesses erst bei einer Abdeckung vorsieht, die eine Fertigstellung im verbleibenden Zeitraum sicherstellt. Dabei ist Homes Connected der einzig sinnvolle Maßstab. Denn die Bundesnetzagentur weist zurecht daraufhin, dass der Zeitraum für die Nachverdichtung in Deutschland sehr stark variiert und in ungünstigen Fällen bis zu einigen Jahren dauern kann. Im Gegensatz dazu sieht der Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Digital Networks Act als Definition für Homes Passed vor, dass die Nachverdichtung binnen vier Wochen erfolgt.⁶ Dies ist in Deutschland derzeit jedoch unrealistisch. Insofern ist der Anteil der Homes Passed Haushalte kein geeigneter Indikator für den Fortschritt des Ausbaus.

Aus Sicht von Verbraucher:innen darf es bei der Umstellung der individuellen Anschlüsse nicht zu Versorgungsausfällen kommen. Eine zuverlässige Internetversorgung ist heute Grundvoraussetzung für einen reibungslosen Alltag. Bereits Versorgungsunterbrechungen von wenigen Stunden können erhebliche Auswirkungen auf die private oder berufliche Lebensführung haben. Die strengen Wechselvorgaben des Telekommunikationsgesetzes müssen deshalb auch beim Wechsel zu einem Glasfaseranbieter eingehalten werden. Sie fördern, dass Verbraucher:innen darauf vertrauen können, dass der Wechselprozess organisatorischen und zeitlichen Vorgaben unterliegt.

Zum Zeitpunkt der finalen Abschaltung der Kupferleitungen muss eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigem Internet sichergestellt sein. Ausnahmen sollten deshalb auf nachzuweisende Einzelfälle beschränkt werden, in denen Glasfaserleitungen technisch nicht möglich oder nicht gewünscht sind und in denen eine vergleichbare Versorgung mit Internet sichergestellt ist. Bei der Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei einer leistungsfähigen Internetversorgung inzwischen um eine der Daseinsvorsorge vergleichbare Grundvoraussetzung der gesellschaftlichen Teilhabe handelt. Zudem werden die ausbauenden Unternehmen in vielen Gebieten hohe Gewinne einfahren, von denen ihnen eine anteilige Investition in weniger lukrativen Gebieten durchaus zugemutet werden kann.

⁶ Artikel 2 Absatz 4, Europäische Kommission, Vorschlag für einen Digital Networks Act, COM(2026) 16 final.

Position:

Der Prozess der Abschaltung von Kupferleitungen darf erst beginnen, wenn eine flächendeckende Verdichtung mit Glasfaser bis zum finalen Abschaltdatum sichergestellt werden kann.

Maßgeblich kann dafür allein der Anteil an Homes Connected Anschlüssen sein. Denn der für die Nachverdichtung notwendige Zeitraum variiert stark und ist schwer zu planen.

Versorgungskontinuität muss gewährleistet sein. Die strengen Wechselvorgaben des Telekommunikationsgesetzes müssen auch bei der Umstellung auf Glasfaserverträge gewahrt werden.

Voraussetzung für eine Abschaltung der Kupferleitungen muss eine flächendeckende Alternativversorgung mit leistungsfähigem Internet sein. Diese ist grundsätzlich über Glasfaser zu gewährleisten, Ausnahmen von dieser Maßgabe sind im Einzelfall zu begründen.

VI. Migrationskosten

Das Regulierungskonzept sieht eine grundsätzlich zu begrüßende angemessene Verteilung der Migrationskosten vor. Verbraucher:innen müssen vor unangemessenen finanziellen Belastungen geschützt werden. Bei der Bestimmung der angemessenen Kostenverteilung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die ausbauenden Unternehmen die nächsten Jahrzehnte erhebliche Gewinne mit dem Betrieb der Glasfaserleitungen einnehmen werden und deshalb auch einen wesentlichen Anteil an den Investitionskosten tragen können und sollten. Der Ausbau der Glasfaserleitungen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Zukunftsfähigkeit Deutschlands sicherstellt. Deshalb sind auch die entsprechenden Kosten gesamtgesellschaftlich zu tragen. Insbesondere in Zeiten stetig steigender Lebenshaltungskosten dürfen Verbraucher:innen nicht noch weiter finanziell belastet werden.

Position:

Die Kosten der Umstellung von Kupfer- auf Glasfaserleitungen sind angemessen zu verteilen. Der Ausbau der Glasfaserleitungen ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die die Zukunftsfähigkeit Deutschlands sicherstellt. Deshalb sind auch die entsprechenden Kosten gesamtgesellschaftlich zu tragen und dürfen Verbraucher:innen nicht zusätzlich finanziell belasten.

Im Wesentlichen sind die Kosten von den Glasfaserunternehmen zu tragen, für die der Ausbau der Glasfaserleitungen Grundlage ihres Geschäftsmodelles ist und über die nächsten Jahrzehnte Gewinne erwirtschaften wird.

VII. Wahlfreiheit absichern

Wettbewerb ist zentraler Bestandteil des Verbraucherschutzes. Er sorgt für niedrige Preise, attraktive Konditionen und Wahlfreiheit. Damit Verbraucher:innen auch zukünftig mehrere Angebote zur Auswahl haben, muss die Wahlfreiheit auf der Glasfaser langfristig gesichert werden. Die Monopolkommission warnt davor, dass der Infrastrukturwettbewerb auf der Glasfaser allein dafür nicht ausreichen wird.⁷ Insofern begrüßt der vzbv, dass die Bundesnetzagentur bereits zu Beginn des Umstellungsprozesses eine gesetzliche Absicherung der Anbieterwahlfreiheit auf der Glasfaser vorschlägt. Denn jetzt werden die entscheidenden Weichen für die nächsten Jahrzehnte gestellt. Aus Sicht des vzbv sind dafür zwei Dinge entscheidend: eine Stärkung und Absicherung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs und ergänzend eine Verpflichtung zur Zugangsgewährung für Drittanbieter, wo der infrastrukturbasierte Wettbewerb nicht ausreicht.

Dabei muss verhindert werden, dass der Umstellungsprozess zur Manifestierung bestehender Marktmacht oder Bildung neuer lokaler Monopolstrukturen ausgenutzt werden kann. Einheitliche Prinzipien zur verbindlichen Zugangsgewährung für alle Netzbetreiber sind daher sinnvoll und erforderlich. Die von der Branche bevorzugten freiwilligen Vereinbarungen werden nicht ausreichen, um einen ausreichenden Wettbewerb sicherzustellen.⁸ Sinnvoll und notwendig ist es deshalb auch, das Bestehen von geeigneten Vorleistungsangeboten bereits zur Voraussetzung im Rahmen des Abschaltprozesses zu machen.

Die Glasfaserunternehmen werben damit, dass es sich bei ihrem Produkt um die Infrastruktur der Zukunft handelt mit einer jahrzehntelangen Lebensdauer.⁹ Dementsprechend werden sich auch die derzeit zu tätigen Ausbauinvestitionen über die Nutzungsdauer langfristig amortisieren können. Nachhaltig wirtschaftenden Unternehmen wird es auch trotz Zugangsverpflichtung für Drittanbieter möglich sein, mit dem Betrieb der Glasfaserleitungen ausreichend Gewinne zu erzielen, sodass sich ein Ausbau wirtschaftlich lohnt.

Position:

Der Wettbewerb auf der Glasfaser muss gesetzlich abgesichert werden.

Für den Fall, dass eine Stärkung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs nicht ausreicht, ist Drittanbietern verpflichtend Zugang zur Glasfaser zu gewähren.

⁷ Monopolkommission, Telekommunikation 2025: Mit Wettbewerb zum Binnenmarkt!, 14. Sektorgutachten, 2025, S. 11 ff.

⁸ Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK), Leitbild für nachhaltig funktionsfähigen Wettbewerb in der Glasfaserwelt, 2024, Rn. 134ff, 183 ff.

⁹ Fiber Broadband Association, Fiber Broadband Scalability and Longevity, 2024; Deutsche Glasfaser, 33 Gründe warum der Glasfaser die Zukunft gehört, 2018, S. 4.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Team Digitales und Medien

Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

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](#).