

Glasfaser ja - aber keine Zwangsmigration um jeden Preis

Stellungnahme zum Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur
Kupfer-Glas-Migration (Stand: 19.01.2026)

13. März 2026

Inhalt

I. Zusammenfassung.....	3
II. Einleitung.....	3
III. Freiwilliger Wechsel braucht erschwingliche Preise	4
IV. Mindestversorgung zu Prozessbeginn und Abschaltung	5
V. Transparenz durch Migrationsplan	8
VI. Open Access.....	9
VII. Migrationskosten	9
Impressum	10

I. Zusammenfassung

- **Der freiwillige Umstieg auf Glasfaseranschlüsse muss durch bezahlbare Einstiegsangebote regulatorisch abgesichert werden. Glasfasereinstiegstarife müssen preislich mit DSL vergleichbar sein. Dazu ist ein reguliertes Low-Cost-Produkt erforderlich, das an RaVT-Maßstäben ausgerichtet ist.**
- **Die Kupferabschaltung darf erst bei einer Glasfaserversorgung von 80 % im abzuschaltenden Gebiet eingeleitet werden. Zum Abschaltzeitpunkt ist eine flächendeckende Versorgung erforderlich. Maßgeblich ist die Verfügbarkeit von FTTH-Anschlüssen.**
- **Ein Gesamt-Migrationsplan führt zu der dringend nötigen Transparenz für Verbraucher:innen und erleichtert die freiwillige Umstellung.**
- **Open Access ist eine zentrale Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb, Innovationen und preisgünstige Angebote auf Glasfasernetzen.**
- **Verbraucher:innen dürfen keine zusätzlichen Migrationskosten tragen.**

II. Einleitung

Im Februar 2026 hat die Bundesnetzagentur ihr Regulierungskonzept zur Kupfer-Glas-Migration veröffentlicht, das den Rahmen für den schrittweisen Übergang von kupfer- zu glasfaserbasierten Telekommunikationsnetzen festlegen soll.¹

Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt diese Initiative, da sie einen wichtigen Schritt hin zu einer zukunftsfähigen und stabilen digitalen Infrastruktur darstellt. Das Konzept behandelt zentrale Fragen der Migration, darunter die Voraussetzungen für ein geordnetes Abschaltverfahren der Kupfernetze, die erforderliche Glasfaserabdeckung, den zeitlichen Rahmen und Regelungen zum Netzzugang für Drittanbieter. Ein strukturierter Übergang mit klar definierten Rahmenbedingungen ist wichtig, da Glasfaser die Technologie der Zukunft ist und den stetig wachsenden Bedarf an leistungsfähigem Internet langfristig decken wird. Gleichzeitig muss aber auch sichergestellt werden, dass der Migrationsprozess fair, transparent und im Sinne der Verbraucher:innen ausgestaltet wird.

Dabei sind aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW insbesondere der freiwillige Wechsel, ein erschwingliches Low-Cost-Produkt, die gerechte Verteilung der Migrationskosten, sowie Fragen zur Transparenz von zentraler Bedeutung.

Die Verbraucherzentrale NRW e.V. bedankt sich für die Möglichkeit der Beteiligung und nimmt im Folgenden Stellung.

¹ https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/_DL/Regulierungskonzept.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

III. Freiwilliger Wechsel braucht erschwingliche Preise

Der freiwillige Umstieg auf Glasfaseranschlüsse muss durch bezahlbare Einstiegsangebote regulatorisch abgesichert werden. Glasfasereinstiegstarife müssen preislich mit DSL vergleichbar sein. Dazu ist ein reguliertes Low-Cost-Produkt erforderlich, das an RaVT-Maßstäben ausgerichtet ist.

Die Bundesnetzagentur betont in ihrem Regulierungskonzept zu Recht die Bedeutung der Mitwirkung der Verbraucher:innen bei der Kupfer-Glas-Migration. Sie geht sogar so weit, dass der Fokus von Staat und Unternehmen auf der freiwilligen Migration der Verbraucher:innen liegen müsse.²

Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt diese Zielsetzung, insbesondere die Hervorhebung der Rolle der Verbraucher:innen im Migrationsprozess durch die Bundesnetzagentur. Die im Konzept vorgesehenen Regulierungsansätze zum Schutz der Verbraucherinteressen hält sie jedoch für deutlich zu gering und in erster Linie auf Transparenzaspekte verengt. Ein forcierter Wechsel bedeutet eine unverhältnismäßige Einschränkung der Wahlfreiheit der Verbraucher:innen. Mitentscheidend für den Erfolg der freiwilligen Migration ist die finanzielle Situation der Verbraucher:innen, die nicht unterschätzt werden darf. In den letzten Jahren waren Verbraucher:innen insbesondere durch die Inflation einem hohen Preisdruck ausgesetzt.³ Das hat sie bei regelmäßigen Ausgaben sensibilisiert. Ein hoher Anteil freiwilliger Wechsel hängt somit maßgeblich mit der preislichen Ausgestaltung der angebotenen Glasfasertarife zusammen.

Bestehende Leistung häufig ausreichend

Für die überwiegende Mehrheit der Haushalte besteht aktuell kein zwingender Bedarf an höheren Bandbreiten.⁴ Die bestehenden DSL-Verträge bieten für alltägliche Anwendungen meist eine ausreichende Leistung, und Verbraucher:innen verspüren dadurch wenig akuten Handlungsdruck. Allein der Hinweis auf zukunftsgerichtete Vorteile reicht daher nicht aus, um zu einem Wechsel zu motivieren. Für einen attraktiven und verbraucherfreundlichen Umstieg auf Glasfaser müssen neben den perspektivischen Bandbreitenvorteilen auch wirtschaftliche Anreize geschaffen werden. Dies ist nur möglich, wenn der Wechsel von Kupfer- auf Glasfaserleitungen ohne unverhältnismäßige Mehrkosten für Verbraucher:innen erfolgen kann. Daher müssen Einsteiger-Glasfaserangebote im Preisniveau mit bisherigen DSL-Tarifen vergleichbar sein.

Regulierung nicht erst im Nachgang

Die Bundesnetzagentur erkennt zwar die Bedeutung eines kostengünstigen Einsteigerprodukts an, sieht jedoch keinen Bedarf für regulatorische Maßnahmen, solange niedrigpreisige Produkte

² Rn. 35 des Regulierungskonzepts.

³ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/inflation-verbraucher-104.html>.

⁴ Anteil der vermarkteten Anschlüsse mit einer Bandbreite von weniger als 100 Mbit/s im Download lag Mitte 2025 bei knapp 45 Prozent, also ungefähr die Hälfte des Marktes, Rn. 186 des Regulierungskonzepts.

freiwillig angeboten werden. In unserer Stellungnahme zum Impulspapier haben wir durch einen Vergleich von DSL- und Glasfasertarifen dargelegt, dass zu jenem Zeitpunkt sämtliche Glasfasertarife teurer waren als DSL-Tarife.⁵ Diese Situation besteht bis heute unverändert fort, wenn die Bundesnetzagentur erst im Nachgang einschreitet, sind bereits viele Endnutzer:innen durch fehlende Einstiegsangebote finanziell benachteiligt.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die Verbraucherzentrale NRW für eine angemessene regulatorische Begleitung aus, die kostengünstige Angebote als Abschaltbedingung vorsieht und so eine verbraucherorientierte sowie sozialverträgliche Migration gewährleistet.

Vorhandene Werkzeuge nutzen

Für die Festlegung des Preises eines Low-Cost-Glasfaserprodukts sollten die Grundsätze zur Ermittlung erschwinglicher Preise gemäß des „Recht auf Versorgung mit Telekommunikationsdiensten“ (RaVT) herangezogen werden. Im Rahmen des RaVT hat die Bundesnetzagentur bereits einen erschwinglichen Preis ermittelt, der derzeit bei ungefähr 35 Euro liegt und hier übernommen werden kann, worauf wir in unserer Stellungnahme zum Impulspapier bereits hingewiesen haben.⁶ Es ist geboten, diese Grundsätze auch auf die Glasfasertarife zu übertragen, da Glasfaser langfristig zum maßgeblichen kabelgebundenen Standard in Deutschland wird. Zudem entspricht der Preis ungefähr dem Betrag, der im Bürgergeld-Regelsatz für Kommunikationsausgaben berücksichtigt wird. Die Bundesnetzagentur muss diesen Erschwinglichkeitsgedanken auf den Migrationsprozess übertragen, um die Interessen aller Verbraucher:innen zu wahren und die soziale Teilhabe zu sichern.

IV. Mindestversorgung zu Prozessbeginn und Abschaltung

Die Kupferabschaltung darf erst bei einer Glasfaserversorgung von 80 % im abzuschaltenden Gebiet eingeleitet werden. Zum Abschaltzeitpunkt ist eine flächendeckende Versorgung erforderlich. Maßgeblich ist die Verfügbarkeit von FTTH-Anschlüssen.

Die Verbraucherzentrale NRW befürwortet das zweistufige Verfahren für die Kupfer-Glas-Migration, bestehend aus der Festlegung einer Mindestversorgung zu Beginn des Migrationsprozesses, sowie einer Pflicht zur flächendeckenden Versorgung zum Abschluss des Migrationsprozesses. Die von der Bundesnetzagentur vorgeschlagenen Versorgungsquoten in den jeweiligen Verfahrensstadien halten wir für angemessen.

⁵ Stellungnahme zum Impulspapier vom 20.06.2025, Seite 2 f.:
https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/_Stellungnahmen/Vbz_NRW.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁶ a.a.O., S. 4: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/Telekommunikation/Kupfer-Glas/_Stellungnahmen/Vbz_NRW.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Die Festlegung einer Mindestversorgung zu Beginn des Migrationsprozesses stärkt den Vorrang des freiwilligen Umstiegs auf Glasfaser und stellt sicher, dass der Abschaltprozess nicht in einem zu frühen Ausbaustadium eingeleitet wird. Zugleich verringert eine hohe Mindestversorgung das Risiko, dass im Zeitpunkt der geplanten Abschaltung die flächendeckende Versorgung nicht erreicht ist und die Abschaltung deshalb zurückgestellt werden müsste. Die von der Bundesnetzagentur vorgesehene Quote von 80 Prozent gewährleistet dies und wird dadurch beiden Zielen gerecht.

Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass Verbraucher:innen in der Zeit zwischen Ankündigung und tatsächlicher Abschaltung intensiver mit Wechselwerbung konfrontiert oder unter Druck gesetzt werden könnten. Dies darf keine negative Folge des Migrationsprozesses sein und muss durch einen ausreichenden Schutz der Verbraucher:innen im Haustürvertrieb in Form von strengeren Regeln für Vertrieb und Kommunikation berücksichtigt werden.⁷

„Homes Connected“ als Maßstab

Die Verbraucherzentrale NRW hält die Anknüpfung der Mindestversorgungsquote an die Verfügbarkeit von FTTH-Anschlüssen („Homes connected“) sowohl aus verbraucher- als auch aus politischer Sicht für zwingend erforderlich. Nur ein solcher Anschluss gewährleistet technisch durchgängig hohe Bandbreiten über Glasfaser, die für zukünftige Anwendungen notwendig sind.

Wenn vor der Abschaltung nicht sichergestellt wird, dass es sich um FTTH-Anschlüsse handelt, gibt es keinen ausreichenden Druck auf die Vermieter, auch bis zum Anschluss der Endverbraucher Glasfaser bereitzustellen. Mieter haben nur wenige Möglichkeiten, dies im Nachgang durchzusetzen. Sie müssten die teuren Glasfaseranschlüsse bezahlen, könnten aber nicht den vollen technischen Vorteil nutzen, wenn die Hausverkabelung veraltet ist.

Diese Position steht auch im Einklang mit dem politischen Ziel der Bundesregierung, die im Koalitionsvertrag einen flächendeckenden FTTH-Ausbau als Maßstab für den Festnetzausbau anstrebt. Wie die Bundesnetzagentur selbst anerkennt, ist die Ausgestaltung der Kupfer-Glas-Migration eng mit dieser strategischen Zielvorgabe verknüpft.⁸

Glasfaserversorgung zum Abschaltzeitpunkt

Die Abschaltung der Kupfernetze muss strikt an die tatsächliche Verfügbarkeit der neuen Infrastruktur angeknüpft werden. Wie bei jedem Technologiewechsel gilt, dass die veraltete Technologie erst dann außer Betrieb genommen werden darf, wenn die neue verfügbar ist. Starre Abschalttermine bergen das Risiko, dass es aufgrund zahlreicher kaum planbarer Faktoren vorübergehend zu Versorgungslücken kommt.

Wird der Zeitpunkt der Abschaltung hingegen wie geplant von den Netzbetreibern im Rahmen eines regulierten Verfahrens festgelegt, müssen versorgungsfreie Zeiträume weitgehend ausgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund darf eine Abschaltung der Kupfernetze erst erfolgen, wenn eine flächendeckende Versorgung mit Glasfaser tatsächlich gewährleistet ist.

Die von der Bundesnetzagentur vorgesehenen Ausnahmen, nach denen einzelne Haushalte bei der Bewertung einer flächendeckenden Versorgung unberücksichtigt bleiben können, sollten sehr restriktiv angewandt werden. Ausnahmen vorgesehen sind für die Fälle, in denen

⁷ <https://www.vzbv.de/haustuergeschaefte#view-id-dokumente>.

⁸ Rn. 191 des Regulierungskonzepts.

Verbraucher:innen den Anschluss ausdrücklich verweigern, sowie Konstellationen unverhältnismäßig hoher Anschlusskosten.

Anschlussverweigerung

Eine als Ausnahme gewertete Anschlussverweigerung muss „freiwillig“ und in fundierter Kenntnis der Sachlage erfolgen. Glasfaseranbieter müssen ihre Kunden daher umfassend über die Bedeutung und die Folgen einer solchen Verweigerung informieren. Diese Ausnahme darf keinesfalls dazu führen, dass der Ausbau durch das organisierte Einholen von Verweigerungen unlauter beeinflusst wird.

Zudem darf eine Anschlussverweigerung nicht nur auf finanziellen Überlegungen beruhen. Verweigert ein Haushalt den Anschluss, weil kein bezahlbares Glasfaserprodukt angeboten wird, darf dies bei der Bewertung nicht unberücksichtigt bleiben. Dem Problem kann man am besten mit Glasfaserangeboten entgegenwirken, die preislich mit bisherigen DSL-Tarifen vergleichbar sind. Glasfaser darf nicht zu einer Infrastruktur für finanziell besser gestellte Haushalte werden, sondern muss allen Verbrauchergruppen diskriminierungsfrei zugänglich sein.

Zur Gewährleistung eines effektiven Gebietsausbaus kann in diesen Ausnahmefällen die Einführung eines Anschlusszwangs in Form einer FTTB-Pflicht in Betracht gezogen werden. Dies könnte einen Mittelweg zwischen dem öffentlichen Interesse an einer flächendeckenden Glasfaserversorgung und einer Eigentumseinschränkung darstellen. Der Eingriffscharakter einer solchen Pflicht wäre im Vergleich zu einem FTTH-Anschlusszwang (wie im Regulierungskonzept diskutiert)⁹ geringer, da bereits jetzt nach § 134 TKG in Ausnahmefällen eine Duldungspflicht für den Hausanschluss besteht, auch ohne Endkundenvertrag.

Unverhältnismäßige Kosten

Bei der zweiten Ausnahme, den unverhältnismäßig hohen Anschlusskosten, stellt sich die Frage, ab wann diese Schwelle erreicht ist. Die Bestimmung eines sachgerechten Kostenschwellenwertes erweist sich dabei als schwierig. Statt bestimmte Haushalte pauschal und dauerhaft von der Betrachtung auszunehmen, erscheint es vorzugswürdig gezielt Fördermittel bereitzustellen. Auf diese Weise könnte das politische Ziel eines möglichst flächendeckenden Glasfaserausbaus weiterverfolgt werden, ohne dass die Kostenproblematik diesem Ziel entgegensteht. Auch hier ist im Übrigen denkbar, einen Mittelweg über einen FTTB-Anschluss zu gehen, wo ein FTTH-Ausbau im Einzelfall wirtschaftlich nicht realisierbar ist, könnte FTTB als reduzierte, aber dennoch zukunftsfähige Ausbaustufe anerkannt werden.

⁹ Rn. 94 des Regulierungskonzepts.

V. Transparenz durch Migrationsplan

Ein Gesamt-Migrationsplan führt zu der dringend nötigen Transparenz für Verbraucher:innen und erleichtert die freiwillige Umstellung.

Der Glasfaserausbau erscheint vielen Verbraucher:innen bislang undurchsichtig. Vor Vertragsabschluss werden oft nur wenige und unverbindliche Informationen bereitgestellt. Nach Vertragsabschluss erhalten Betroffene kaum Auskunft über den Ausbaustand und Verzögerungen werden selten kommuniziert. Im Haustürvertrieb werden bereits jetzt widersprüchliche Aussagen zur Abschaltung der alten Netze getroffen und verunsichern Endkund:innen.¹⁰

Dies führt zu erheblichem Unmut und Misstrauen gegenüber Glasfaseranschlüssen. Die bevorstehenden Kupferabschaltungen werden diese Unsicherheit nicht beseitigen, sondern im Zweifel verschärfen.

Aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW besteht daher dringender Handlungs- und Aufklärungsbedarf, ein verbindlicher Gesamt-Migrationsplan, der transparent darstellt, in welchen Gebieten und zu welchen zeitlichen Schritten die Kupfer-Glas-Migration erfolgen soll, kann die nötige Klarheit schaffen und eine verbraucherfreundliche Umstellung fördern.

Die vorgesehenen Transparenzmaßnahmen dürfen sich jedoch nicht allein auf den Migrationsplan beschränken, sondern müssen auch die direkte Ansprache der Verbraucher:innen im Vertriebsprozess einschließen. Mit dem Migrationsplan sollte daher die Verpflichtung einhergehen, die darin enthaltenen Informationen im Direktvertrieb aktiv und verständlich zu kommunizieren. Verbraucher:innen benötigen verlässliche und nachvollziehbare Informationen sowohl zum Stand des Netzausbaus als auch zu Ablauf, Zeitpunkt und Konsequenzen der Migration. Nur so können sie eine informierte Entscheidung treffen und ihr Wahlrecht tatsächlich selbstbestimmt ausüben.

Schließlich ist auch Transparenz bei der Anbieterauswahl erforderlich, Verbraucher:innen müssen nachvollziehen können, welches Unternehmen in welchem Gebiet ausbaut, welche Kooperationsvereinbarungen bestehen und ob alternative Anbieter verfügbar sind. Sämtliche Informationen zum Thema Open Access sollten daher klar und leicht auffindbar bereitgestellt werden.

¹⁰ <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/glasfaser-haustuere-100.html>.

VI. Open Access

Open Access ist eine zentrale Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb, Innovationen und preisgünstige Angebote auf Glasfasernetzen.

Die Bundesnetzagentur erkennt zutreffend die zentrale Bedeutung von Open-Access für den Aufbau eines funktionierenden Wettbewerbs auf Glasfasernetzen. Ohne eine Verpflichtung zur Zugangsgewährung für Drittanbieter bleibt ein wirksamer Infrastrukturwettbewerb stark eingeschränkt, was Innovationen sowie eine wettbewerbsorientierte und verbraucherfreundliche Angebotsauswahl nachhaltig beeinträchtigt.

Zwar bestehen bereits vereinzelte Kooperationen zwischen Anbietern, doch bestätigen diese die Befürchtungen der Bundesnetzagentur, Verhandlungen über Zugangsbedingungen ziehen sich häufig über Monate hin und führen nicht zu einem flächendeckenden Netzzugang, der allen Anbietern offensteht.¹¹

Aus Verbrauchersicht ist ein breiter, diskriminierungsfreier Netzzugang unverzichtbar, damit Endkund:innen tatsächlich zwischen Anbietern und Tarifen wählen können. Daher befürworten wir Regelungen zur Open-Access-Verpflichtung sowie zu mehr Kompetenzen der Bundesnetzagentur in diesem Bereich.

VII. Migrationskosten

Verbraucher:innen dürfen keine zusätzlichen Migrationskosten tragen.

Eine gerechte Verteilung der Migrationskosten liegt im Interesse aller Marktteilnehmer. Dabei müssen Mehrbelastungen von Verbraucher:innen allerdings weitestgehend vermieden werden. Bei der Kostenverteilung ist zu berücksichtigen, dass sich Investitionen in Glasfaseranschlüsse über die langfristige Nutzung mehrerer Jahrzehnte refinanzieren lassen. Zudem ermöglicht die Glasfaserinfrastruktur die Vermarktung höherpreisiger Gigabit-Tarife, die für Anbieter nicht nur eine schnellere Amortisation der Investitionen ermöglichen, sondern danach auch zu dauerhaft erhöhten Erträgen führen.

Vor diesem Hintergrund ist es sachgerecht, die Migrationskosten im Wesentlichen von den ausbauenden Unternehmen tragen zu lassen.

¹¹ Rn. 178 des Regulierungskonzepts.

Impressum

Verbraucherzentrale
Nordrhein-Westfalen e.V.

Bereich Markt und Recht
Gruppe Verbraucherrecht

Helmholtzstraße 19
40215 Düsseldorf

verbraucherrecht@verbraucherzentrale.nrw