



## **Stellungnahme**

### **zum Regulierungskonzept der Kupfer-Glas-Migration**

Berlin,

16.März 2026

## Vorwort

Als führender Verband der Glasfaserbranche bedankt sich der BUGLAS für die Möglichkeit, zum veröffentlichten Regulierungskonzept der Bundesnetzagentur zur Kupfer-Glas-Migration Stellung zu nehmen.

Es ist grundsätzlich positiv hervorzuheben, dass das Thema frühzeitig adressiert wird. Dennoch sollte im Glasfaserausbau derzeit der Fokus klar auf der Beschleunigung des tatsächlichen Ausbaus liegen. Dieser verläuft nach wie vor deutlich zu langsam, was sich auch in den aktuellen Ausbautzahlen widerspiegelt.

Durch den Digital Network Act sowie den vorliegenden Referentenentwurf des TKG sind wesentliche Teile des bisherigen Regulierungskonzepts obsolet geworden, sodass wir zu den nun relevanten Aspekten gesondert und umfassend Stellung an entsprechender Stellung nehmen werden.

Das vorliegende Diskussionspapier hat erheblich an Relevanz verloren – ebenso wie das Impulspapier und die zuvor veröffentlichten Eckpunkte. Die im Diskussionspapier dargestellte Variante 1 wurde bereits vollständig in den Referentenentwurf des TKG übernommen. Kritisch anzumerken ist, dass diese Variante aus einem Gutachten hervorgegangen ist, welches nicht als Branchenvorschlag verstanden werden kann.

Die BNetzA verlässt mit dem Konzept ausdrücklich den bestehenden Rechtsrahmen und schlägt zugleich konkrete gesetzliche Anpassungen vor, einschließlich eines übergeordneten, deutschlandweiten Migrationsplans. Auch wenn formal darauf verwiesen wird, dass gesetzgeberische Entscheidungen allein den gesetzgebenden Organen obliegen, sollen derartige Vorschläge faktisch den politischen Prozess beeinflussen. Die Grenze zwischen rollenadäquater Verwaltungstätigkeit und politischem Agenda-Setting wird damit bewusst verwischt. Dagegen hatte die BNetzA in ihrem Impulspapier vom April 2025 noch die Bedeutung des bestehenden § 34 TKG und eines darauf aufsetzenden geordneten und zielführenden Regulierungs- und Beschlusskammervfahrens betont.

Wie sowohl die Bundesnetzagentur als auch das Bundesministerium für Digitales betonen, ist die Migration von kupferbasierten Netzen zu leistungsfähigen Glasfaseranschlüssen mit zahlreichen regulatorischen, wettbewerblichen und organisatorischen Fragestellungen verknüpft, welche frühzeitig und abgestimmt adressiert werden müssen, da die Umschaltung der bestehenden Anschlüsse eines der anspruchsvollsten Infrastrukturvorhaben der kommenden zwei Jahrzehnte darstellt.

Der BUGLAS appelliert erneut an die Bundesnetzagentur, den freiwilligen Wechsel zur Glasfaser zu unterstützen und der freiwilligen Migration klaren Vorrang einzuräumen.

Unsere Mitgliedsunternehmen sprechen sich für Freiwilligkeit und möglichst geringe Regulierung aus. Sowohl Preisvorgaben als auch verpflichtende Niedrigpreisprodukte lehnen unsere Mitgliedsunternehmen ab.

Die gesellschaftliche Auseinandersetzung um das Gebäudeenergiegesetz hat gezeigt, dass ein staatlich verordneter Wechsel dazu geeignet ist, die Akzeptanz für Technologien nachhaltig zu beeinträchtigen. Transparenz und attraktive Angebote sind aus unserer Sicht wesentlich wirksamer, um die Akzeptanz gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Transformationsvorhaben zu stärken.

Der BUGLAS sieht es als seinen Auftrag für alle Beteiligten, die Akzeptanz von Glasfaser zu erhöhen.

Der BUGLAS wird sich auch weiterhin mit Nachdruck für den Glasfaserausbau einsetzen – jedoch im Sinne eines Ansatzes „Markt vor Staat“.

Wir sind überzeugt, dass eine enge Zusammenarbeit aller Beteiligten sowie ein ausgewogener, regulatorischer Ansatz den Migrationsprozess nachhaltig stärken können.

## Inhalt – Elemente des Regulierungskonzepts

Die elf Elemente sind durch die Veröffentlichung des Referentenentwurfs des TKG bereits jetzt überholt. Darüber hinaus führt die Regulierung des Marktes 1 zu einer fragmentierten Ausgestaltung der Migrationsvorgaben, die sich in der Praxis als regelrechter Flickenteppich darstellt.

Die von der Bundesnetzagentur aufgezeigten „wesentlichen Elemente des Regulierungskonzepts“ unterstreichen, dass ein eng koordiniertes und gut abgestimmtes Vorgehen aller beteiligten Akteure – Netzbetreiber, Diensteanbieter, Regulierungsbehörde, Kommunen, Wohnungswirtschaft und Verbraucher – unerlässlich ist.

Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass die Diskussion über die Migration der Altinfrastrukturen **gemeinsam, transparent und lösungsorientiert** geführt wird, um einen reibungslosen Übergang zu zukunftsfähigen Glasfaser-Netzen sicherzustellen.

Die im Konzept vorgesehenen Migrationsbedingungen dürfen aus Sicht des BUGLAS keinesfalls durch den Gesetzgeber oder in einem formalisierten Vorfeldverfahren festgelegt werden. Stattdessen sollten die gewonnenen Erkenntnisse aus den beiden Pilotprojekten Wiesbaden und Bad Salzungen als Grundlage dienen, um praxisnah und marktorientiert tragfähige Kriterien zu entwickeln – ganz im Sinne unseres Ansatzes “Markt vor Staat”.

## Fazit

### Stand des Glasfaserausbaus

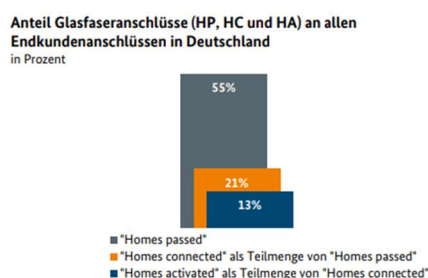


Abbildung 2: Anteil Glasfaseranschlüsse (HP, HC und HA) an allen Endkundenanschlüssen in Deutschland

Angesichts einer derzeit ausgewiesenen Quote im Jahre 2026 von lediglich 21 % Home-Connected-Anschlüssen erscheint es aus unserer Sicht verfrüht, bereits jetzt über die konkrete Ausgestaltung von Migrationsprozessen zu sprechen. Priorität sollte vielmehr – wie auch im Rahmen der MoU-Verhandlungen – auf einer Beschleunigung des Glasfaserausbaus liegen. Die wesentliche Frage lautet daher, an welchen Stellen die bestehenden strukturellen Hemmnisse zu verorten sind.

Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Migrationsszenarien ist bei einem FTTH-Versorgungsgrad von knapp 21 % kaum zielführend. Auch die zeitlichen Vorgaben im Digital Network Act (DNA) stehen in einem deutlichen Widerspruch zur tatsächlichen

Ausbaugeschwindigkeit in Deutschland. Bereits das Ziel, bis 2035 eine Versorgung von 95 % Glasfaserabdeckung zu erreichen, wäre unter den derzeitigen regulatorischen und administrativen Rahmenbedingungen äußerst ambitioniert und in der aktuellen Lage wenig realistisch.

### **Hemmnisse beim Glasfaserausbau**

Ein zentraler Aspekt, der in den bisherigen Betrachtungen unzureichend berücksichtigt wurde, ist der erhebliche bürokratische Aufwand, der vor Beginn der eigentlichen Baumaßnahmen zu durchlaufen ist. Die Antrags- und Genehmigungsprozesse sind umfangreich, komplex und oftmals von erheblichen Verzögerungen geprägt. In der Praxis kann die Zeitspanne vom Antrag bis zum ersten Spatenstich bis zu drei Jahre betragen. Für Fördergebiete gilt dies in gleicher Weise.

Ein internationaler Vergleich verdeutlicht zudem, dass Staaten mit schnellerem Glasfaserausbau in vielen Fällen über deutlich vereinfachte und straffere Genehmigungsprozesse verfügen. Deutschland hingegen ist durch zahlreiche staatliche Vorgaben geprägt, die den Ausbau bremsen. Mit dem vorliegenden Konzept würden zusätzliche Anforderungen hinzukommen, was die bestehenden Hemmnisse weiter verstärken dürfte. Dies trägt nicht zur Beschleunigung, sondern vielmehr zu einer weiteren Verzögerung des Ausbaus bei.

### **Einschätzungen**

Mit Blick auf die aktuelle Diskussion zu Open Access ist hervorzuheben, dass die Bundesnetzagentur voraussichtlich im Frühjahr 2026 einen Prozess zur Festlegung fairer, angemessener und nichtdiskriminierender Vorleistungsentgelte einleiten wird. Dies stellt einen erheblichen staatlichen Eingriff in die Preisgestaltung dar und könnte – je nach Ausgestaltung – faktisch einer Genehmigungspflicht von OA-Angeboten gleichkommen. Dies wäre ein erster Schritt in Richtung einer regionalen SMP-Regulierung.

Besser wäre es, auf die im aktuellen TKG-Referentenentwurf geplante Verschärfung der Regulierung für die Kupfer-Glas-Migration zu verzichten. Ohne diesen Eingriff wäre auch keine Ausweitung der symmetrischen Regulierung notwendig und man könnte weiter auf Marktlösungen setzen.

### **Handlungsempfehlung**

- 1. Fokus auf den beschleunigten Glasfaserausbau statt vorzeitiger Migrationskonzepte**  
Solange der Home-Connected-Anteil bei lediglich etwa 21 % liegt, sollten regulatorische und politische Maßnahmen vorrangig auf die Beseitigung von Ausbauhemmnissen und die Beschleunigung der Verfahren abzielen.
- 2. Stärkung der öffentlichen Akzeptanz durch sachgerechte Information**  
Ausweitung der bundesweiten Kommunikationsstrategie zur Bedeutung des Wechsels auf die Zieltechnologie FttH kann das Vertrauen in die Transformation erhöhen und Missverständnisse vermeiden.
- 3. Überprüfung der Effizienz von Vorvermarktungsstrategien der Wettbewerber**  
Wettbewerber sollten ihre Vermarktungsmodelle, Preisstrukturen und Marktansprache analysieren, um die Nachfrage nach FTTH-Produkten in Überbaugebieten zu erhöhen.
- 4. Kritische Prüfung eines staatlichen Eingriffs in Open-Access-Preise**  
Bei der Ausgestaltung neuer Entgeltleitlinien ist sicherzustellen, dass keine faktische

Genehmigungspflicht entsteht. Eine regionale SMP-Regulierung sollte nur auf Grundlage belastbarer Marktanalysen erfolgen.

#### **5. Klarer Fokus auf Zieltechnologie FttH**

Sollte es zu einer forcierten Migration kommen, sollten für die Einleitung dieser ausschließlich mit Glasfaser versorgte Wohneinheiten (Homes Connected) zugrunde gelegt werden. Andere Anschlussarten dürfen hierbei nicht berücksichtigt werden. Grundsätzlich steht der BUGLAS nach wie vor für eine freiwillige und kundengetriebene Migration und sieht staatliche Eingriffe an dieser Stelle skeptisch, solange elementare Fragen zur KGM nicht beantwortet sind.

Wie die Bundesnetzagentur selbst in Ihrer Zusammenfassung schreibt, wird uns das Thema Migration die kommende Dekade begleiten. Es ist lobenswert, dass man sich heute bereits Gedanken macht, auch wenn aus es Sicht des BUGLAS drängendere Fragen im Glasfaserausbau gibt.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Max Bunse

Nicolas Goß

Dörte Krämer

Geschäftsführung

Recht & Regulierung

Referentin Regulierung

#### **Über den BUGLAS**

Der BUGLAS vertritt über 170 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttH-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.