

Positionspapier

zur Sondierung der EU-Kommission *Digital Networks Act*

Brüssel, 11. Juli 2025

Seit der letzten Überarbeitung des Europäischen Kodexes für die elektronische Kommunikation (EKEK) hat sich Europas technologische und sicherheitspolitische Landschaft grundlegend verändert. Nachhaltige, hochwertige, zuverlässige und sichere Konnektivität ist heute wichtiger denn je. Zu Recht betont die Europäische Kommission in ihrem [Weißbuch über digitale Infrastruktur in Europa](#) dieses Anliegen. Was darin allerdings zu kurz kommt, ist der Blick auf die Situation vor Ort, denn die Kommission nimmt darin ausschließlich eine globale Perspektive ein. Das Ergebnis ist eine verzerrende Negativbewertung des europäischen Telekommunikationsmarkts, mit der Folge, einige wenige europäische Champions fördern zu wollen, um die Position der EU im weltweiten Wettbewerb zu stärken. Die Marktlagen auf nationaler und – besonders für Deutschland relevant – regionaler und lokaler Ebene sind darin hingegen unvollständig erfasst worden. Damit der Digital Networks Act dazu beitragen kann, die Ziele der Digitalen Dekade rechtzeitig zu erreichen, nachhaltig und sowohl im ländlichen als auch im urbanen Raum, müssen auch diese Ebenen in den Blick genommen werden.

Digitale Daseinsvorsorge

Gerade im ländlichen Raum sind es in Deutschland die kommunalen Unternehmen, die als Dienstleister der Daseinsvorsorge auch leistungsstarke, resiliente und energieeffiziente [digitale Infrastrukturen](#), die den Zukunftsaufgaben gewachsen sind, errichten. Hierzu gehören unter anderem:

- Flächendeckende Glasfasernetze für zukunftsfähiges Internet;
- Eigene Rechenzentren für eine sichere Datenbereitstellung kritischer Infrastrukturen;
- Smarte Infrastrukturen für die Smart City und Smart Region, wie zum Beispiel LoRaWAN;
- Intelligente Messsysteme, die beispielsweise ein KI-gesteuertes Energiemanagement ermöglichen.

Kommunale Glasfaseranbieter

Kommunale Unternehmen haben frühzeitig das Leistungspotenzial von Glasfaserinternet erkannt und gehören daher zu den Pionieren des Glasfaserausbaus in Deutschland, den sie insbesondere auch im

ländlichen Raum vorantreiben. Dabei ist der flächendeckende Glasfaserausbau für erschwingliches, [ultraschnelles Internet in Stadt und Land](#) Voraussetzung für die digitale Daseinsvorsorge, für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft sowie für lebenswerte Städte und Regionen.

Open Access

Kommunale Unternehmen sind Inhaber von Glasfaserinfrastrukturen. Sie bieten Open Access an: einen [offenen und diskriminierungsfreien Zugang](#) für andere Telekommunikationsunternehmen zu ihren Glasfasernetzen. Aus Sicht des VKU sollte der Wettbewerb auf dem Netz statt zwischen Netzen stattfinden: im Sinne der Nachhaltigkeit sowie zum Vorteil der Interessen von Inhabenden und nachfragenden digitaler Infrastruktur.

Position des VKU in Kürze

Lokalen Akteuren Rechnung tragen

Es ist wichtig und richtig, dass die Kommission ein Gesamtbild der Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Telekommunikationsmarktes in den Blick nimmt. Vergleiche mit den Vereinigten Staaten, Japan und Südkorea sind allerdings irreführend, wenn es darum geht, den Glasfaserausbau in Europa zu regulieren und zu beschleunigen. Denn gerade die Vielzahl an Telekommunikationsanbietern ist der Garant dafür, dass Kunden in der EU erschwingliche Preise und eine Fülle an

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.590 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation.

Dabei engagiert sich eine wachsende Anzahl von Mitgliedsunternehmen im Breitbandausbau: **Rund 220 Unternehmen** investieren pro Jahr **über 912 Millionen Euro**. Zudem bieten sie den Mobilfunkunternehmen den Anschluss von Mobilfunkantennen an das Glasfasernetz an.

innovativen Diensten genießen. Aus VKU-Sicht stellt weder die Fragmentierung des europäischen Marktes noch das Fehlen ausreichend großer oder skalierbarer Vermögenswerte für Investoren ein Hemmnis für den Breitbandausbau dar. Ohne Begründung droht diese Aussage zu einem Dogma zu werden.

Eine politisch getriebene Marktkonsolidierung darf es nicht geben. Aufgrund des unverzichtbaren Einsatzes kommunaler Unternehmen beim Breitbandausbau vor Ort sollte ihre Rolle stärker berücksichtigt werden. Grundlegend gilt in diesem Zusammenhang, dass der Glasfaserausbau ein Infrastrukturprojekt darstellt. Deswegen sind Investitionen in den Glasfaserausbau auch nicht skalierbar: vor allem mit Hinblick auf die hohen Tiefbaukosten in Deutschland. Für den ersten Spatenstich sind vielmehr eine regionale Verankerung sowie eine schnelle und ressourceneffiziente Infrastrukturerrichtung förderlich. Dafür setzen kommunale Unternehmen insbesondere auch auf Open Access und, konkreter, Bitstromzugang, der auf dem deutschen Markt wie auch in anderen EU-Staaten unter den Vorleistungsprodukten am intensivsten gelebt wird.

Wettbewerb vorerst nur durch Ex-ante-Regulierung möglich

Überlegungen für ein Abrücken von der Ex-ante-Regulierung sind in Anbetracht der bestehenden Marktverhältnisse mindestens in Deutschland deutlich verfrüht. Unverändert verfügt hier der einstige Monopolist über beträchtliche Marktmacht, wie die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde mehrfach festgestellt hat. Mitgliedsunternehmen des VKU sind weiterhin vor allem mit der Drohung des Überbaus ihrer Glasfasernetze durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht konfrontiert. Der Vorschlag der Kommission, keine Märkte für eine Vorabregulierung zu empfehlen und stattdessen auf den Drei-Kriterien-Test (Art. 67 Abs. 1 EKEK) zu setzen, ist deswegen mit Blick auf Deutschland völlig unzureichend. Nur mit einer Ex-ante-Regulierung kann Marktmacht aufgebrochen und Wettbewerb gerade im Sinne der Verbraucher geschützt werden.

Keine Fair Share-Regelung

Aus Sicht des VKU sollte die Kommission keinen Vorschlag für sogenannte Fair-Share-Zahlungen von Inhalts- und Anwendungsanbietern an Telekommunikationsbetreibern vorlegen. Einerseits stellt die Netzneutralität ein hohes Gut dar und sollte als grundlegendes Prinzip aufrechterhalten werden. Andererseits birgt ein solches Modell das ernstzunehmende Risiko, den Telekommunikationsmarkt zu verzerren, indem die Zahlungen nur großen Anbietern zugutekommen. Eine Kostenbeteiligung großer Datenemittenten für den Glasfaserausbau wäre allenfalls denkbar, wenn auch die kommunalen Telekommunikationsunternehmen als eine treibende Kraft des Glasfaserausbaus in der Fläche an den Einnahmen angemessen beteiligt werden.

Frequenzvergabe mit Fokus auf Wettbewerb

Der VKU fordert eine Frequenzverwaltung mit einem Level-Playing-Field und einer effizienten Frequenzzuteilung auf nationaler Ebene. Wichtig ist, dass die Kommission den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes stärkt. In dieser Hinsicht betont der VKU folgende Kernanliegen:

Diskriminierungsfreier Zugang zu Mobilfunkvorleistungen

Etablierte Mobilfunknetzbetreiber sind auch im Glasfaserausbau tätig. Sie bieten Bündelprodukte an, die Mobilfunk- und Festnetzangebote kombinieren. Gleichzeitig verweigern sie Wettbewerbern faktisch den Zugang zu attraktiven Mobilfunkangeboten im B2B-Geschäft (etwa durch unattraktive Preise und/oder verminderte Produktqualität). Um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, bedarf es eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Mobilfunkvorleistungen durch eine umfassende MVNO- und Diensteanbieterspflicht der etablierten Mobilfunknetzbetreiber. Jeder geeignete Zugangsnachfrager sollte Mobilfunkkapazitäten zu gleichen Konditionen einkaufen können, um als Mobilfunkanbieter ohne eigenes Mobilfunknetz aktiv werden zu können. Wettbewerb muss als Vergabekriterium in Frequenzzuteilungsverfahren ein zentrales Kriterium bleiben – und nicht nur die Flächenversorgung. Wettbewerb ist dabei auch als Vorleistungswettbewerb zu verstehen. Wichtig ist, dass der Mobilfunkmarkt für Anfragen alternativer Anbieter offen ist.

Freigabe des 6-GHz-Bandes für WLAN

Da Daten in Innenräumen primär über WLAN übertragen werden, sollte das gesamte 6-GHz-Band für Wi-Fi freigegeben werden. So kann das Leistungspotenzial von Glasfasernetzen auch in Anbetracht immer neuer Innovationen bei Wi-Fi-Routern bestmöglich ausgeschöpft werden. Geringe Aktivitäten von Mobilfunknetzbetreibern in diesem Frequenzbereich rechtfertigen keine Reservierung für den Mobilfunk.

Diskriminierungsfreier Ausstieg aus Kupfernetzen

Glasfaser ist nachhaltig, leistungsfähig und fit für die Zukunft. Gleichwohl sollte die Kommission auf die Festlegung einer verbindlichen Jahreszahl für die Abschaltung der Kupfernetze vorerst verzichten, wenngleich eine möglichst zeitnahe Kupfer-Glas-Migration richtig ist. Der Glasfaserausbau in den Mitgliedstaaten schreitet unterschiedlich schnell voran.

Das Bestreben der Kommission, strategisches Abschaltverhalten marktmächtiger Unternehmen im Rahmen der Kupfer-Glas-Migration zu verhindern, ist ein besonders wichtiger Punkt. Nationale Regulierungsbehörden müssen sicherstellen, dass marktmächtigen Unternehmen bei der Abschaltung von Kupfernetzen kein Spielraum für strategisches Verhalten bleibt, das einen Umstieg auf Glasfaserinternet unnötig hinauszögert. Der Wechsel von Kupfer- zu Glasfaserinf-

rastrukturen muss diskriminierungsfrei erfolgen. Diskriminierungsfreiheit bedeutet dabei, dass der Kundenwechsel nicht nur von den Kupfernetzen des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht auf dessen eigenen Glasfasernetzen erfolgt, sondern zu gleichen Bedingungen auch auf Glasfasernetze anderer Betreiber wie kommunalen Unternehmen. Andernfalls droht eine Übertragung bestehender Marktmacht von der Kupfer- in die Glasfaserwelt. Dies wäre zulasten eines nachhaltigen Wettbewerbs, der auch Verbrauchern zugutekäme. Eine Abschaltung des Kupfernetzes sollte jedoch nur erfolgen, wenn ein geeignetes Glasfasernetz im Abschaltgebiet vorhanden ist.

Diskriminierungsfreie Voraussetzungen für die Abschaltung der Kupfernetze sind entscheidend, um zu verhindern, dass das marktmächtige Unternehmen den Kundenwechsel auf Glasfasernetze anderer Betreiber unterbindet. Ohne diskriminierungsfreie Abschaltbedingungen droht eine Schwächung des Wettbewerbs zulasten der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Leitlinien der [Gigabitempfehlung C\(2024\) 523](#) der Kommission sind in diesem Zusammenhang grundsätzlich positiv zu bewerten.

Gezielte Preiserhöhungen der Kupferinfrastruktur, um diese unattraktiver zu gestalten, sollten aber unterbleiben. Solche Maßnahmen könnten Vorleistungsnachfrager belasten, die bestehende Verträge mit Verbrauchern nicht rechtzeitig anpassen können und somit die die Zusatzkosten selbst tragen müssten. So entsteht kein Anreiz für die Verbraucher zum Wechsel auf das bereits parallel errichtete Glasfasernetz. Dies schwächt die Investitionskraft alternativer Glasfaserausbauer.

Ländliche Gebiete versorgen

Der Breitbandausbau in dünn besiedelten Regionen ist entscheidend für das Erreichen der Ziele der Digitalen Dekade. Eine [Anpassung der europäischen Förderung oder Beihilfenvorschriften](#) wäre diesbezüglich wünschenswert, insbesondere mit Blick auf die horizontale Wirkung der Ziele des Art. 174 AEUV (insb. dort Abs. 3) und die 2021 veröffentlichte langfristige Vision für ländliche Gebiete der Kommission.

Universaldienst auf mitgliedstaatlicher statt EU-Ebene

Ein angemessener Internetzugangsdienst ist wichtig für die soziale und wirtschaftliche Teilhabe der Menschen. Darauf sollte jeder Bürger einen Rechtsanspruch haben. Da die Ausbausituation in den Mitgliedstaaten allerdings unterschiedlich ist und die Ausbaukosten teils sehr stark differieren, sollten auf EU-Ebene keine kleinteiligen Vorgaben zum Universaldienst festgelegt werden. [Stattdessen müssen die Mitgliedstaaten über die nähere Ausgestaltung des Universaldienstes befinden](#). Im Fokus muss dabei weiterhin das Ziel des flächendeckenden Glasfaserausbaus stehen, der sich in einem angemessenen Rahmen vollzieht. Dies bedeutet, dass er möglichst weitreichend ist und durch gezielte Förderung (z. B. per Voucher) auch in Regionen

kommt, die eigenwirtschaftlich nicht mit Glasfaser ausgebaut werden können. Zentral ist in diesem Kontext, dass der Glasfaserausbau durch den Universaldienst nicht ausgebremst wird und Alternativtechnologien bei adäquater Leistungsfähigkeit eine Grundversorgung im Rahmen des Universaldienstes sicherstellen dürfen. [Der Universaldienst muss deswegen auf dem Prinzip der Technologieoffenheit aufsetzen](#).

Digitale Souveränität durch eine Multi-Vendor-Strategie mit Schwerpunkt Interoperabilität

Als Betreiber kritischer Infrastrukturen ist die Sicherheit der Netzinfrastruktur für kommunale Unternehmen besonders wichtig. Mit einer austarierten Multi-Vendor-Strategie kann diese erhöht werden, um die Abhängigkeit der Unternehmen von einer kleinen Anzahl von Lieferanten zu verringern. Aus Sicht des VKU ist es daher besonders wichtig, Kooperation im Bereich der [Software-\(entwicklung\)](#) zu priorisieren und die aktuell vorhandenen Hürden zu minimieren.

Um die Abhängigkeit von Lieferanten aus dem Nicht-EU-Ausland im Sinne einer größeren europäischen Souveränität möglichst zu minimieren, gilt es, [Innovation in Europa](#) zu stärken und eine gesunde Anzahl von Wettbewerbern in Europa zu etablieren. Diese müssen sich allenfalls auf einen technischen Standard verständigen. Der VKU fordert dementsprechend die [Interoperabilität](#) verschiedener Systemlösungen – sei es aufseiten der Soft- oder Hardware – und konsequente [Open-Source-Lösungen](#).

Nachhaltige Investitionen im Glasfaserausbau gezielt fördern

Glasfasernetze haben eine deutlich bessere CO₂-Bilanz als Kupfer- oder Kabelnetze. Auch das Abschalten überflüssiger Parallelinfrastrukturen und das Wiederverwerten von Kupferkabeln steht im Sinne der Nachhaltigkeit. Ohne digitale Lösungen gibt es keine grüne Transformation. [Dafür benötigen kommunale Unternehmen die nötigen finanziellen Anreize und Förderungen, die maßgeblich auf EU-Ebene bestimmt werden](#).

Ihre Ansprechpartner im VKU

Anna Sophie Kirchmayr

Referentin mit Schwerpunkt Digitalisierung im Büro Brüssel
Telefon: +32 2 74016-55
E-Mail: kirchmayr@vku.de

Sören Pinnekamp

Senior-Fachgebietsleiter Telekommunikation
Telefon: +49 30 58580-158
E-Mail: pinnekamp@vku.de