

Erstpositionierung

zum Vorschlag der EU-Kommission für einen *Digital Networks Act*

Brüssel, 2. März 2026

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) begrüßt den Vorschlag der Europäischen Kommission für ein Gesetz über digitale Netze (Digital Networks Act, DNA). Anstelle einer Verordnung wäre eine Richtlinie allerdings der zielführendere Weg gewesen, um den mitgliedstaatlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Sollte im Gesetzgebungsverfahren am Verordnungscharakter des Vorschlages festgehalten werden, ist auf angemessene Ausnahmeregelungen für nationale Besonderheiten zu achten.

Positiv besonders hervorzuheben ist das Festhalten an der **Ex-ante-Regulierung der Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht** sowie die **zeitnahe und diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration** als Teil eines Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung. Im Gesetzgebungsverfahren sollte davon nicht abgewichen werden, um das durch die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte über mehr als zwei Jahrzehnte lang erarbeitete Wettbewerbsniveau nachhaltig abzusichern. Kommunale Unternehmen haben hier einen wertvollen Beitrag geleistet, den Glasfaserausbau in Deutschland in einer Pionierfunktion vorangetrieben und Verbrauchern auf ihren Netzen Anbietervielfalt beschert.

Digitale Daseinsvorsorge

Insbesondere im ländlichen Raum sind es kommunale Unternehmen, die als Dienstleister der Daseinsvorsorge auch leistungsstarke, resiliente und energieeffiziente **digitale Infrastrukturen**, die den Zukunftsaufgaben gewachsen sind, errichten und betreiben. Dazu gehören unter anderem:

- möglichst flächendeckende Glasfasernetze;
- eigene Rechenzentren für eine sichere Datenbereitstellung kritischer Infrastrukturen;
- Smarte Infrastrukturen für die Smart City und Smart Region;
- Intelligente Messsysteme, die beispielsweise ein KI-gesteuertes Energiemanagement ermöglichen.

Kommunale Glasfaseranbieter

Kommunale Unternehmen gehören 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 und für lebenswerte Städte und Regionen – und damit letztlich Garant für Stabilität und Sicherheit.

Open Access

Kommunale Unternehmen sind Eigentümer und Betreiber von Glasfaserinfrastrukturen und bieten auch Open Access an. Dies bedeutet **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, der Netzbetreiber und -eigentümer wie auch der Vorleistungs- und Endkunden auf der digitalen Infrastruktur.

Position des VKU in Kürze

Wettbewerb vorerst nur durch Ex-ante-Regulierung möglich

In Deutschland muss weiterhin an Ex-ante-Regulierung festgehalten werden. Der einstige Monopolist verfügt weiterhin über beträchtliche Marktmacht, wie die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde mehrfach festgestellt hat. Kommunale Unternehmen sind vor allem mit der Drohung des Überbaus ihrer Glasfasernetze durch das Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht konfrontiert. Der Vorschlag der Kommission, dass weiterhin *ex ante* reguliert wird, um

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) vertritt über 1.600 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.

Wettbewerb im Markt zu sichern, ist daher ausdrücklich begrüßenswert. Vorerst kann nur mit einer Ex-ante-Regulierung beträchtliche Marktmacht aufgebrochen und der verbraucherfreundliche Wettbewerb geschützt werden.

Regelgebundene, zeitnahe und diskriminierungsfreie Migration

Der Vorschlag der Kommission einer regelgebundenen, zeitnahen und diskriminierungsfreien Kupfer-Glas-Migration ist positiv zu bewerten. Damit kann der Gefahr eines selektiven (Nicht-)Abschaltverhaltens des Kupfernetzbetreibers begegnet werden.

Die vorgeschlagene Migrationsvoraussetzung von 95 Prozent FTTH homes passed ist hingegen teilweise zu restriktiv. Ausdrücklich zu unterstützen ist, dass ein Ziel mit Anknüpfungspunkt an *homes passed* anstatt *homes connected* vorgeschlagen wurde. Allerdings ist die genannte Zahl von 95 Prozent zu hoch. In Deutschland würde dieses Ziel aufgrund der Ausbaustände zu einer späten Migration führen, die allerdings möglichst früh ansetzen müsste, um einen stimulierenden Effekt auf den Glasfaserausbau auch in eher weniger rentablen Gegenden - wie häufig im ländlichen Raum - zu haben. Stattdessen müssten zuerst auch abgelegene Adressen angeschlossen werden, was ohnehin mit hohen Kosten verbunden ist. Eine angemessene frühere Migration wäre zielführender, da eine gesteigerte Auslastung der Glasfasernetze zusätzliches Kapital für den weiteren Ausbau freisetzt.

Für Tempo bei der Kupfernetzabschaltung sorgt die Festlegung eines verbindlichen Abschaltedatums auf der EU-Ebene, das auf den 31. Dezember 2035 gelegt ist. Mit Blick auf Deutschland könnte dies aber zu ambitioniert sein. In Abhängigkeit von der schlussendlichen Ausgestaltung des Verfahrens zur Kupfernetzabschaltung sollte eine Überprüfung des Datums zum 30. Juni 2034 stattfinden, wenn die Mitgliedstaaten laut des Kommissionsvorschlages ihre aktualisierten Pläne für den Übergang auf Glasfaser vorlegen sollen. Der Glasfaserausbau schreitet in den Mitgliedstaaten unterschiedlich voran.

Keine "Fair Share"-Regelung

Aus VKU-Sicht erkennt die Kommission richtig an, dass es auf dem europäischen Markt keine Notwendigkeit für eine "Fair Share"-Regelung gibt. Die vorgeschlagenen außergerichtlichen und behördlichen Streitbeilegungsmechanismen sollten keinesfalls verpflichtend werden. Netzneutralität stellt ein hohes Gut dar und sollte als grundlegendes Prinzip im DNA explizit aufrechterhalten werden. Andererseits birgt ein "Fair Share"-Modell das Risiko, den Telekommunikationsmarkt zu verzerren, indem die Zahlungen nur großen Netzbetreibern zugutekommen.

Frequenzvergabe mit Fokus auf Wettbewerb

Die Kommission hebt zu Recht hervor, dass ein Regulierungsansatz, der die gemeinsame Nutzung von Frequenzen systematisch als Norm für die Frequenzgenehmigung betrachtet, auf dem Grundsatz „use it or share it“ beruhen sollte. Ausschließliche Rechte zur Nut-

zung von Frequenzen sollten laut Vorschlag nur dann gewährt werden, wenn dies notwendig und gerechtfertigt ist. Zumindest in Deutschland halten Mobilfunkanbieter wertvolle Spektren zurück, die ursprünglich für WLAN vorgesehen waren, inzwischen aber durch das verlangsamte Wachstum des mobilen Datenverkehrs nicht mehr benötigt werden. Diese Praxis schränkt den Zugang zu Frequenzen für andere, insbesondere für die WLAN-Nutzung im 6-GHz-Bereich, erheblich ein.

Zudem sollte Wettbewerb als Vergabekriterium in Frequenzverteilungsverfahren 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.

Für kommunale Unternehmen ist dieser Ansatz besonders wichtig. Glasfaser ausbauende Unternehmen kritisieren wiederkehrend, dass Mobilfunknetzbetreiber ihnen den Zugang zu modernen, vollwertigen 5G-Mobilfunkvorleistungen faktisch versagen. Diese Vorleistungen würden es den Glasfaser ausbauenden Unternehmen ermöglichen, Bündelprodukte aus einem Glasfaserinternet- und 5G-Mobilfunkprodukt ohne technische Einschränkungen wie einer Geschwindigkeitsdrosselung zu bilden. Damit würden sie wettbewerbslich auf Augenhöhe mit den Mobilfunknetzbetreibern kommen, die allesamt gleichzeitig im Glasfaserausbau aktiv sind.

Um faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, bedarf es eines diskriminierungsfreien Zugangs zu Mobilfunkvorleistungen durch eine umfassende MVNO- und Diensteanbieterverpflichtung der etablierten Mobilfunknetzbetreiber im DNA. Jeder geeignete Zugangsnachfrager sollte Mobilfunkkapazitäten zu gleichen Konditionen einkaufen können, um als Mobilfunkanbieter ohne eigenes Mobilfunknetz aktiv werden zu können.

Die Kommission schlägt zudem mehrere neue EU-weite Instrumente vor, verbunden mit dem Ziel, einen Binnenmarkt für Frequenzen zu schaffen. Der VKU fordert eine Frequenzverwaltung mit einem Level-Playing-Field und einer effizienten Frequenzverteilung auf nationaler Ebene.

Funktionierenden Vorleistungswettbewerb wahren

Laut Kommissionsvorschlag soll die Verpflichtung bestehen, harmonisierte Zugangsprodukte anzubieten (vor der Auferlegung anderer Zugangsprodukte), wenn eine nationale Regulierungsbehörde eine beträchtliche Marktmacht auf einem bestimmten Markt feststellt. Dies ist zu begrüßen. Allerdings sollte die Priorisierung eines EU-weit harmonisierten Zugangs nicht den funktionierenden Vorleistungsmarkt untergraben.

Insgesamt sollte der DNA die Entwicklung eines wettbewerbsorientierten, offenen und transparenten wholesale-Markt für Fest- und

Mobilfunknetze fördern. Über die Gewährleistung des Zugangs zu Vorleistungsprodukten hinaus sollte der DNA auch die **Nachfrage**, insbesondere von Mobilfunkbetreibern und neuen Dienstleistern, aktiv stimulieren. Dies verhindert wettbewerbswidrige Praktiken (u.a. strategischer Überbau) und senkt die Markteintrittsbarrieren, was wirtschaftlich effizient und wettbewerbsfördernd ist.

Wholesale-Modelle sollten auf Transparenz und fairen Bedingungen basieren. Dies stellt sicher, dass eine Vielzahl von Akteuren zu angemessenen Bedingungen Zugang zu Vorleistungen erhält. Der DNA sollte auch in dieser Hinsicht **nationalen Besonderheiten** Rechnung tragen. Technische und kommerzielle Standards können zwischen den Mitgliedstaaten stark variieren. Als Verordnung ist regulatorische Flexibilität im DNA besonders wichtig, wobei klare Schutzvorkehrungen getroffen werden müssen, um Zugang in der gesamten EU zu gewährleisten.

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. Der Vorschlag der Kommission, nachhaltige Investitionen durch die Angleichung der europäischen Telekommunikationsregulierung an die **EU-Taxonomie** zu fördern, ist daher zielführend.

Ihre Ansprechpartner im VKU

Anna Sophie Kirchmayr

Senior-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