

Berlin, 9. April 2026

BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
Reinhardtstraße 32
10117 Berlin
www.bdew.de

Stellungnahme

zur Verordnung über digitale Netze (Digital Networks Act)

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), Berlin, und seine Landesorganisationen vertreten mehr als 2.000 Unternehmen. Das Spektrum der Mitglieder reicht von lokalen und kommunalen über regionale bis hin zu überregionalen Unternehmen. Sie repräsentieren rund 90 Prozent des Strom- und gut 60 Prozent des Nah- und Fernwärmeabsatzes, 90 Prozent des Erdgasabsatzes, über 95 Prozent der Energienetze sowie 80 Prozent der Trinkwasser-Förderung und rund ein Drittel der Abwasser-Entsorgung in Deutschland.

Der BDEW ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung sowie im europäischen Transparenzregister für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen eingetragen. Bei der Interessenvertretung legt er neben dem anerkannten Verhaltenskodex nach § 5 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG, dem Verhaltenskodex nach dem Register der Interessenvertreter (europa.eu) auch zusätzlich die BDEW-interne Compliance Richtlinie im Sinne einer professionellen und transparenten Tätigkeit zugrunde. Registereintrag national: R000888. Registereintrag europäisch: 20457441380-38

1 Executive Summary

Kupfer Glas-Migration

- Der strukturierte Ansatz einer gebietsweisen Kupfer-Glas-Migration entlang objektiver Kriterien inklusive nationaler Spielräume wird begrüßt. Allerdings sollten die „Transition-to-Fibre“-Pläne deutlich früher als 31.10.2029 vorgelegt und verbindliche Vorgaben zur diskriminierungsfreien Abschaltung, wie ein allgemeines Initiativrecht getroffen werden.
- Der Migrationsprozess soll nicht erst bei 95 %, sondern 85 % „Homes Passed“ initiiert werden können, um eine schnelle Migration sicherzustellen. Fristen sollten phasenfähig sein und Ausnahmen eng begrenzt bleiben.
- Für die Umsetzung sind klare Rollen, eine verbindliche Kooperationspflicht mit Glasfaser-Zielnetzbetreibern, die Einbindung von Zugriffsanfragenden sowie ein Diskriminierungsverbot und wirksame Durchsetzung gegen Verzögerungen erforderlich.

Single Passport-Verfahren

- Durch das Single Passport-Verfahren ist eine administrative Entlastung beim Markteintritt möglich, aber nur bei praxistauglichen, vollständigen BEREC-Templates; nationale Ergänzungen müssen in begründeten Ausnahmefällen zulässig bleiben, um effektive Aufsicht zu sichern.

Zugangs- und SMP-Regulierung

- Die Beibehaltung der ex-ante-Regulierung für Unternehmen mit signifikanter Marktmacht wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings darf die neue Zugangsauflage bis hin zu passiven Netzelementen im Fall von regionalen Glasfaser-Monopolen nur klar begründet, strikt verhältnismäßig und als ultima ratio erfolgen, um Glasfaser-Investitionen nicht zu entwerten.

Spektrum

- Sehr lange Laufzeiten und automatische Verlängerungen dürfen Knappheit nicht verfestigen. „Use it or share it“ Sharing-Anordnungen sowie Sekundärmarktmechanismen müssen so konkretisiert werden, dass sie als verlässlicher Zugangspfad für Dritte funktionieren.

Universaldienst

- Bisher vage Definitionen sowie Unterstützungsinstrumente müssen klar operationalisiert werden und technologie-neutral umsetzbar bleiben.

Governance-Strukturen

- Eine stärkere EU-Koordination sollte nur erfolgen, wenn sie Doppelbürokratie vermeidet und Aufgaben strikt auf Register-, Template- und Koordinationsfunktionen begrenzt.

2 Einführung

Die Europäische Kommission hat am 22. Januar 2026 ihren Legislativvorschlag für den Digital Networks Act (DNA) vorgelegt, mit dem ein zukünftiger Rechtsrahmen für moderne elektronische Kommunikation in der Europäischen Union gelegt werden soll. Insbesondere Investitionen in fortschrittliche und resiliente digitale Infrastrukturen sollen dabei gefördert werden. Vorausgegangen war im Februar 2024 das Weißbuch „Wie kann der Bedarf an digitalen Infrastrukturen in Europa bewältigt werden?“ sowie ein Call for Evidence im Juni 2025 zum Digital Networks Act. Der BDEW hatte sich an beiden Konsultationen mit umfangreichen Stellungnahmen beteiligt.

Ein leistungsfähiges Glasfaser- und Mobilfunknetz sind essenziell für ein wettbewerbsfähiges und innovatives Europa. Die Mitgliedsunternehmen des BDEW haben deshalb den Ausbau der nachhaltigen Gigabitnetze stetig vorangetrieben – oftmals auch dort, wo es für große Telekommunikationsunternehmen lange Zeit nicht ausreichend attraktiv war. Somit sorgen sie nicht nur für verlässliche Konnektivität von Bürgerinnen und Bürgern, sondern bauen auch eine zuverlässige digitale Infrastruktur für eine erfolgreiche Energiewende. Aufgrund dieses Engagements für ein digitales Europa ist es nun für diese Mitgliedsunternehmen zentral, dass Investitionen auch zukünftig gesichert sind und der weitere Ausbau schnellstmöglich voranschreiten kann. Der DNA legt hierfür einen wesentlichen Grundstein.

Der BDEW begrüßt, dass der DNA einen strukturierten Reformrahmen für den TK-Binnenmarkt vorlegt und zentrale Forderungen der alternativen Netzbetreiber aufgreift. Mit der Kupfer-Glas-Migration wird ein kriterienbasierter Umstellungsmechanismus für regionale Abschaltungen vorgeschlagen, der die Transparenz und Planbarkeit für den Wechsel von veralteten Kupfer- zu zukunftssicheren Glasfaserleitungen erhöht. Positiv ist zudem, dass die Kommission an der ex-ante-Regulierung bei erheblicher Marktmacht festhält und damit einen wirksamen Ordnungsrahmen für Wettbewerb und Marktaufsicht bestätigt.

Der DNA sollte dabei die Vielfalt des Telekommunikationsmarkts in den Mitgliedstaaten abbilden und fördern. Der neue Rechtsrahmen sollte nicht zu einer Re-Monopolisierung beitragen, sondern langfristig Wettbewerb, Investitionen und Innovationen absichern. Nur ein vielfältiger und wettbewerbsorientierter Markt gewährleistet faire Angebote und Preise für Endkunden und stärkt zugleich die digitale Souveränität Europas.

Hierbei sollte an zentralen Punkten eine Nachschärfung des Legislativvorschlags erfolgen. Die Kupferabschaltung muss früher und klarer operationalisiert werden (inkl. diskriminierungsfreier Migration und wirksamer Durchsetzung), ohne Investitionsanreize zu schwächen. Beim Single Passport hängt der Nutzen stark von praxistauglichen Templates und ausreichender nationaler Aufsicht ab. Spektrumregelungen dürfen Zugangshürden für Nicht-Inhaber nicht verfestigen,

und beim Universaldienst müssen bisher vage Definitionen so präzisiert werden, dass die nötige Finanzierung und Bezahlbarkeit abgesichert werden kann.

3 Diskriminierungsfreie Kupfer-Glas-Migration im europäischen Rechtsrahmen absichern

Die EU-Kommission schlägt mit dem Digital Networks Act vor, Kupfernetze regional schrittweise abzuschalten und die elektronische Kommunikation auf zukunftsfähige Glasfasernetze zu migrieren. Der BDEW begrüßt den Ansatz eines strukturierten, kriterienbasierten Rahmens für eine geordnete Kupfer-Glas-Migration. Positiv ist insbesondere die Einführung geografischer Kupferabschaltgebiete (CSO areas), deren Abgrenzung und regelmäßige Aktualisierung durch die nationalen Regulierungsbehörden Transparenz und Planbarkeit für Endkunden und Marktakteure schaffen; auch die angekündigten Leitlinien zur Gebietskulisse können eine zügige Umsetzung unterstützen.

Ebenso zu begrüßen ist die vorgesehene Einführung nationaler „Transition-to-Fibre“-Pläne, die eine an den jeweiligen nationalen Marktgegebenheiten ausgerichtete Migrationsstrategie ermöglichen. Aus Sicht des BDEW sollten diese Pläne jedoch deutlich früher als zum 31. Oktober 2029 vorgelegt werden und verbindliche Elemente zur Sicherstellung einer diskriminierungsfreien Abschaltung enthalten.

Die „Sustainability Conditions“ sowie die Grundlogik einer verbindlichen Mandatierung bei erfüllten Kriterien sind grundsätzlich geeignet, Kupferabschaltungen transparent zu steuern und einen dauerhaften Parallelbetrieb zu vermeiden. Der formale Migrationsprozess sollte jedoch nicht erst beginnen, wenn in einem CSO-Gebiet Glasfaser bei mindestens 95 % der Haushalte „in unmittelbarer Nähe“ mit angemessenem Aufwand und Kosten angeschlossen werden kann. Zur Sicherstellung eines schnellen Übergangs sollten die regionalen Migrationsprozesse bereits früher gestartet werden.

Hierfür eignet sich ein geordneter Prozess, bei dem eine Initiierung bzw. Mandatierung der Kupferabschaltung bereits bei 85 % „Homes Passed“ (unter den gleichen Bedingungen) stattfinden sollte. Anschließend können die erforderlichen Vorbereitungsschritte für die Abschaltung eingeleitet werden, etwa die Aktivierung von Hausanschlüssen, ein Vermarktungsstopp für Kupferangebote sowie Kommunikationsmaßnahmen. Die verbindliche Abschaltung sollte anschließend erfolgen, sobald die maßgeblichen Voraussetzungen erfüllt sind und eine sehr hohe Glasfaserverfügbarkeit sichergestellt ist. Sollten einzelne Haushalte oder Unternehmen nicht wirtschaftlich an das Glasfasernetz angeschlossen werden können, sind technologie neutrale Ersatzlösungen vorzusehen, ohne dass ein dauerhafter Kupferweiterbetrieb zum Regelfall wird.

Die Pflicht zur Erstellung von Kupfer-Abschaltplänen ist ein wesentlicher Baustein für eine geordnete Umsetzung. Allerdings besteht ein Klarstellungsbedarf bei Rollen und Verantwortlichkeiten. Der Kupfernetzbetreiber muss für Abschaltung und Migration seines Netzes verantwortlich bleiben. Gleichzeitig ist eine verbindliche Kooperationspflicht mit den ausbauenden Glasfaser-Zielnetzbetreibern sowie die Einbindung von Zugriffsanfragenden erforderlich (z. B. Daten, Zeitpläne, Prozessschnittstellen, Migrationsunterstützung). Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass auch alternative Betreiber das Recht erhalten, die Einleitung des Migrationsprozesses zu beantragen oder anzustoßen, wenn die objektiven Voraussetzungen im jeweiligen Kupferabschaltgebiet erfüllt sind. Der Plan sollte zudem ausdrücklich Anforderungen einer diskriminierungsfreien Migration enthalten.

Damit die Transition-Mechanik nicht durch strategisches Verhalten ausgebremst wird, sollten Aufsicht und Durchsetzung im DNA klar und wirksam ausgestaltet sein. Es ist ein klares Diskriminierungsverbot zu verankern. Strategische Verzögerungen oder diskriminierende Ausgestaltung von Migration/Wholesale-Prozessen müssen von der Regulierungsbehörde adressiert und unterbunden werden können. Dazu gehört auch, dass alternative Betreiber die Möglichkeit erhalten, bei Vorliegen der objektiven Kriterien die Einleitung des Prozesses gegenüber der zuständigen Regulierungsbehörde anzuregen.

4 Chancen neuer Markteintritte für alternative Netzbetreiber heben

Der BDEW sieht im vorgesehenen „Single Passport“-Ansatz sowohl Chancen als auch Risiken. Positiv ist, dass ein EU-weit stärker harmonisiertes Anzeigeverfahren administrative Hürden bei grenzüberschreitender Tätigkeit reduzieren und damit Markteintritte sowie die Skalierung von Angeboten erleichtern kann. Gleichzeitig ist jedoch zweifelhaft, ob die Skaleneffekte, die durch das Instrument geschaffen werden, tatsächlich einen substantiellen Beitrag zur Beschleunigung des Glasfaserausbaus in bislang unterversorgten Regionen leisten können. Das Single Passport-Verfahren kann zwar administrative Hürden bei den grenzüberschreitenden Tätigkeiten reduzieren, es adressiert jedoch nicht die zentralen Engpässe des Glasfaserausbaus vor Ort (insbesondere Tiefbaukapazitäten, Personal, Baustellenkoordination und lokale Verfahren). Aus BDEW-Sicht sollte daher sichergestellt werden, dass der „Single Passport“ nicht zu einer Absenkung national erforderlicher Informations- und Steuerungsmöglichkeiten führt, sondern in ein Gesamtpaket eingebettet wird, das den Ausbau vor Ort tatsächlich adressiert.

Gleichwohl kann eine Harmonisierung der Verfahren indirekt positive Effekte entfalten, wenn sie die EU-weite Nachfrage nach leistungsfähigen Anschlüssen stärkt und so höhere Take-up-Raten ermöglicht. Steigende Nachfrage verbessert die Wirtschaftlichkeit von Glasfaserausbauprojekten und kann Skaleneffekte unterstützen – auch für Energie- und Wasserunternehmen, die in Deutschland Glasfaser ausbauen.

Zeitgleich ist das Potenzial einer Entbürokratisierung für Markteintritte abhängig von der konkreten Ausgestaltung. Wenn zusätzliche nationale Unterlagenanforderungen grundsätzlich ausgeschlossen werden, muss das verbindliche BEREC-Template die für Aufsicht und Marktbeobachtung tatsächlich erforderliche Mindestinformationen vollständig, praxistauglich und in hinreichender Detailtiefe abbilden. Andernfalls drohen Informationsdefizite, die eine effektive nationale Aufsicht erschweren. Um einen effektiven Wettbewerb sicherstellen zu können, sollte eine vollständige Unzulässigkeit nationaler Ergänzungen nur insoweit gelten, als die EU-Standards nachweislich alle für die Durchsetzung und Kontrolle notwendigen Informationen abdecken. In begründeten Ausnahmefällen sollten nationale Ergänzungen weiterhin möglich sein.

5 Wettbewerb und Investitionen im Glasfasermarkt schützen

Die EU-Kommission hält im Entwurf des Digital Networks Act an der ex-ante-Regulierung für Unternehmen mit erheblicher Marktmacht fest. Eine Abschwächung dieses Instruments hatte der BDEW strikt abgelehnt, da sie die wirksame Marktregulierung spürbar geschwächt hätte.

Der DNA bestätigt damit, dass nationale Regulierungsbehörden nach Marktanalyse weiterhin verhältnismäßige Verpflichtungen auferlegen können und dabei stufenweise den am wenigsten eingriffsintensiven Ansatz wählen. Für den deutschen Festnetzmarkt bleibt ein wirksamer Regulierungsrahmen zentral, um auch künftig auf Marktverfestigungen reagieren zu können – unabhängig davon, welcher Anbieter im jeweiligen Markt Marktmacht aufweist.

Gleichzeitig muss der neue Rechtsrahmen Investitionsanreize für den Glasfaserausbau schützen. Andernfalls besteht das Risiko, dass Maßnahmen bereits vor in Kraft treten abschrecken und so den weiteren Roll-out verlangsamen. Daher dürfen Eingriffe eigenfinanzierte Infrastruktur nicht entwerten und müssen insbesondere dort, wo Zugangspflichten bis hin zu passiven Netzelementen ermöglicht werden, klar begründet, strikt verhältnismäßig und lediglich ein ultima ratio sein. Preis- und Kostenpflichten sind so auszugestalten, dass angemessene Renditen und weitere Ausbauinvestitionen nicht gefährdet werden.

Besonders im Zuge der Kupfer-Glas-Migration ist ein effektiver Wettbewerbsschutz zentral: Der DNA muss sicherstellen, dass Vorleistungskunden und Endkunden geordnet und diskriminierungsfrei auf Glasfaser migrieren können und bestehende wettbewerbliche Strukturen nicht durch den Switch-off beeinträchtigt werden.

6 Effiziente Spektrumnutzung ohne Hürden für nicht-Inhaber

Der Digital Networks Act enthält umfangreiche Vorschläge zur effizienteren Nutzung von Funkpektrum, insbesondere durch eine stärkere EU-weite Koordinierung und strategische Planung,

investitionsorientierte Vergaberegeln inklusive sehr langer Laufzeiten und Verlängerungsmechanismen sowie Instrumente zur besseren Auslastung knapper Frequenzressourcen.

Der BDEW bewertet die spektrumbezogenen Ansätze des DNA-Entwurfs aus Sicht von Unternehmen ohne eigene Frequenzen ambivalent. Zwar sind EU-weite Strategien/Roadmaps sowie das Prinzip einer stärkeren Auslastung und Teilbarkeit von Spektrum grundsätzlich geeignet, Planbarkeit zu erhöhen. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass sehr lange bzw. faktisch unbegrenzte Nutzungsrechte und (quasi) automatische Verlängerungen die Spektrumknappheit verfestigen und damit den Zugang für Nicht-Inhaber weiter erschweren. Damit der DNA tatsächlich Wettbewerb und Innovation im Binnenmarkt stärkt, müssen „use it or share it“-Regeln, Sharing-Anordnungen und Sekundärmarktmechanismen so konkretisiert werden, dass sie für Dritte einen verlässlichen und praktisch nutzbaren Zugangspfad darstellen und nicht lediglich theoretische Auffanginstrumente bleiben. Anderenfalls profitieren vor allem bestehende Frequenzinhaber, während neue Anbieter und konvergente Geschäftsmodelle strukturell benachteiligt bleiben.

7 Universaldienste zielgerichtet umsetzen

Der Digital Networks Act modernisiert den Universaldienst, indem er ein Recht auf einen erschwinglichen und adäquaten Internetzugang sowie Sprachdienste am festen Standort vorsieht und dies durch BEREK-Leitlinien, ein Monitoring der Endkundenpreise und gezielte Unterstützungsmaßnahmen insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen oder besonderen Bedürfnissen flankiert. Der BDEW bewertet die Universaldienst-Pläne des DNA-Entwurfs grundsätzlich als wichtigen Beitrag zur digitalen Teilhabe, sieht jedoch wesentliche Umsetzungsrisiken, sofern zentrale Begriffe und Instrumente nicht klar operationalisiert werden. Insbesondere die Auslegung der Begriffe „adequate“ und „affordable“ sowie die konkrete Ausgestaltung gezielter Unterstützungsmaßnahmen (Low-Income/Sonderbedarfe) müssen so präzisiert werden, dass sie europaweit vergleichbar sind, gleichzeitig aber nationale Finanzierungssysteme und bewährte Förderlogiken nicht unterlaufen.

Der BDEW fordert daher, dass Bezahlbarkeit nicht primär über pauschale Preisinterventionen, sondern vorrangig über zielgenaue, nachfrageseitige und beihilferechtskonforme Instrumente (z. B. Anschluss-/Konnektivitätsgutscheine) sichergestellt wird und dass solche Instrumente an Mindestanforderungen geknüpft werden, die den EU-Konnektivitätszielen entsprechen. Zugleich sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass Universaldienst technologieneutral zu erfüllen ist und in dünn besiedelten Regionen auch alternative Technologien zulässig sind, sofern Leistungs- und Qualitätsstandards erfüllt werden; andernfalls drohen Fehlanreize, ineffiziente Mittelverwendung und Verzögerungen beim flächendeckenden Gigabit-Ausbau.

8 Governance-Strukturen bürokratiearm ausgestalten

Der BDEW erkennt den Bedarf an einer besseren Abstimmung und Kohärenz der Regulierung auf EU-Ebene an und begrüßt grundsätzlich das Ziel, Verfahren zu harmonisieren und die Umsetzung zu koordinieren. Eine Stärkung von BEREC sowie die geplante Neuausrichtung des BEREC-Office zum „Office for Digital Networks (ODN)“ können Mehrwert schaffen, sofern sie zu klareren, effizienteren und einheitlicheren Prozessen führen. Entscheidend ist jedoch, dass die Governance-Reform klare Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Abgrenzungen zwischen EU-Ebene und nationalen Regulierungsbehörden festschreibt und keine zusätzlichen Berichtspflichten, parallelen Prüfstrukturen oder doppelte Verfahrensschritte erzeugt.

Aus BDEW-Sicht sollte der Ausbau neuer Governance-Strukturen daher strikt am Grundsatz „Value-added only“ ausgerichtet werden: EU-weite Aufgaben sind auf solche Funktionen zu begrenzen, die tatsächlich Skaleneffekte und Einheitlichkeit bringen (z. B. zentrale Register-, Template- und Koordinationsaufgaben), während die Durchsetzung und Ausgestaltung vor Ort weiterhin effizient bei den national zuständigen Stellen verbleiben sollte. Gleiches gilt für neue Querschnittsanforderungen – etwa zu Nachhaltigkeit und Netzsicherheit: Diese sollten über klar definierte, verhältnismäßige Vorgaben umgesetzt werden und dürfen weder zu neuen bürokratischen Lasten noch zu Unklarheiten über Zuständigkeiten führen.