



Zum BMDS-Workshop „Digital Networks Act“ am 22.04.2026 (10:00–13:00 Uhr)

Diese Stellungnahme fasst die Einschätzung von Vodafone zu ausgewählten Regelungsvorschlägen im Entwurf des Digital Networks Act (DNA) zusammen. Im Fokus stehen (1) Kupfer-Glas-Migration und symmetrische Zugangsregulierung sowie (2) offener Netzzugang und Ökosystemkooperation.

Die bereits angekündigten Themenvorschläge zur der geplanten Q&A Session am 26.05.2026 mit der EU-Kommission begrüßen wir:

- Kupfer-Glas-Abschaltung sowie damit zusammenhängende Regulierungsfragen
- Allgemeingenehmigungsregime / EU-Passport - insbesondere im Hinblick auf die Bezugnahme zur Einhaltung von Vorschriften innerhalb und außerhalb des DNA
- Frequenzlaufzeiten und Übergangsregelungen

Ergänzend dazu wäre aus Sicht von Vodafone ggf. noch folgende Themen sinnvoll bzw. relevant:

- Wie wird zukünftig die Regulierungslücke gegenüber großen Online-Plattformen und CAPs geschlossen?
- Frage der Ermöglichung von B2B-Innovationen durch geeignete Ausnahmen im DNA

Zu den Themen im Einzelnen:

1. Themenblock Kupfer-Glas-Migration und symmetrische Zugangsregulierung

1.a. Generelle Einschätzung der vorgeschlagenen Regelungen

Vodafone begrüßt das Ziel, die Migration von Kupfer- zu Glasfasernetzen zu unterstützen. Der derzeitige DNA-Entwurf weist jedoch Schwächen hinsichtlich der Kohärenz im Binnenmarkt auf, insbesondere bei der Gewährleistung harmonisierter nationaler Ansätze für Abschaltprozesse. Bei der Bewertung von Abschaltplänen sollten die nationalen Regulierungsbehörden bewährte Verfahren berücksichtigen, um Wettbewerbsfähigkeit und effektive Umstellung sicherzustellen. Artikel 60 des DNA-Entwurfs adressiert zwar zentrale Elemente (u. a. Zeitpläne, technische und kommunikative Maßnahmen sowie Vorkehrungen für die Migration von Zugangsnachfragern und Endnutzern), bleibt in der Gesamtsystematik aber aus Sicht von Vodafone zu wenig konkret. Grundsätzlich sind die Vorschläge im DNA-Entwurf zur Abschaltung der alten Kupfer-Netze jedoch sehr zu begrüßen und gehen in die richtige Richtung. Dies gilt sowohl für die dort vorgeschlagenen Kriterien (z.B. 95% „premises passed“; diskriminierungsfreie Abschaltung auch in Wettbewerbergebieten) als auch für die zeitliche Perspektive (**Zieldatum 2035**).

Die Abschaltung des veralteten Kupfer-Netzes ist einmalige „Make-or-break“-Chance, um die **Digitalisierung** in Deutschland voranzubringen und **gleichzeitig den Wettbewerb zu stärken**. Dies ist darüber hinaus entscheidend, um das Wachstum der digitalen Wirtschaft zu ermöglichen,

Stellungnahme Vodafone



Unternehmen zu transformieren und die Wettbewerbsfähigkeit Europas wiederherzustellen. Verbraucher und Unternehmen werden – bei richtigen Rahmenbedingungen, die **insbesondere die Position von Zugangsnachfragern und Wettbewerb stärken** – von schnellerem und leistungsfähigerem Breitband zu erschwinglichen Preisen profitieren.

Viele EU-Mitgliedsländer haben bereits erhebliche Fortschritte erzielt und angekündigt, dass die Abschaltung des alten Kupfernetzes unmittelbar bevorsteht (z. B. Spanien und Norwegen 2025, Schweden und Malta 2026) oder bis 2030 geplant ist (z. B. Dänemark, Frankreich, Zypern, Luxemburg, Portugal). **Deutschland liegt hier weit zurück und verfügt** wie einige andere Länder **nicht über einen definierten Abschaltplan** und stützt sich weiterhin stark auf DSL (z. B. Griechenland mit 92 % DSL, Deutschland mit 65 %, Österreich mit 50 %, Irland mit 33 %). Dies liegt nicht zuletzt an der regulatorisch abgesicherten – falschen – Entscheidung, zunächst in VDSL/Vectoring zu investieren, anstatt unmittelbar auf FTTH zu gehen. Dies hat sowohl „Lock-In“ Effekte erzeugt und erschwert darüber hinaus den freiwilligen Wechsel von Kunden auf Glasfaser. **Deshalb muss dieser verzögerte Weg jetzt regulatorisch korrigiert werden** (Zeitvorgaben, Ziele).

Bei der Bewertung der Abschaltpläne der Betreiber sollten die nationalen Regulierungsbehörden bewährte Verfahren zu den Schlüsselementen eines guten und wirksamen Abschaltplans berücksichtigen, um sicherzustellen, dass der Wettbewerb gewahrt bleibt. Außer den Abschaltplänen in den sog. CSO-Gebieten ist aber aus unserer Sicht auch **ein übergreifender Migrationsplan des SMP-Betreibers vorzulegen** (so auch BNetzA Konzept). Artikel 60 listet dazu einige Anforderungen auf, nämlich Zeitpläne, technische Maßnahmen, Kommunikationsmaßnahmen und Vorkehrungen für die Umstellung von Zugangsnachfragern und Endnutzern.

Vodafone schlägt daher eine europaweit anwendbare „**Toolbox**“ für die **Kupfernetzabschaltung** vor. Diese sollte den nationalen Regulierungsbehörden Klarheit, Rechtssicherheit und praxistaugliche Orientierung zu allen wesentlichen Aspekten geben, die für die Bewertung von Abschaltplänen erforderlich sind. Dies könnte beispielsweise durch einen der DNA beigefügten Durchführungsrechtsakt umgesetzt werden.

Der Schwellenwert und die Definition des Begriffs „premises passed“ in Artikel 57 sollten überprüft werden, um sicherzustellen, dass die Anforderungen an den Ausbaugrad für den Beginn der DSL-Abschaltung nicht zu streng ausfallen. Eine zu strikte Definition würde den Start des Abschaltprozesses unnötig verzögern. Zudem ist eine klarere terminologische Abgrenzung erforderlich: Die Formulierung „von einem Glasfasernetz versorgte Haushalte“ kann als „angeschlossene Haushalte“ missverstanden werden. Aus Vodafone-Sicht sollte der Wortlaut ausdrücklich klarstellen, dass sich der Schwellenwert von 95% „premises passed“ auf versorgbare bzw. erreichte Haushalte im Sinne der auch in Deutschland üblichen „homes passed“ Logik und nicht auf tatsächlich angeschlossene Haushalte bezieht. Allerdings ist über eine **Ergänzung um eine Quote für „angeschlossenen Haushalte“ („homes connected“)** zum Zeitpunkt der Einleitung des Abschaltprozesses (3 Jahre) nachzudenken bzw. sinnvoll (**z.B. 50%**).

Vodafone spricht sich zudem für eine Überarbeitung von Artikel 81 der Gigabit-Empfehlung aus, da diese Bestimmung zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Artikel 81 sieht vor, dass nationale



Regulierungsbehörden eine schrittweise Lockerung der Preisregulierung in Betracht ziehen können, indem dem Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht (SMP) gestattet wird, Vorleistungspreise für den Zugang zu Kupfernetzen progressiv anzuheben. Die Erfahrungen von Vodafone der letzten ein bis zwei Jahrzehnte belegen jedoch, dass **Glasfaserausbau und Migration** vor allem durch wirksamen Gigabit- bzw. VHCN-Wettbewerb, einen klaren ex-ante Regulierungsrahmen für Kupfer- und Glasfasernetze, Preisstabilität sowie einen **robusten Abschaltplan vorangetrieben werden – nicht durch höhere Kupferpreise**.

Eine Lockerung der Kupferpreisregulierung würde SMP-Betreibern ermöglichen, die **Margen ihres vollständig abgeschriebenen Kupfernetzes** noch stärker auszuschöpfen. Dadurch stünden ihnen im Ergebnis deutlich mehr Mittel für den Netzausbau zur Verfügung als alternativen Netzbetreibern, die beim Marktzugang auf regulierten Kupfervorleistungszugang angewiesen sind. Dies entzieht Herausforderern finanzielle Spielräume, die sie für wirksamen Wettbewerb benötigen.

Zudem können erhöhte Kupfermargen Anreize setzen, den Migrationsprozess möglichst lange hinauszuzögern, da sich durch die verlängerte Nutzung des Kupfernetzes zusätzliche Gewinne erzielen lassen.

1.b. Konkrete Schwierigkeiten und negative Auswirkungen beim Copper Switch-Off (CSO)

Schwierigkeiten und (unbeabsichtigte) negative Auswirkungen beim Copper Switch-Off sehen wir durch folgende Defizite, die insbesondere in Deutschland eine Rolle spielen:

- **Strategische Verzögerung** des Ausbaus durch den SMP-Betreiber. Dies gilt für die Erreichung von Homes Passed („**premises passed**“ **95%**) Quoten in Ausbaugebieten wie auch zögerlichem Ausbau von NE4 GF-Netzen (Homes Connected).
- Während alternative Investoren die Investitionen in VHC-Infrastruktur vorantreiben (Glasfaser, HFC), sind es **aktuell allein SMP-Betreiber, die den gesamten Abschaltprozess steuern** – einschließlich des Zeitpunkts.
- **SMP-Betreiber haben** deshalb einen klaren **Anreiz, diese privilegierte Position auszunutzen**, um regulierte Erträge aus dem abgeschriebenen Kupfernetz so lange wie möglich auszunutzen (z. B. durch Verzögern und Verhindern von Investitionen) und/oder ihre Dominanz aus der DSL-Welt in die Glasfaserwelt zu übertragen (z.B. indem sie Informationsasymmetrien zu ihrem Vorteil ausnutzen und DSL-Wholesale-Kunden zurück in ihren FTTH-Retailbereich verschieben).
- Daher **setzt sich Vodafone für strenge regulatorische Checks-and-Balances ein, damit die Migration von DSL zu Gigabit-Netzen zum Nutzen aller Investoren und Kundinnen und Kunden gesteuert wird**.
- **Andernfalls droht Re-Monopolisierung** – im Ergebnis fällt Deutschland bei Gigabit-Konnektivität und Wettbewerbsfähigkeit wieder zurück – und damit wären die Erfolge der letzten 30 Jahre zur Verbesserung des Wettbewerbs und der Strukturen in den Festnetzmärkten revidiert.



1.c. Streamlining der symmetrischen Regulierung mit Blick auf den CSO

Die Vorschläge im DNA-Entwurf zur symmetrischen Regulierung mit Blick auf den CSO sind **hinreichend, teilweise sogar zu weitgehend**, soweit damit zukünftig NRAs einen Anreiz haben, bisher notwendige asymmetrische Vorgaben für SMP-Betreiber abschwächen zu können. Hinzu kommt, dass der DNA als voraussichtliche Verordnung das TKG in vielen Regelungen, die aktuell gerade im TKÄndG vorgeschlagen werden, außer Kraft setzen wird und daher **§ 22a TKÄndG RefE** durch Art. 68/69 DNA **sowie § 22b** durch Art. 71 DNA erfasst werden und **damit ggf. kurz nach Inkrafttreten obsolet werden**.

Entscheidend für einen diskriminierungsfreien Übergang von Kupfer zu Glas auch von Wettbewerbern ausgebauten Gebieten werden **gleiche (möglichst identische) Anforderungen** an Migrationsprozess, Zielprodukte und technische wie kommerzielle Anforderungen sein. Dies sollte aber auf den Migrationsprozess beschränkt sein und keine generelle Ausweitung von symmetrischer Regulierung forcieren

Darüber hinaus ist sowohl für den CSO-Prozess als **auch in der Glasfaserwelt eine starke asymmetrische Regulierung** notwendig, sofern weiterhin SMP und dominante Positionen der Incumbents bestehen. Deshalb sind die entsprechenden Instrumente zu stärken. Eine **generelle Ausweitung von symmetrischer Regulierung – wie derzeit in §22a TKGÄndG vorgeschlagen, ist dagegen abzulehnen** und würde potenziell Investitionen von AltNets weiter behindern und abschrecken. Symmetrische Regulierung wirkt automatisch zu Gunsten des marktbeherrschenden Unternehmens, da damit idR. Rückführung von sonst notwendiger asymmetrischer SMP-Regulierung verbunden ist.

Die Vorschläge in § 22b TKÄndG RefE sind darüber hinaus mutmaßlich **nicht mit aktuellem EU-Recht vereinbar und damit rechtswidrig**, da sie generell abstrakte Zugangsvorschriften unabhängig von der nach Art. 61 EKEK vorgegebenen Einzelfallprüfung durch die NRA vorsehen. Dies zeigt ein aktuelles Gutachten im Auftrag der ANGA von Prof. Dr. König.

2. Offener Netzzugang (Art. 93–94) und Ökosystemkooperation (Art. 191–193)

2.a. Generelle Einschätzung der vorgeschlagenen Regelungen

Der DNA-Entwurf führt die Open-Internet-Regeln von 2015 im Wesentlichen unverändert fort und bleibt damit hinter den heutigen Anforderungen zurück. Eine starre Gleichbehandlung aller Datenströme kann Investitionsanreize und Innovationsfähigkeit in modernen 5G-Netzen beeinträchtigen, weil differenzierte Qualitätsangebote (z. B. für latenzkritische Dienste) weiterhin auf hohe Hürden treffen.

Ohne Anpassungen droht Europa in der digitalen Entwicklung zurückzufallen: In anderen Weltregionen sind verkehrsabhängige QoS-Angebote sowie spezialisierte Dienste in weiterem Umfang möglich. Der DNA sollte die Netzneutralitätsvorgaben daher modernisieren, um neuen Anwendungen (z. B. IoT, autonomes Fahren, Industrie 4.0) Raum zu geben – bei gleichzeitiger Wahrung des Kerns eines offenen Internetzugangs für Verbraucher.

Stellungnahme Vodafone



Vodafone spricht sich für eine klare Fokussierung der Open-Internet-Regeln auf Verbraucher als Regelungsadressaten aus. Der offene Internetzugang sollte eindeutig für private Endnutzer gelten; B2B-Dienste sollten – wie in Erwägungsgrund 255 angedeutet – ausgenommen werden. So bleiben Verbraucherschutz und Innovationsspielraum im Netzneutralitätsrahmen im Gleichgewicht, ohne unternehmenskritische spezialisierte Dienste unbeabsichtigt zu blockieren.

Zudem greift der Entwurf im digitalen Ökosystem zu kurz: Große Online-Plattformen und Content/Application Provider (CAPs), der erhebliche Einfluss auf Traffic und Nutzererlebnis haben, unterliegen weiterhin keinen vergleichbaren Offen-Internet-Verpflichtungen. Diese Regulierungslücke verzerrt den Wettbewerb und benachteiligt Telekommunikationsinvestitionen.

Aus Vodafone Sicht sollten alle Akteure, die Qualität und Zugang maßgeblich steuern, in ein Level-Playing-Field einbezogen werden („same service, same rules“). Dies sollte auch eine Ausweitung von Streitbeilegungsrechten auf diese Akteure umfassen, um faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen.

2.b. Offener Netzzugang: Spezialdienste, B2B-Ausnahmen und Art.94 (Überwachung & Durchsetzung)

Spezialdienste: Die DNA bestätigt zwar grundsätzlich die Zulässigkeit spezialisierter Dienste, bleibt jedoch in den Kriterien vage und zugleich restriktiv. Vodafone regt an, die Vorgaben klarer und innovationsfreundlicher auszugestalten: qualitativ optimierte Dienste (z. B. mit garantierter Bandbreite oder Latenz) sollten zulässig sein, sofern sie zusätzlich zum normalen Internetzugang bereitgestellt werden und diesen nicht beeinträchtigen. Einheitliche, EU-weit anwendbare Kriterien verhindern divergierende nationale Auslegungen und schaffen Planungssicherheit.

B2B-Ausnahmen: Vodafone sieht einen deutlichen Bedarf, Geschäftskundenangebote von den strengen Netzneutralitätsregeln auszunehmen. Firmenkunden verlangen teils garantierte Qualitätsmerkmale (z. B. 5G-Slicing für industrielle Anwendungen), die vertraglich individuell geregelt werden können. Ein flexibler Ausnahmerahmen würde Investitionen in unternehmenskritische Konnektivität fördern und Europas Innovationskraft stärken, ohne den Verbraucherbereich zu beeinträchtigen.

Auswirkungen auf B2C: Eine B2B-Ausnahme hätte aus Vodafone-Sicht keine negativen Folgen für Privatkunden. Verbraucher-Internetdienste blieben geschützt und würden weiterhin nach Netzneutralitätsprinzipien behandelt. Vielmehr würde eine Klarstellung verhindern, dass verbraucherorientierte Regeln unbeabsichtigt die Entwicklung hochperformanter Geschäftsdienste blockieren. Innovationen im B2B-Bereich wirken mittelbar auch positiv auf den Massenmarkt (leistungsfähigere Netze für alle).

Artikel 94 (Überwachung & Durchsetzung): Die vorgeschlagene Ausgestaltung erweist sich als unpraktikabel und bürokratielastig. Nationale Spielräume, eigene technische Qualitätsanforderungen oder Mindeststandards festzulegen, unterlaufen das Ziel einer harmonisierten EU-Regelung und führen zu Mehrkosten durch unterschiedliche Vorgaben je Mitgliedstaat. Zudem ist 5G-Netzmanagement hochdynamisch; statische Vorgaben können effizientes Network Slicing erschweren. Statt regelmäßiger pauschaler Berichtspflichten aller



Anbieter (z. B. zweijährliche Traffic-Management-Reports) sollte die Regulierung gezieltere, anlassbezogene Nachweispflichten vorsehen. Auch zusätzliche BEREC-Leitlinien und Templates zu Art. 94 sollten auf das unbedingt Notwendige begrenzt werden, um Komplexität und Bürokratieaufwand nicht weiter zu erhöhen.

2.c. Ökosystemkooperation: freiwilliges Kooperationsverfahren und „Backstop“

Den im DNA vorgesehenen Ansatz eines freiwilligen Kooperationsverfahrens (Konsultations-/Konsolidierungsverfahren zwischen Netzbetreibern und Inhalteanbietern) bewertet Vodafone als nicht hinreichend wirksam. Ohne verbindliche Verpflichtungen oder Sanktionsmechanismen besteht die Gefahr, dass wirtschaftlich stärkere Akteure einer Einigung ausweichen; strukturelle Probleme wie die unausgewogene Verteilung von Netzlast und -kosten blieben dann ungelöst.

Aus Vodafone-Sicht bedarf es daher eines verlässlichen „Backstops“: Kommt eine freiwillige Einigung nicht zustande, sollte ein klar definiertes, zügiges Übergangsverfahren in die regulatorische Streitbeilegung greifen (z. B. Anrufung der nationalen Regulierungsbehörde mit Entscheidungsbefugnis innerhalb einer festen Frist). Nur ein solcher Mechanismus erzeugt ausreichenden Einigungsdruck und schafft Planungssicherheit für weitere Investitionen.

Wesentlich ist zudem, dass der Kooperations- und Schlichtungsrahmen alle relevanten Marktakteure einbezieht. Die derzeitige Fassung adressiert primär Telekommunikationsanbieter; Vodafone spricht sich dafür aus, auch große digitale Plattformen und „Over-the-Top“-Dienste mit erheblichem Netzverkehr einzubeziehen. Eine Ausweitung der Streitbeilegungsrechte (analog Art. 189 EEC) auf diese Akteure würde faire Wettbewerbsbedingungen unterstützen und verhindern, dass Lasten einseitig bei Infrastrukturbetreibern verbleiben.

Schließlich sollte das Kooperationsverfahren klar und schlank im Gesetz festgeschrieben werden, statt es durch nachgelagerte Leitlinien unnötig zu verkomplizieren. Eindeutige Vorgaben dazu, wer eine freiwillige Vermittlung initiieren kann, wie sie abläuft und welche Schritte bei Scheitern folgen, ermöglichen zügige Konfliktlösungen bei begrenztem Bürokratieaufwand. Dies unterstützt die DNA-Zielsetzung, den Binnenmarkt zu stärken und Investitionshemmnisse abzubauen.

Fazit: Vodafone unterstützt einen zügigen, wettbewerbserhaltenden Übergang von Kupfer zu Glasfaser und einen modernen, innovationsfreundlichen Rahmen für offenen Netzzugang. Dafür sind EU-weit kohärente Vorgaben (u. a. durch eine Abschalt-„Toolbox“) und praxistaugliche Definitionen (insbesondere „premises passed“) notwendig. Bei Ökosystemkooperation sollte die starre Gleichbehandlungsverpflichtung aller Datenströme überdacht werden und ein echtes „Level-Playing-Field“ für alle Akteure (§same service, same rules“) durchgesetzt werden. Außerdem ist ein wirksamer „Backstop“-Mechanismus erforderlich, wenn der freiwillige Kooperationsansatz nicht wirkt. Der offene Internetzugang für Verbraucher sollte erhalten werden, aber gleichzeitig B2B-Innovationen durch geeignete Ausnahmen ermöglicht werden.