



Verbraucherzentrale
Bundesverband

Für ein faires, offenes und verbraucherfreundliches digitales Netz in Europa

Stellungnahme des **Verbraucherzentrale Bundesverbands e. V. (vzbv)**
zum Vorschlag der Europäischen Kommission für einen **Digital
Networks Act** (COM(2026) 16 final)

14. April 2026

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Anmerkungen zum Entwurf der Europäischen Kommission.....	6
1. Erhalt nationaler Regulierungsspielräume	6
2. Stärkung spezifischer Verbraucherrechte	7
2.1 Fortbestehende Notwendigkeit für spezifische Verbraucherrechte	7
2.2 Keine Abschwächung der Schutzstandards	7
2.3 Verbesserungsbedarf	8
3. Keine Kompromisse bei der Netzneutralität.....	10
3.1 Offenes Internet in Gefahr	10
3.2 Erster Schritt in Richtung Einführung von Netzgebühren	12
4. Faire und transparente Kupferabschaltung.....	14
5. Universaldienstverpflichtung	16
6. Wahrung der Unabhängigkeit nationaler Behörden und von GEREK.....	17
7. Besserer Schutz vor betrügerischen Aktivitäten	18
Impressum	19

I. Verbraucherrelevanz

In einer zunehmend vernetzten Welt investieren Verbraucher:innen immer mehr Zeit und Geld in digitale Angebote. Der Zugang zu leistungsfähigem und bezahlbarem Internet ist heute eine Grundvoraussetzung, um gleichberechtigt an der digitalen Gesellschaft teilhaben zu können. Verbraucher:innen sind ein integraler Bestandteil des europäischen Telekommunikationsmarktes – ohne sie gäbe es kaum Bedarf an digitaler Infrastruktur und entsprechenden Diensten.

Gleichzeitig zählt der Telekommunikationssektor weiterhin zu den Bereichen mit den meisten Verbraucherbeschwerden: Rund 10 Prozent aller bei den Verbraucherzentralen erfassten Beschwerden betreffen diesen Markt.¹ Auch der bevorstehende Umstieg von Kupfer- auf Glasfasernetze ist mit erheblichen Risiken und Unsicherheiten für Verbraucher:innen verbunden. Die Zahl der Beschwerden im Zusammenhang mit Glasfaseranschlüssen ist im vergangenen Jahr um 55 Prozent gestiegen.²

Vor diesem Hintergrund muss sichergestellt werden, dass ein leistungsfähiger Internetzugang dauerhaft für alle verfügbar und bezahlbar bleibt. Ebenso muss das Prinzip der Netzneutralität gewahrt werden, damit alle Daten weiterhin gleichbehandelt und diskriminierungsfrei übertragen werden. Die weiterhin hohe Zahl an Beschwerden zeigt deutlich: Jetzt ist nicht der richtige Zeitpunkt, bestehende Endnutzerrechte abzuschwächen.

.

¹ Die Auswertungen der Beschwerdestatistik basieren auf der Vorgangserfassung aller 16 Verbraucherzentralen in den insgesamt rund 200 Beratungsstellen in Deutschland. Die Vorgangserfassung stellt die statistische Erfassung aller Verbraucheranliegen dar, die im Rahmen der institutionellen Verbraucherarbeit an die Verbraucherzentralen herangetragen werden. Direkte Rückschlüsse auf die Häufigkeit des Vorkommens bestimmter Verbraucherprobleme in der Gesamtbevölkerung sind daraus jedoch nicht ableitbar. Beschwerden, die die Verbraucherzentralen erreichen, repräsentieren nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verbraucherprobleme, da sich nicht alle betroffenen Verbraucher:innen an ihre Verbraucherzentrale wenden.

² Ebenda.

II. Zusammenfassung

Am **21. Januar 2026** hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für einen **Digital Networks Act (DNA)**³ vorgelegt. Ziel ist es, den Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation in der EU zu modernisieren und zentrale Regelungen des Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (EKEK)⁴ sowie weiterer Rechtsakte zu ersetzen.

Verbraucher:innen sind ein integraler Bestandteil des europäischen Telekommunikationsmarktes – ohne sie gäbe es kaum Bedarf an digitaler Infrastruktur und entsprechenden Diensten. Deshalb fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) die Europäischen Institutionen auf, die Verbraucherinteressen in das Zentrum des Gesetzgebungsvorschlags zu rücken.

Der vzbv empfiehlt:

- Der Digital Networks Act sollte **als Richtlinie** verabschiedet werden, um der anhaltenden Heterogenität der Telekommunikationsmärkte in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Sollte dennoch eine Verordnung gewählt werden, müssen **ausdrückliche Öffnungsklauseln** enthalten sein, die weitergehenden nationalen Verbraucherschutz ermöglichen.
- Das hohe **Schutzniveau für Verbraucher:innen** in der EU muss erhalten und – wo nötig – verbessert werden. Internationale Wettbewerbsfähigkeit darf **nicht zulasten bewährter Verbraucherrechte** gehen.
- Verbraucher:innen übersehen häufig Hinweise auf einseitige Vertragsänderungen, insbesondere wenn diese in allgemeinen Mitteilungen oder in der Flut digitaler Informationen untergehen. Oft bemerken sie Änderungen an ihrem Vertrag erst, wenn sie die Auswirkungen spüren oder eine höhere Rechnung erhalten. Um den Verbrauchern ausreichend Zeit zum Reagieren zu geben, sollte das **Sonderkündigungsrecht nach einseitigen Vertragsänderungen** weiterhin innerhalb von **drei** Monaten nach der Benachrichtigung ausgeübt werden können, anstatt wie vorgeschlagen nur innerhalb eines Monats.
- Die **maximale Vertragslaufzeit** sollte von 24 auf **12 Monate** reduziert werden, um Flexibilität zu erhöhen und besseren Service zu fördern.
- Der innereuropäische Wettbewerb sollte nicht zugunsten der externen Wettbewerbsfähigkeit geschwächt werden. Vielmehr ist ein wirksamer Wettbewerb erforderlich, um sicherzustellen, dass europäische Unternehmen auch international bestehen können. Der Kampf gegen die Marktmacht etablierter Anbieter war ursprünglich einer der Hauptgründe für die besondere Regulierung des Telekommunikationsmarktes.⁵ Es ist von entscheidender Bedeutung, eine rückläufige Entwicklung hin zu monopolistischen Strukturen zu verhindern, indem man einige wenige große europäische Anbieter fördert.

³ Europäische Kommission: Entwurf für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über digitale Netze, zur Änderung der Verordnung (EU) 2015/2120, Richtlinie 2002/58/EC und Beschluss Nr. 676/2002/EC und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2018/1971, Richtlinie (EU) 2018/1972 und Beschluss Nr. 243/2012/EU (Digital Networks Act), COM(2026) 16 final.

⁴ Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates, <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj>.

⁵ Antonio Manganelli; Antonio Nicita: The long wave of Telecom Market Liberalisation, in: The Governance of Telecom Markets [Die lange Geschichte der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes, in: Die Regulierung der Telekommunikationsmärkte], 2020, Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Die **Verordnung über den offenen Internetzugang** (OIR) sollte von dem DNA unberührt bleiben. Die OIR ist flexibel genug und in der Lage, Innovation und technologische Entwicklung zu fördern, wobei die GEREK-Leitlinien für ausreichende Rechtssicherheit sorgen. Sollten die Bestimmungen zur Netzneutralität aus Gründen der Kohärenz in den DNA integriert werden, müssen zur Gewährleistung der Rechtssicherheit auch alle Erwägungsgründe aus dem EKEK, die als Erläuterungen dienen, aufgenommen werden.
- Für den **Internet-Zusammenschaltungsmarkt** sollte **kein Streitbeilegungsverfahren** eingeführt werden. Es gibt keine Anzeichen für ein Marktversagen, das ein regulatorisches Eingreifen rechtfertigen würde. Die Einführung eines Streitbeilegungsverfahrens wäre höchstwahrscheinlich der erste Schritt zur Einführung von Netzentgelten und würde somit zu einer Einschränkung des Wettbewerbs zwischen Internetdiensteanbietern und Inhalteanbietern sowie zu höheren Kosten für die Verbraucher:innen führen.
- Die Entscheidung der Kommission, von einem festen Endtermin für die Abschaltung der Kupferkabel abzurücken, ist zu begrüßen. Der vorgeschlagene strukturierte und schrittweise Übergang erscheint sinnvoll. Es muss garantiert werden, dass der Zeitraum zwischen dem Beginn des Prozesses und der tatsächlichen Abschaltung der Kupferkabel ausreichend ist, um den Glasfaserausbau und den Umstellungsprozess abzuschließen. Um sicherzustellen, dass niemand ohne leistungsfähigen Internetzugang zurückbleibt, darf der Abschaltprozess erst beginnen, wenn ein hoher Anteil der „**Homes Connected**“-Anschlüsse eingerichtet ist. Denn zumindest in Deutschland variiert die Dauer des Ausbaus erheblich und kann bis zu mehreren Jahren dauern, selbst wenn die Glasfaser bereits in der Straße verlegt ist.
- Der DNA muss die Unabhängigkeit, Vertraulichkeit und fachliche Kompetenz der nationalen Regulierungsbehörden (NRAs) und des Gremiums für europäische Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) wahren und ausdrücklich schützen. Die Aufsicht und Regulierung des europäischen Telekommunikationsmarktes sollte weiterhin politisch neutral sein und den nationalen Besonderheiten Rechnung tragen. Artikel 146 Absatz 1 Buchstabe a der des DNA sollte gestrichen werden.

III. Anmerkungen zum Entwurf der Europäischen Kommission

1. Erhalt nationaler Regulierungsspielräume

Die Telekommunikationsmärkte in Europa unterscheiden sich erheblich zwischen den Mitgliedstaaten – unter anderem aufgrund geografischer Bedingungen, historischer Infrastrukturausprägungen und unterschiedlicher Marktstrukturen. Zwar hat der EKEK den rechtlichen Rahmen weitgehend harmonisiert, die Erfahrung zeigt jedoch, dass ein gewisses Maß an nationaler Flexibilität weiterhin unverzichtbar ist.

Der vzbv setzt sich daher weiterhin für einen **Mindestharmonisierungsansatz** bei der Regulierung von Telekommunikationsdiensten ein. Die Umsetzung des EKEK in Deutschland hat gezeigt, dass es bereits unter partieller Vollharmonisierung schwierig war, das zuvor hohe Verbraucherschutzniveau des deutschen Telekommunikationsrechts aufrechtzuerhalten. Eine weitere Vollharmonisierung birgt das Risiko einer Absenkung nationaler Verbraucherschutzstandards und widerspricht damit den erklärten Regulierungszielen.

Eine Verordnung, im Gegensatz zu einer Richtlinie, nimmt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Regelungen an nationale Besonderheiten des Sektors anzupassen. Angesichts der fortbestehenden Heterogenität der Telekommunikationsmärkte empfiehlt der vzbv daher ausdrücklich, eine **Richtlinie** als Rechtsinstrument für den DNA beizubehalten.

Sollten die Gesetzgeber dennoch eine Verordnung beschließen, muss diese ausdrückliche Öffnungsklauseln enthalten, die zusätzliche Verbraucherschutzmaßnahmen oder angepasste nationale Regelungen erlauben – vergleichbar mit dem Ansatz der Datenschutz-Grundverordnung.⁶

Ein Beispiel für die Notwendigkeit einer Öffnungsklausel ist der Vorschlag zu den Informationspflichten nach Artikel 95 des DNA. Informationspflichten sind entscheidend, damit Verbraucher:innen fundierte Entscheidungen treffen können. Die zusätzliche Verpflichtung zur Bereitstellung einer Vertragszusammenfassung stellt sicher, dass Verbraucher:innen die wesentlichen Vertragsbedingungen vor Vertragsschluss kennen. Damit diese Pflichten wirksam sind, müssen Informationen vollständig und rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Die derzeitige Ausgestaltung erfüllt diese Schutzfunktion.

Verbraucher:innen haben häufig Schwierigkeiten, Tarife zu vergleichen und das für sie passende Angebot zu finden. Mitgliedstaaten sollten daher weiterhin zusätzliche Informationspflichten vorsehen dürfen. Einer vom vzbv beauftragten Umfrage zufolge nutzen 88 Prozent der Verbraucher:innen in Deutschland Produktinformationsblätter oder halten diese für wichtig beim Tarifvergleich.⁷ Ohne entsprechende Öffnungsklausel würde diese Verpflichtung entfallen.

⁶ Zum Beispiel Artikel 28 der Datenschutz-Grundverordnung, Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27 April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>.

⁷ Repräsentative Online-Befragung (15.-18. Januar 2026) durchgeführt von eye square im Auftrag des vzbv. Stichprobengröße: 1.000 Internetnutzer:innen.

Der Ansatz der Mindestharmonisierung ist erforderlich, um angemessene nationale Lösungen für rein nationale Probleme zu gewährleisten. Eine vollständige Harmonisierung birgt das Risiko einer teilweisen Absenkung der nationalen Verbraucherschutzstandards.

Angesichts der anhaltenden Heterogenität der Telekommunikationsmärkte und der daraus resultierenden Notwendigkeit, dass die Mitgliedstaaten Lösungen für nationale Probleme bereitstellen, empfiehlt der vzbv nachdrücklich, eine Richtlinie als erforderliches Rechtsinstrument für den DNA beizubehalten. Sollten die Gesetzgeber dennoch eine Verordnung verabschieden, sollte diese ausdrückliche Öffnungsklauseln enthalten, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, zusätzliche Verbraucherschutzmaßnahmen vorzuschreiben oder maßgeschneiderte Regulierungsmaßnahmen umzusetzen.

Die Anforderungen hinsichtlich der Informationspflichten gemäß Artikel 95 des DNA sollten zumindest durch eine Öffnungsklausel ergänzt werden, damit nationale Besonderheiten, wie beispielsweise die Verpflichtung zur Bereitstellung von Produktinformationsblättern in Deutschland, beibehalten werden können

2. Stärkung spezifischer Verbraucherrechte

Der Telekommunikationsmarkt zeigt seit Langem, dass das sektorübergreifende Verbraucherrecht allein die besonderen Herausforderungen für Endnutzer:innen nicht ausreichend adressiert. Der EKEK führte daher spezifische Verbraucherrechte ein, die weiterhin gerechtfertigt und notwendig sind.

2.1 Fortbestehende Notwendigkeit für spezifische Verbraucherrechte

Der vzbv begrüßt die ausdrückliche Anerkennung dieses Bedarfs, etwa in Erwägungsgrund 260 des DNA. Trotz bestehender spezifischer Regelungen zählte der Telekommunikationsmarkt auch 2025 zu den beschwerdereichsten Sektoren mit einem Anteil von 10 Prozent.⁸ Häufige Beschwerdegründe sind untergeschobene Verträge, zeitweise Dienstausfälle sowie fehlende Leistungserbringung.

Diese Marktdynamiken zeigen, dass sektorspezifischer Verbraucherschutz unverzichtbar bleibt.

Die sektorspezifischen Verbraucherrechte sind weiterhin unverzichtbar. Der Telekommunikationsmarkt gehört nach wie vor zu den Branchen mit dem höchsten Anteil an Verbraucherbeschwerden, und die Gründe für diese Beschwerden, wie beispielsweise unzureichende Internetleistung, unterscheiden sich von denen in anderen Branchen.

2.2 Keine Abschwächung der Schutzstandards

Die Vereinfachung der Regelungen darf nicht zu einer Abschwächung bestehender Endnutzerrechte führen. Eine Reduzierung von Verbraucherrechten auf europäischer Ebene würde ein fatales Signal

⁸ Die Auswertungen der Beschwerdestatistik basieren auf der Vorgangserfassung aller 16 Verbraucherzentralen in den insgesamt rund 200 Beratungsstellen in Deutschland. Die Vorgangserfassung stellt die statistische Erfassung aller Verbraucheranliegen dar, die im Rahmen der institutionellen Verbraucherarbeit an die Verbraucherzentralen herangetragen werden. Direkte Rückschlüsse auf die Häufigkeit des Vorkommens bestimmter Verbraucherprobleme in der Gesamtbevölkerung sind daraus jedoch nicht ableitbar. Beschwerden, die die Verbraucherzentralen erreichen, repräsentieren nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verbraucherprobleme, da sich nicht alle betroffenen Verbraucher:innen an ihre Verbraucherzentrale wenden.

an Anbieter und nationale Regulierungsbehörden senden. Langfristig würde dies zu höheren Preisen für Endnutzer:innen und zu einem Verlust des Verbrauchervertrauens führen.

Anbieter sollten weiterhin verpflichtet sein, ihre Kund:innen jährlich darüber zu informieren, ob sie noch den für sie günstigsten Tarif nutzen oder ob ein Tarifwechsel sinnvoll wäre. Die entsprechenden Regelungen aus Artikel 105 Absatz 3 EKEK sollten in Artikel 97 Absatz 2 des DNA übernommen werden. Angesichts zahlreicher parallel laufender Langzeitverträge fällt es vielen Verbraucher:innen schwer, den Überblick zu behalten und einzuschätzen, ob sie noch von den besten Konditionen profitieren. Selbst wenn die Angaben der Anbieter nicht immer zuverlässig sind, können sie dennoch eine hilfreiche Erinnerung darstellen, den eigenen Tarif zu überprüfen.

Verbraucher:innen übersehen Hinweise auf **einseitige Vertragsänderungen** häufig – insbesondere dann, wenn diese in allgemeinen Mitteilungen oder digitaler Informationsflut eingebettet sind. Wenn Nutzer:innen schließlich eine Preiserhöhung oder eine Leistungsänderung bemerken, müssen sie weiterhin eine reale Möglichkeit haben, darauf zu reagieren. Es ist daher erforderlich, das **dreimonatige** Sonderkündigungsrecht beizubehalten, anstatt es – wie vorgeschlagen – auf einen Monat zu verkürzen. Eine kürzere Frist würde insbesondere diejenigen benachteiligen, die ihre Korrespondenz nicht regelmäßig prüfen oder auf stabile und planbare Preise angewiesen sind.

Das Recht zur Kündigung nach einseitigen Vertragsänderungen sollte daher weiterhin innerhalb von drei Monaten nach Mitteilung ausgeübt werden können.

Artikel 97 Absatz 2 des DNA sollte wie folgt ergänzt werden:

„[...]

*Ferner beraten die Anbieter gleichzeitig die Verbraucher hinsichtlich des besten Tarifs in Bezug auf ihre Dienste. **Die Anbieter erteilen Verbrauchern diese Informationen über den besten Tarif mindestens einmal pro Jahr.***“

Artikel 97 Absatz 3 des DNA sollte wie folgt geändert werden:

„[...]

*Die Anbieter teilen Verbrauchern mindestens einen Monat im Voraus Änderungen der Vertragsbedingungen mit und machen sie gleichzeitig auf ihr Recht aufmerksam, den Vertrag ohne zusätzliche Kosten zu kündigen, wenn sie den neuen Bedingungen nicht zustimmen. Das Kündigungsrecht kann innerhalb von **drei** Monaten nach der Mitteilung ausgeübt werden.“*

Eine Absenkung des Endnutzer-Schutzniveaus auf europäischer Ebene würde langfristig zu höheren Preisen und einem Vertrauensverlust der Verbraucher:innen führen.

2.3 Verbesserungsbedarf

Trotz der geltenden Regelungen bestehen weiterhin Schutzlücken, die im Digital Networks Act geschlossen werden sollten.

Vertragszusammenfassungen sollen Verbraucher:innen in die Lage versetzen, informierte Entscheidungen zu treffen.⁹ In der Praxis drängen jedoch viele Anbieter ihre Kund:innen weiterhin dazu, Vertragszusammenfassungen bereits während eines Telefonats zu bestätigen, ohne ihnen ausreichend Zeit zur Prüfung zu geben. Zwar gibt es hierzu bereits einzelne gerichtliche Entscheidungen¹⁰ sowie entsprechende nationale Regelungen¹¹, dennoch zeigt die Praxis insbesondere in Deutschland ein anderes Bild. Auch die Schlichtungsstelle Telekommunikation bei der Bundesnetzagentur berichtet über eine zunehmende Zahl entsprechender Beschwerden und hält dieses Vorgehen für rechtswidrig.¹²

Um Drucksituationen zu verhindern und eine echte informierte Einwilligung sicherzustellen, sollte der DNA ausdrücklich festlegen, dass telefonisch geschlossene Verträge erst dann wirksam bestätigt werden können, wenn das Gespräch beendet ist und Verbraucher:innen ausreichend Zeit hatten, die Vertragszusammenfassung zu prüfen.

Darüber hinaus müssen Verbraucher:innen sich auf die in Werbung und Verträgen gemachten Geschwindigkeitsangaben verlassen können. Anbieter bewerben weiterhin hohe Maximalgeschwindigkeiten, garantieren jedoch deutlich niedrigere Mindestgeschwindigkeiten. Damit Qualitätsparameter aussagekräftig sind, darf die garantierte Mindestgeschwindigkeit nicht unter einen bestimmten Prozentsatz – beispielsweise 60 Prozent – der beworbenen Maximalgeschwindigkeit fallen.¹³ Dies sollte ausdrücklich in Anhang III des DNA festgelegt werden.

Zudem erfordern sich wandelnde Lebensumstände zunehmend Flexibilität. Die Möglichkeit, nach einer festen Laufzeit den Anbieter zu wechseln, schafft Anreize für besseren Kundenservice und attraktive Vertragsbedingungen. Daher sollte die **maximal zulässige Vertragsbindung gemäß Artikel 97 Absatz 1 des DNA von 24 auf 12 Monate reduziert** werden.

Artikel 95 Absatz 2 des DNA sollte wie folgt geändert werden:

„[...]

*Anbieter, die den Verpflichtungen nach Absatz 1 unterliegen, füllen die Vertragszusammenfassung ordnungsgemäß aus und stellen sie dem Verbraucher unentgeltlich zur Verfügung, bevor dieser durch den Vertrag oder ein entsprechendes Angebot gebunden ist, dies gilt auch bei Fernabsatzverträgen. Ist es aus objektiven technischen Gründen nicht möglich, die Vertragszusammenfassung zu diesem Zeitpunkt bereitzustellen, ist sie unverzüglich danach und vor Vertragsbindung zur Verfügung zu stellen. **Ein telefonisch geschlossener Vertrag wird erst wirksam, wenn er nach Beendigung des Gesprächs bestätigt wurde und der Verbraucher ausreichend Zeit hatte, die Vertragszusammenfassung zu prüfen.**“*

Anhang III Abschnitt 5 Buchstabe d des DNA sollte wie folgt geändert werden:

⁹ Erwägungsgrund 216 des EKEK.

¹⁰ vzbv: Vodafone darf Kund:innen am Telefon nicht überrumpeln, <https://www.vzbv.de/urteile/urteil-vodafone-darf-kundinnen-am-telefon-nicht-ueberrumpeln>, Munich Regional Court I on 22 April 2024, Ref. 4 HK O 11626/23, 06/03/2026.

¹¹ Vgl. Frankreich, Art. L221-16 Code de la consommation, und Schweden, Abschnitt 3a Svensk författningssamling (SFS).

¹² Bundesnetzagentur, Schlichtungsstelle Telekommunikation, Tätigkeitsbericht 2025, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Taetigkeitsberichte/2026/SchlichtungTK2025.pdf?__blob=publicationFile&v=3, p. 10.

¹³ Vgl. GEREK, BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation [GEREK-Leitlinien zur Umsetzung der Verordnung über das offene Internet], BoR (22) 81, paragraph 144.

„[...] eine klare und verständliche Erläuterung der minimalen, normalerweise verfügbaren, maximalen und beworbenen Download- und Upload-Geschwindigkeit von Internetzugangsdiensten bei Festnetzen, **wobei die garantierte Mindestbandbreite nicht unter [60] Prozent der maximalen Bandbreite liegen darf**, [...]“

Artikel 97 Absatz 1 des DNA sollte wie folgt geändert werden:

„[...]
Verträge zwischen Verbrauchern und Anbietern öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste dürfen keine Mindestvertragslaufzeit von mehr als **12 Monaten** vorsehen. Dies gilt unbeschadet des Rechts der Mitgliedstaaten, kürzere Höchstlaufzeiten festzulegen.“

3. Keine Kompromisse bei der Netzneutralität

Die Netzneutralität schützt Verbraucher:innen, indem sie sicherstellt, dass Internetzugangsanbieter (Internet Service Provider, ISPs) digitale Inhalte weder verlangsamen noch blockieren oder den Zugang anderweitig einschränken dürfen. Ebenso dürfen sie keine zusätzlichen Gebühren für bestimmte Dienste erheben oder ihre eigenen Angebote gegenüber denen von Wettbewerbern bevorzugen. Dieses Prinzip gewährleistet ein faires und offenes Internet für alle Nutzer:innen. Zugleich fördert es Wettbewerb und Innovation, indem es Unternehmen ermöglicht wird, unter gleichen Bedingungen miteinander zu konkurrieren. Ohne Netzneutralität könnten große Unternehmen ISPs für eine bevorzugte Behandlung bezahlen und sich dadurch einen erheblichen Vorteil gegenüber kleineren Wettbewerbern verschaffen, was letztlich die Auswahl für Verbraucher:innen einschränken und die Preise erhöhen würde.

Der DNA muss daher die bestehenden Schutzmechanismen der Verordnung über den offenen Internetzugang (Open Internet Regulation, OIR)¹⁴ beibehalten. Jeder Versuch, die Netzneutralität abzuschwächen, neu auszulegen oder Ausnahmen auszuweiten, würde das offene Internet untergraben und sich negativ auf Verbraucher:innen, Unternehmen sowie die demokratische Teilhabe auswirken.

3.1 Offenes Internet in Gefahr

Seit 2015 gewährleistet die OIR die Gleichbehandlung des Datenverkehrs und verhindert diskriminierende Praktiken wie Drosselung, Blockierung und bezahlte Priorisierung von Datenströmen. Mit ihren Leitlinien zur Umsetzung der Verordnung über den offenen Internetzugang schafft die Europäische Regulierungsstelle für elektronische Kommunikation (Body of European Regulators for Electronic Communications, GEREK) Rechtssicherheit bei der Auslegung der OIR und verfolgt einen ausgewogenen Ansatz, der die Entwicklung innovativer Dienste ermöglicht und zugleich das offene Internet schützt. In ihrem Bericht aus dem Jahr 2019 kam die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass „die Grundsätze der Verordnung geeignet und wirksam sind, um

¹⁴ Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates, <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/2024-05-15>.

die Rechte der Endnutzer:innen zu schützen und das Internet als Motor für Innovation zu fördern“.¹⁵ Diese Einschätzung wurde im jüngeren Evaluierungsbericht der Kommission aus dem Jahr 2023 leicht angepasst.¹⁶ Darin wird vorgeschlagen, die Leitlinien zu aktualisieren, um Forderungen aus dem Telekommunikationssektor aufzugreifen, während gleichzeitig festgestellt wird, dass alle anderen Interessengruppen die Leitlinien weiterhin für ausreichend halten. GEREK greift dies mit dem jüngsten Konsultationsverfahren auf, dessen Ergebnisse voraussichtlich in eine Überarbeitung der Leitlinien einfließen werden.¹⁷

Zusammen mit den seither ergangenen Gerichtsentscheidungen und den Beschlüssen nationaler Regulierungsbehörden bilden die Bestimmungen der OIR und die entsprechenden GEREK-Leitlinien somit eine rechtssichere Grundlage für den Erhalt des offenen Internets.

Die geltende OIR sollte daher in ihrer Gesamtheit beibehalten und nicht durch den DNA geändert werden. Insbesondere dürfen die Ausnahmen von der Netzneutralität für Spezialdienste nicht ausgeweitet werden. Jede Ausweitung dieser Ausnahmen könnte zu bezahlten Überholspuren führen und damit die Anforderungen der Netzneutralität untergraben. Insbesondere zusätzliche Ausnahmen von den Netzneutralitätsvorgaben im Zusammenhang mit 5G-Network-Slicing sind abzulehnen.

Sollten die Netzneutralitätsbestimmungen aus Gründen der Kohärenz in den DNA integriert werden, müssen jedenfalls auch die einschlägigen Erwägungsgründe der OIR mit übernommen werden. Diese haben bislang maßgeblich zur Auslegung der Artikel beigetragen und bilden daher eine wesentliche Grundlage für deren Interpretation. Das Streichen von Erwägungsgründen oder eine Verengung des Auslegungsspielraums würde rechtliche Unsicherheit schaffen und jahrelange regulatorische Stabilität untergraben.

Die Verordnung über den offenen Internetzugang sollte vom DNA unberührt bleiben.

Die Ausnahmen von der Netzneutralität für Spezialdienste dürfen nicht ausgeweitet werden.

Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung über den offenen Internetzugang lässt bereits ausreichenden Spielraum für die Entwicklung innovativer Dienste und Technologien.

Die offene Formulierung von Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung über den offenen Internetzugang führt nicht zu Rechtsunsicherheit für Diensteanbieter. Die GEREK-Leitlinien sorgen für eine hinreichende Konkretisierung der Regeln.

Eine weitere Aktualisierung der GEREK-Leitlinien ist ausreichend, um potenzielle technologische Entwicklungen aufzugreifen. Dieser Prozess wurde durch das jüngste Konsultationsverfahren bereits angestoßen.

Sollten die Netzneutralitätsbestimmungen aus Gründen der Kohärenz in den DNA aufgenommen werden, müssen alle einschlägigen Erwägungsgründe der OIR, die bislang als Auslegungshilfe gedient haben, ebenfalls integriert werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

¹⁵ Europäische Kommission: Report on the implementation of the open internet access provision of Regulation (EU) 2015/2120 [Bericht über die Umsetzung der Vorschrift zum offenen Internetzugang der Verordnung (EU) 2025/2120], COM(2019) 203 final.

¹⁶ Europäische Kommission: Report on the implementation of the open internet access provisions of Regulation (EU) 2015/2120 [Bericht über die Umsetzung der Vorschrift zum offenen Internetzugang der Verordnung (EU) 2025/2120], COM/2023/233 final.

¹⁷ GEREK, Call for input for further guidance on 5G network slicing [Konsultation zu weiteren Leitlinien zu 5G network slicing], 2026, <https://www.berec.europa.eu/en/public-consultations-calls-for-inputs/call-for-input-for-further-guidance-on-5g-network-slicing>, 30/03/2026.

3.2 Erster Schritt in Richtung Einführung von Netzgebühren

Der vorgeschlagene Streitbeilegungsmechanismus für den Internet-Zusammenschaltungsmarkt nach den Artikeln 191 bis 193 des DNA wirft erhebliche Bedenken auf. Es gibt keinerlei Nachweise für ein Marktversagen, das ein regulatorisches Eingreifen rechtfertigen würde.¹⁸ Die bestehenden rechtlichen Instrumente bieten bereits ausreichende Möglichkeiten, um Streitigkeiten zwischen den Marktteilnehmern zu klären. Der vzbv warnt davor, dass ein solcher Mechanismus instrumentalisiert werden könnte. Streitbeilegung, die häufig als neutrales Verfahren dargestellt wird, kann in den Händen mächtiger Telekommunikationsunternehmen zu einem Instrument zur Durchsetzung von Zugeständnissen werden. Einige große Internetzugangsanbieter (ISPs) könnten dazu verleitet werden, gezielt Streitverfahren auszulösen – in der Erwartung, dass ihre Vertragspartner:innen im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens zur Zahlung von Gebühren verpflichtet werden und dass eine Reihe solcher Verfahren Präzedenzfälle für eine Verpflichtung von Content- und Application-Providern (CAPs) zur Zahlung von Netzgebühren schafft.¹⁹ Der Vorschlag einer freiwilligen Teilnahme am Streitbeilegungsverfahren ändert daran nichts. Es ist vielmehr sehr wahrscheinlich, dass sich Marktteilnehmer gedrängt fühlen, daran teilzunehmen, um negative Konsequenzen eines Fernbleibens zu vermeiden – insbesondere, da die Einladungen von den nationalen Behörden ausgesprochen werden sollen, die zugleich für weitere regulatorische Entscheidungen zuständig sind.

Steigende Kosten für Verbraucher:innen und Wettbewerbsverzerrungen

Verbraucher:innen zahlen bereits für ihren Internetzugang und damit für den Zugang zum gesamten Internet. Sie erwarten, selbst entscheiden zu können, welche Internetseiten sie besuchen oder welche Dienste sie nutzen. Wenn sie Videostreams ansehen oder Online-Spiele spielen möchten, bezahlen sie die Inhalte zusätzlich über Abonnements oder Einmalzahlungen. Sollten ISPs berechtigt werden, von CAPs Netzgebühren zu verlangen, ist es sehr wahrscheinlich, dass diese Kosten ebenfalls an die Verbraucher:innen weitergegeben werden – etwa durch höhere Abonnementpreise. Verbraucher:innen würden somit letztlich **dreifach** für eine qualitativ hochwertige digitale Nutzungserfahrung **zahlen**: zweimal für ihren Internetzugang – einmal an ihren Internetanbieter und ein weiteres Mal indirekt über die CAPs – und ein drittes Mal an den Inhaltenanbieter für die digitalen Inhalte selbst.

Darüber hinaus hätte ein Streitbeilegungsmechanismus im Zusammenhang mit Netzgebühren spürbare Auswirkungen auf den Wettbewerb.²⁰ Es ist fraglich, ob Netzbetreiber die durch solche Schiedsverfahren erzielten Einnahmen tatsächlich wie beabsichtigt in den Glasfaserausbau investieren würden. Vielmehr würden die zusätzlichen Erlöse voraussichtlich den

¹⁸ GEREK: BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs [Vorläufige Bewertung des GEREKs zu den zugrunde liegenden Annahmen hinsichtlich der Zahlungen großer CAPs an Internetdiensteanbieter], 2022, [https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20\(22\)%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf](https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20(22)%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf), 18/03/2025, S. 5; Europäische Kommission: White Paper – How to master Europe’s digital infrastructure needs? [Weißbuch – Wie man den Bedarf an digitaler Infrastruktur in Europa deckt?], 2024, S. 26; Sickmann, Jörn; Neumann, Andreas: Bewertung der Verbraucherperspektive auf die Gesetzesinitiative zum Digital Networks Act, 2025, S. 142 ff.

¹⁹ plum: Exploring the negative impacts of legally mandated dispute resolution in IP interconnection [Untersuchung der negativen Auswirkungen gesetzlich vorgeschriebener Streitbeilegungsverfahren für Internet-Zugangnetze], <https://plumconsulting.co.uk/study-on-the-negative-impacts-of-mandated-dispute-resolution-in-ip-interconnection/#:~:text=In%20this%20report%2C%20Plum%20Consulting%2C%20alongside%20experts%20Mike,measures%20would%20have%20on%20the%20European%20digital%20market>, 2025, S. 23.

²⁰ Sickmann, Jörn; Neumann, Andreas: Bewertung der Verbraucherperspektive auf die Gesetzesinitiative zum Digital Networks Act, 2025, S.152 ff.

Wettbewerbsdruck zugunsten der großen Telekommunikationsanbieter verringern. Dadurch würde der Anreiz sinken, Verbraucher:innen das bestmögliche Netz anzubieten.

Auch im Wettbewerb zwischen Inhaltenanbietern wären es vor allem die marktstarken Akteure, die ihre Marktmacht weiter ausbauen könnten.²¹ Neben diesen Markteffekten würde die Einführung von Netzgebühren das Prinzip der Gleichbehandlung aller Daten beenden. Kleinere Anwendungs- und Inhaltenanbieter befänden sich in einer erheblich schwächeren Verhandlungsposition und könnten daher deutlich schlechtere Zugangsbedingungen von den Netzbetreibern erhalten. Netzgebühren bedrohen somit nicht nur die Netzneutralität in Europa, sondern könnten kleinere Anbieter aus dem Markt drängen oder den Markteintritt neuer Anbieter verhindern. Dies würde die Angebotsvielfalt zulasten der Verbraucher:innen erheblich einschränken. Dies kann nicht im Interesse der Europäischen Institutionen sein, die Innovation fördern, europäische Marktteilnehmer stärken und ein stabiles Investitionsklima gewährleisten wollen.

Keine Finanzierungslücke beim Glasfaserausbau

Die Debatte hat erneut an Dynamik gewonnen, nachdem große europäische Internetzugangsanbieter von großen CAPs einen finanziellen Beitrag zu Investitionen in Hochleistungszugangsnetze und den Glasfaserausbau fordern. Allerdings unterstützen nicht alle europäischen ISPs die Forderungen der großen Anbieter. Kleine und mittlere Netzbetreiber, die ebenfalls in leistungsfähige Netze investieren, haben bereits in der Vergangenheit Bedenken geäußert.²² Sie verweisen darauf, „dass ausreichend Kapital für Investitionen in Glasfasernetze verfügbar ist, insbesondere durch private Investoren“.²³ Der langsame Ausbau von Glasfaseranschlüssen in Deutschland ist nicht auf fehlende Investitionen zurückzuführen, sondern vor allem auf komplexe und langwierige bürokratische Verfahren sowie auf den Mangel an Arbeitskräften für die Ausbaurbeiten.²⁴

Zwar ist zutreffend, dass die Umstellung von Kupfer- auf Glasfasernetze hohe Investitionen erfordert. Die Installation eines einzelnen Glasfaseranschlusses kostet zwischen 600 und 1.400 Euro.²⁵ Insgesamt sind noch Investitionen von geschätzten 22 Milliarden Euro notwendig, um in Deutschland einen hundertprozentigen Ausbau zu erreichen.²⁶ Allerdings tragen die Netzbetreiber nur rund 53 Prozent dieser Kosten allein. Die übrigen Kosten werden entweder von den Eigentümer:innen der Gebäude oder Wohnungen getragen (12 Prozent), zwischen

²¹ Ebenda, S. 151 ff.

²² GEREK: GEREK preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs [Vorläufige Bewertung des GEREKs zu den zugrunde liegenden Annahmen hinsichtlich der Zahlungen großer CAPs an Internetdiensteanbieter], 2022, [https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20\(22\)%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf](https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20(22)%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf), 18/03/2026, S. 5.

²³ Ebenda.

²⁴ PwC, Herausforderungen des flächendeckenden Glasfaserausbau, <https://www.pwc.de/de/technologie-medien-und-telekommunikation/pwc-umfrage-2025-herausforderungen-des-glasfaserausbau.html>, 2025, 18/03/2026.

²⁵ VATM: Bis in jede Mietwohnung: So sieht es mit Glasfaser in Deutschlands Häusern aus – Untersuchung zeigt Erfolge und Herausforderungen beim Highspeed-Internet, <https://www.vatm.de/bis-in-jede-mietwohnung-so-sieht-es-mit-glasfaser-in-deutschlands-hausern-aus-untersuchung-zeigt-erfolge-und-herausforderungen-beim-highspeed-internet/#:~:text=Ausgehend%20von%20rund%2022%20Millionen%20Haushalten%20in%20Mehrfamilienh%C3%A4usern%2C,der%20Wohneinheiten%20bis%20zu%2022%20Milliarden%20Euro%20erfordern.>, 2025, 18/03/2026.

²⁶ Ebenda.

Eigentümer:innen und Netzbetreibern aufgeteilt (24 Prozent) oder anderweitig finanziert (10 Prozent).²⁷

Diese Investitionen werden sich für die Betreiber auszahlen.²⁸ Glasfaser ist die Technologie der Zukunft, und die Netze werden über Jahrzehnte hinweg genutzt werden. Die Wartungskosten sinken mit steigender Zahl von Endkundenverträgen (sogenannte Fixkostendegression).²⁹ Zudem hat die Umstellung auf Glasfaser das Potenzial, die laufenden Betriebskosten der Betreiber zu senken.³⁰

Langfristig werden sich diese Investitionen innerhalb weniger Jahre bei stabilen Renditen amortisieren und dürfen nicht zulasten der Verbraucher:innen gehen.

Alternativvorschlag: Prinzip der Netzgebührenneutralität

Stattdessen sollte erwogen werden, im DNA – oder alternativ in der Verordnung über den offenen Internetzugang – ein Prinzip der Netzgebührenneutralität zu verankern, um Streitigkeiten über die wirtschaftlichen Bedingungen von Peering-Vereinbarungen möglichst zu vermeiden.³¹ Dies würde die vorherrschende vertragliche Praxis gesetzlich absichern. Eine solche Regelung würde auf den Erkenntnissen der Schweizer Regulierungsbehörde aufbauen, die zu dem Schluss gekommen ist, dass Peering nicht mit quantifizierbaren relevanten zusätzlichen Kosten verbunden ist, die nicht bereits durch die Endnutzerentgelte für den Internetzugang abgedeckt sind.

Für den Internet-Zusammenschaltungsmarkt sollte kein Streitbeilegungsmechanismus eingeführt werden. Es gibt keine Hinweise auf ein Marktversagen, das ein regulatorisches Eingreifen rechtfertigen würde. Die bestehenden rechtlichen Mittel bieten bereits ausreichende Möglichkeiten, um Streitigkeiten zwischen den Marktteilnehmern beizulegen.

Der vzbv warnt davor, dass die Einführung eines solchen Streitbeilegungsmechanismus einen ersten Schritt in Richtung der Legalisierung von Netzgebühren darstellen würde. Netzgebühren könnten die Netzneutralität untergraben und damit den freien und offenen Zugang der Verbraucher:innen zum Internet gefährden. Die Einführung eines Streitbeilegungsmechanismus würde zudem sehr wahrscheinlich zu einer Verringerung des Wettbewerbs zwischen Internetzugangs- und Inhalteanbietern sowie zu höheren Kosten für Verbraucher:innen führen.

4. Faire und transparente Kupferabschaltung

Glasfaser ist die Technologie der Zukunft. Sie bietet höhere Leistungsfähigkeit, mehr Resilienz und langfristige Nachhaltigkeit. Der Umstellungsprozess bringt jedoch auch erhebliche Herausforderungen für Verbraucher:innen mit sich, insbesondere im Hinblick auf

²⁷ Ebenda.

²⁸ Belgisches Institut für Postdienstleistungen und Telekommunikation, Analysis regarding the request to impose mandatory contributions by Internet platforms to operators for the use of their networks (fair share), 2023, https://www.bipt.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/eda673cd7f1dfafd794060b22a0ac1c185f4f9d0/communication_fairshare_en_2023-11-08.pdf, p. 22.

²⁹ Universität Köln, Fixkostendegression, https://verwaltung.uni-koeln.de/wirtschaft_und_finanzen/content/investitionscontrolling_beteiligungen_und_stiftungsmanagement/kosten__und_investitionscontrolling/kosten__und_leistungsrechnung/allgemein_zur_klr/klr_lexikon/data/fixkostendegression/index_ger.html, 18/03/2026.

³⁰ Fibre Broadband Association: Operational Expenses for all-fibre networks are far lower than for other access networks [Die Betriebskosten für Glasfasernetze sind deutlich niedriger als bei anderen Zugangsnetzen], 2020, <https://fiberbroadband.org/wp-content/uploads/2023/03/Access-Network-OpEx-Analysis-White-Paper.pdf>.

³¹ Sickmann, Jörn; Neumann, Andreas: Bewertung der Verbraucherperspektive auf die Gesetzesinitiative zum Digital Networks Act, 2025, S. 159.

Versorgungskontinuität, Bezahlbarkeit und Verzögerungen bei der Installation. Ein fairer, transparenter und verbrauchergerechter Übergang ist daher unerlässlich.

Der DNA muss sicherstellen, dass kein Kupferkabel stillgelegt wird, bevor eine zuverlässige neue Glasfaserinfrastruktur ausgerollt und funktionsfähig ist. Verbraucher:innen müssen dazu bewegt werden, freiwillig auf Glasfasernetze zu wechseln. Ein erzwungener Wechsel auf die neue Infrastruktur ist zu verhindern. Laut einer aktuellen, vom vzbv beauftragten Umfrage geben viele der befragten Haushalte (74 Prozent), die derzeit kein Interesse an einem Glasfaservertrag haben, an, dass ihre aktuelle Internetgeschwindigkeit für ihre Bedürfnisse ausreicht.³² Der Internetzugang muss für alle Verbraucher:innen bezahlbar bleiben. Für viele Internetnutzer:innen ist der Preis der wichtigste Faktor bei der Entscheidung für oder gegen einen Wechsel zu Glasfaser.³³ Daher ist es unerlässlich, Wettbewerb und Zugang zu Glasfasernetzen auch für alternative Anbieter sicherzustellen.

Der Verzicht der Europäischen Kommission auf ein festes Enddatum für die Abschaltung der Kupfernetze ist ausdrücklich zu begrüßen. Ein strukturierter, schrittweiser Übergang, der sich an der tatsächlichen Verfügbarkeit von Glasfaser orientiert, ist deutlich realistischer. Ausnahmen für Gebiete ohne ausreichende Glasfaserabdeckung stellen sicher, dass die Abschaltung nicht zu einer Verschlechterung der Versorgung führt.

Der vzbv begrüßt die Fokussierung auf Fibre-to-the-Home-(FTTH)-Anschlüsse. Nur diese ermöglichen es, das volle Potenzial der Glasfasertechnologie auszuschöpfen. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass der Zeitraum zwischen dem Beginn des Migrationsprozesses und der tatsächlichen Abschaltung der Kupfernetze ausreichend lang ist, um den Glasfaserausbau und den Übergang vollständig abzuschließen. Nach der in Artikel 2 Absatz 4 des DNA vorgeschlagenen Definition bedeutet „premises passed“, dass ein Anschluss innerhalb von vier Wochen nach Beauftragung aktiviert werden kann.

Die Realität in Deutschland zeigt jedoch, dass Verbraucher:innen häufig viele Monate oder sogar mehrere Jahre warten müssen, bis ein „Homes Passed“-Anschluss zu einem tatsächlich nutzbaren „Homes Connected“-Anschluss aufgerüstet wird. Ein deutscher Branchenverband weist darauf hin, dass selbst unter günstigen Bedingungen ein einfacher Ausbau mindestens drei Monate in Anspruch nimmt, der Übergang von „Homes Passed“ zu „Homes Connected“ jedoch auch bis zu 24 Monate dauern kann.³⁴ Dies spiegelt sich auch in den zahlreichen Verbraucherbeschwerden wider, die aufgrund langer Installationszeiten in den Verbraucherzentralen eingegangen sind. Die Dauer hängt von vielen Faktoren ab, etwa vom Umfang der notwendigen Bauarbeiten, der Verfügbarkeit qualifizierter Fachkräfte sowie vom organisatorischen und koordinatorischen Aufwand. Diese Unsicherheiten dürfen nicht zulasten der Verbraucher:innen gehen.

Viele Verbraucher:innen sind zudem durch vage oder widersprüchliche Informationen verunsichert, insbesondere im Zusammenhang mit der angedrohten Abschaltung der Kupfernetze. Vor diesem Hintergrund ist die Verpflichtung zur Veröffentlichung transparenter, langfristiger und verbindlicher

³² Repräsentative Telefonbefragung (9. bis 11. März 2026) von forsa im Auftrag des vzbv. Basis: 392 Haushalte, die angeben, derzeit kein Interesse an einem Glasfaservertrag zu haben. Statistische Fehlertoleranz: max. ± 4 Prozentpunkte.

³³ Verivox: Glasfaser-Umfrage: Für zwei Drittel ist ein günstiger Preis entscheidend, <https://www.verivox.de/internet/nachrichten/glasfaser-umfrage-fuer-zwei-drittel-ist-ein-guenstiger-preis-entscheidend-1121497/>, 2025, 10/03/2026.

³⁴ Bundesverband Breitbandkommunikation e.V.: BREKO-Stellungnahme zum Impulspapier der Bundesnetzagentur zur regulierten Kupfer-Glas-Migration vom 28. April 2025, 2025, p. 14.

Abschaltpläne von zentraler Bedeutung. Auch die in den Artikeln 56 und 59 des DNA vorgesehene Pflicht der Mitgliedstaaten, den Abschaltprozess zu überwachen und geeignete Schutzvorkehrungen für Verbraucher:innen zu treffen, kann dazu beitragen, das Vertrauen in die neue Technologie zu stärken.

Zwangsmigrationen sowie der Verlust des Internetzugangs müssen verhindert werden.

Der Internetzugang muss bezahlbar bleiben. Der Wechsel zu Glasfaser darf nicht zu unangemessenen Preiserhöhungen für Verbraucher:innen führen – weder kurzfristig noch langfristig.

Es ist unerlässlich, Wettbewerb und Zugang zu Glasfasernetzen auch für alternative Anbieter sicherzustellen.

Bei der Abschaltung des Kupfernetzes sollte Verbraucher:innen ein Angebot für glasfaserbasierte Tarife zu Preisen unterbreitet werden, die den vor der Migration gezahlten Entgelten entsprechen.

Der vorgeschlagene strukturierte und schrittweise Übergang ist sinnvoll.

Es muss sichergestellt werden, dass der Zeitraum zwischen dem Beginn des Prozesses und der tatsächlichen Abschaltung der Kupfernetze ausreicht, um den Ausbau und die Migration abzuschließen. Damit niemand ohne angemessenen Internetzugang bleibt, darf der Abschaltprozess erst beginnen, wenn ein hoher Anteil an Homes-Connected-Anschlüssen vorhanden ist. Dies ist insbesondere in Deutschland relevant, da sich die Dauer des Ausbaus erheblich unterscheidet und selbst bei vorhandener Glasfaser in der Straße mehrere Jahre betragen kann.

5. Universaldienstverpflichtung

Der vzbv begrüßt die ausdrückliche Anerkennung der fortbestehenden Notwendigkeit einer Universaldienstverpflichtung, um sicherzustellen, dass überall und für alle ein bezahlbarer und angemessener Internetzugang zur Verfügung steht. Sie bleibt ein zentrales Sicherheitsnetz für Verbraucher:innen.

Um diesem Auftrag gerecht zu werden, müssen die Mindestanforderungen an den Universaldienst regelmäßig aktualisiert werden, damit sie den tatsächlichen Anforderungen an digitale Teilhabe entsprechen. Andernfalls besteht die Gefahr der Entstehung einer Zwei-Klassen-Gesellschaft im digitalen Raum, in der bestimmte Bevölkerungsgruppen aufgrund geografischer oder finanzieller Hürden abgehängt werden. Die ausdrückliche Verpflichtung zur Technologieneutralität ist zu begrüßen.

Der Zugang zum Universaldienst muss für Bürger:innen einfach, schnell und effizient ausgestaltet sein. Das Verfahren zur Feststellung einer Unterversorgung und zur Auferlegung entsprechender Verpflichtungen durch die nationale Regulierungsbehörde muss vereinfacht werden, damit Verbraucher:innen ihr Recht auf Universaldienste tatsächlich durchsetzen können. Gleichzeitig müssen den nationalen Behörden ausreichende Spielräume bei der Ausgestaltung der Verfahren eingeräumt werden, um nationale Besonderheiten angemessen berücksichtigen zu können.

Anbieter, die in profitablen Gebieten erhebliche Gewinne erwirtschaften, sollten weiterhin verpflichtet sein, sich in angemessener Weise an der Finanzierung des Universaldienstes zu beteiligen. Dies schafft zugleich einen wichtigen Anreiz für die Branche, freiwillig eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen.

Die Universaldienstverpflichtung bleibt ein wichtiges Sicherheitsnetz zur Gewährleistung digitaler Teilhabe für alle.

Sie muss so ausgestaltet sein, dass sie tatsächliche Mindestbedarfe abdeckt und zugleich an nationale Marktbedingungen anpassbar bleibt.

6. Wahrung der Unabhängigkeit nationaler Behörden und von GEREK

Eine wirksame Telekommunikationsregulierung hängt maßgeblich von unabhängigen, fachlich kompetenten und neutralen Behörden ab, die im öffentlichen Interesse handeln. Nationale Regulierungsbehörden (NRAs) und GEREK spielen eine zentrale Rolle beim Schutz von Verbraucherrechten, der Förderung des Wettbewerbs und der Sicherstellung einer stabilen, evidenzbasierten Regulierung digitaler Netze.

Die nationalen Telekommunikationsmärkte unterscheiden sich in Europa erheblich – unter anderem aufgrund historisch gewachsener Infrastrukturen, geografischer Gegebenheiten, Betreiberstrukturen und Investitionszyklen. Nationale Regulierungsbehörden müssen daher in der Lage sein, flexibel und schnell auf neue Herausforderungen zu reagieren. Eine zu weitgehende Zentralisierung auf europäischer Ebene birgt die Gefahr, die Fähigkeit der NRAs zu untergraben, nationale Realitäten wirksam zu adressieren.

GEREK setzt sich aus den nationalen Regulierungsbehörden aller Mitgliedstaaten zusammen und verfolgt das Ziel, eine unabhängige und kohärente Regulierung digitaler Infrastrukturen und Dienste zu fördern. Die Organisation genießt bei den meisten Beteiligten hohes Vertrauen, was es ermöglicht, tiefgehende Markteinblicke zu gewinnen und wirksame Regulierungsansätze zu entwickeln. GEREK liefert zudem neutrale fachliche Einschätzungen zu politisch umstrittenen Fragestellungen. Die derzeitige Aufgabenverteilung ist ausgewogen und stellt sicher, dass alle relevanten Akteure eingebunden sind, ohne unangemessenen Einfluss auf regulatorische Entscheidungen ausüben zu können. Auch die Folgenabschätzung der Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die Beiträge von GEREK in der Regel von hoher Qualität sind.³⁵

Der vzbv warnt davor, dass eine stärkere politische Steuerung durch die Europäische Kommission das Risiko unangemessener Einflussnahme durch große Unternehmen erheblich erhöhen würde. Eine Ausweitung des Einflusses und des Zugangs der Europäischen Kommission auf GEREK – etwa durch die Einrichtung des „Office for Digital Networks“ gemäß Artikel 144 des DNA, das nach Artikel 146 Absatz 1 Buchstabe a des DNA an den Sitzungen der GEREK-Arbeitsgruppen teilnehmen dürfte – würde die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden untergraben, ihre Arbeit beeinträchtigen und das Vertrauen der Beteiligten in die Institutionen schwächen.

Der Digital Networks Act muss die Unabhängigkeit, Vertraulichkeit und fachlich geprägte Arbeitsweise der nationalen Regulierungsbehörden und von GEREK bewahren und ausdrücklich schützen. Die Aufsicht und Regulierung des europäischen Telekommunikationsmarktes sollte weiterhin politisch neutral erfolgen und nationale Besonderheiten berücksichtigen.

Artikel 146 Absatz 1 Buchstabe a des DNA sollte gestrichen werden.

³⁵ Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, Part 3/3, [Bericht zur Folgenabschätzung, Teil 3/3], SWD (2026) 13 final, S. 128.

7. Besserer Schutz vor betrügerischen Aktivitäten

Der Schutz von Verbraucher:innen vor Betrug erfordert wirksame präventive Maßnahmen entlang der gesamten Betrugs-kette. Kommunikationsnetze und -dienste spielen dabei eine zentrale Rolle, da sie häufig den Einstiegspunkt für Betrüger darstellen, um mit potenziellen Opfern in Kontakt zu treten.

Artikel 52 Absatz 2 des DNA verleiht den nationalen Regulierungsbehörden die Befugnis, elektronische Kommunikationsnetze oder -dienste zur Sperrung bestimmter Nummern und Dienste zu verpflichten. Dies kann ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Betrug sein. Seine tatsächliche Wirkung hängt jedoch davon ab, wie die Maßnahme umgesetzt wird, etwa welche Verfahren für die Sperrung gelten.

Artikel 103 des DNA schafft einen Rahmen für Zusammenarbeit, Informationsgewinnung und die Entwicklung von Leitlinien zum Schutz der Verbraucher:innen vor Betrug. Zwar erkennt die Vorschrift zu Recht die Rolle von Internetzugangs- und Kommunikationsdiensteanbietern an, bleibt jedoch sehr allgemein formuliert. Ihre Wirksamkeit hängt maßgeblich von der Umsetzung ab. Die verpflichtende Zusammenarbeit ist positiv zu bewerten, jedoch enthält Artikel 103 Absatz 1 des DNA keine konkreten, durchsetzbaren Maßnahmen.

Artikel 103 Absatz 2 des DNA könnte verbessert werden, indem klargestellt wird, wie die erhobenen Daten verwendet werden und indem vorgesehen wird, dass diese Daten in einem Bericht veröffentlicht werden – vergleichbar mit den Betrugsberichten der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde und der Europäischen Zentralbank³⁶. Die Erhebung von Informationen zu betrügerischen Aktivitäten, insbesondere bei grenzüberschreitenden Fällen, ist entscheidend, um Betrugs-muster zu erkennen und geeignete Gegenmaßnahmen zu entwickeln.

Die Entwicklung technischer und rechtlicher Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung ist essenziell. Ihre bloße Ausgestaltung als Leitlinien wirft jedoch Zweifel an der tatsächlichen Umsetzung auf. Positiv ist daher zu bewerten, dass nationale Behörden diese Leitlinien berücksichtigen müssen und dass die Kommission delegierte Rechtsakte erlassen kann, um wirksame Maßnahmen sicherzustellen (Artikel 103 Absätze 3, 4 und 5 des DNA).

Erwägungsgrund 306 des DNA ermöglicht es Verbraucher:innen, betrügerische oder schädliche Anrufe zu blockieren. Die Sperrung solcher Anrufe sollte jedoch standardmäßig voreingestellt sein, mit einer Opt-out-Möglichkeit. Nur so lässt sich ein „secure by design and by default“-Ansatz erreichen. Ein Opt-in-Modell ist ungeeignet, da viele Verbraucher:innen gar nicht wissen, dass eine solche Schutzfunktion existiert.

Die Aufnahme von Regelungen zur Betrugsbekämpfung im elektronischen Kommunikationssektor ist von großer Bedeutung zum Schutz der Verbraucher:innen. Die bislang vorgeschlagenen Maßnahmen sind jedoch sehr allgemein gehalten und könnten durch konkretere und verbindlichere Anforderungen deutlich an Wirksamkeit gewinnen.

Die gemäß Artikel 103 Absatz 2 des DNA erhobenen Informationen sollten veröffentlicht und ausgewertet werden.

Die Sperrung betrügerischer Anrufe sollte standardmäßig aktiviert sein, verbunden mit einer Opt-out-Möglichkeit.

³⁶ Europäische Bankenaufsichtsbehörde und Europäische Zentralbank: Report on Payment Fraud [Bericht über Zahlungsbetrug], 2025, <https://www.ecb.europa.eu/press/intro/publications/pdf/ecb.ebaecb202512.en.pdf>, 27/02/2026

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

T +49 30 25800-0

info@vzbv.de

vzbv.de

Für den Inhalt verantwortlich:

Team Digitales und Medien
Digitales@vzbv.de

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).