

Einleitung und Zusammenfassung

Die Politik will eine flächendeckende Glasfaserversorgung – und zwar nicht nur bis in den Bürgersteig sondern bis in jede Wohnung. Homes Connected ist das Ziel – Homes Passed passé. Doch: Erst rund 10 Millionen der rund 41 Millionen deutschen Haushalte sind heute überhaupt ans Glasfasernetz angeschlossen – also Homes Connected.¹ Im Mehrfamilienhaus-Bereich sieht es nach Erhebungen von ANGA und VATM noch schlechter aus: Von den insgesamt rund 30 Millionen Haushalten in Zwei- und Mehrfamilienhäusern sind erst 2,9 Millionen mit FTTH-Glasfaseranschlüssen versorgt.² Bei Mehrfamilienhäusern mit mindestens drei Wohneinheiten (insg. 23 Millionen in Deutschland) ist die Zahl der FTTH-versorgten Haushalte noch deutlich niedriger.³ Es bleiben in Deutschland über 20 Millionen Haushalte in Mehrfamilienhäusern, die noch mit Inhaus-Glasfasernetzen erschlossen werden müssen. Eine große Zahl, die mit erheblichen Investitionen verbunden ist.

Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat einen Dialog zu der Frage initiiert, wie der Inhaus-Ausbau beschleunigt werden könnte. Das Ministerium plant, im Rahmen eines TK-Änderungsgesetzes mit Referentenentwurf im Herbst das Thema Inhaus-Netze neben weiteren zu adressieren. Die bisher vom BMDS aufgeworfenen Themenfelder und Fragen skizzieren aus Sicht der ANGA ein verzerrtes Bild vom Netzausbau in den Häusern und den Themen rund um Inhaus-Netze. Der Ausbau stehe vor vielen Herausforderungen, er verlief zu langsam, es entstünden neue „Bottlenecks“ – einige der Schwierigkeiten im Inhaus-Bereich könnten einer regulatorischen Intervention bedürfen.

Das sieht die ANGA ganz anders. Der Inhaus-Ausbau funktioniert in den meisten Fällen gut. Er läuft entsprechend der Kapazitäten und Investitionsmittel, die am Markt verfügbar sind. Bestehende Herausforderungen können regelmäßig über Kommunikation gelöst werden. Gesetzliche Maßnahmen bedarf es keiner. Die ANGA-Mitgliedsunternehmen sind seit Jahrzehnten im Inhaus-Ausbau aktiv – sie kennen den Markt wie niemand anderes. Sie blicken auf langjährige gute Zusammenarbeit mit der für den Inhaus-Bereich unerlässlichen Wohnungswirtschaft, den Wohnungseigentümergeinschaften und ihren Verwaltungen zurück und wissen: Es geht nicht immer reibungslos – aber es geht, wenn man auf Augenhöhe und fair verhandelt und die individuellen Wünsche der Gebäudeeigentümer so weit wie möglich berücksichtigt.

Der Weg zur flächendeckenden Glasfaserinfrastruktur darf nicht durch ein "One size fits all"-Denken verbaut werden. Vielmehr müssen auf die unterschiedlichen baulichen Gegebenheiten und Bedürfnisse zugeschnittene Ausbaumodelle angeboten werden können. Der Inhaus-Ausbau erfolgt heute über verschiedene Modelle: eigenwirtschaftlichen Ausbau durch Netzbetreiber, Ausbau durch Gebäudeeigentümer selbst, Entgeltmodelle wie das Glasfaserbereitstellungsentgelt, oder Mischmodelle mit geteilten Investitionen. Diese Vielfalt muss erhalten bleiben. Denn sie ist notwendig, um auf die Realität vor Ort zu reagieren – ob bei der Wohnungsgenossenschaft mit 30.000 Einheiten oder beim privaten Hauseigentümer mit sechs Parteien. In vielen Neubauten ist der Glasfaseranschluss heute Standard – weil die Eigentümer sich frühzeitig mit ausbauenden Netzbetreibern zusammentun und entsprechende Infrastruktur mitgedacht wird. Im Bestand ist es oft schwieriger, aber mit einer guten Ausbaustrategie und -planung, die insbesondere den Vollausbau garantiert und dabei die Belange der Eigentümer berücksichtigt, gelingt auch dort der Ausbau. Hier ist eine freiwillige Kooperation mit der Eigentümerseite

¹ 26. VATM TK-Marktanalyse, S. 21, <https://www.vatm.de/wp-content/uploads/2025/05/VATM-Marktstudie-2025.pdf>.

² ANGA-VATM Glasfaser-Inhausnetze – Marktanalyse 2025, S. 5, <https://www.anga.de/blog/unkategorisiert/studie-wettbewerber-treiben-glasfaserausbau-bis-zur-couch-voran/>.

³ Die Wettbewerber der Telekom haben in diesem Segment 0,8 Millionen Haushalte mit FTTH ausgebaut, vgl. ANGA-VATM Marktanalyse, S. 16. Zahlen der Telekom liegen nicht vor.

anstelle einer aufgezwungenen Ausbauvorgabe für eine zügige Erschließung der Objekte mit FTTH von besonderer Bedeutung.

Was wir jetzt brauchen, ist Regulierung mit Augenmaß und Weitblick. Die Überarbeitung des Rechtsrahmens sollte sich an den tatsächlichen Entwicklungen im Markt orientieren. Es wäre falsch, bestehende Dynamiken durch überzogene Vorgaben zu bremsen. Wir brauchen einen ausgewogenen Rahmen, der alle Interessen berücksichtigt: Den Wunsch der Mieter nach schnellem Internet, das Investitionsinteresse der Netzbetreiber, und die Eigentumsrechte an Gebäuden sowie Planungsinteressen der Wohnungswirtschaft.

Dringend vermieden werden sollten einseitige Regulierungen, die über die Köpfe von ausbauenden Unternehmen und Eigentümern hinweggehen – insbesondere eine Ausweitung der Zugangsverpflichtungen zu Inhaus-Netzen oder eine umfassende Pflicht für Gebäudeeigentümer, Ausbauaktivitäten zu dulden.

Dabei gilt auch: Den zulässigen Korridor für deutsche Regelungen zu Inhaus-Netzen setzt das EU-Recht. Der Europäische Kodex für die Elektronische Kommunikation (EKEK) und die Gigabitinfrastrukturverordnung (GIA) setzen dem deutschen Gesetzgeber Grenzen, die das BMDS zu beachten hat. Duldungspflicht und Mitnutzungsanspruch sind beide im EU-Recht geregelt. Darüberhinausgehende Regelungen im TKG erachtet die ANGA für überzogen (dazu mehr unten).

Im Weiteren orientiert sich die vorliegende Stellungnahme an den Themen und der Struktur des Diskussionspapiers des BMDS zum Inhaus-Ausbau.

Zu den einzelnen Themen des BMDS-Diskussionspapiers

Thema 1: Koordinationsinstrumente für den NE4-Glasfaserausbau

Das BMDS möchte die Kommunikation zwischen den am NE4-Ausbau Beteiligten verbessern. Dies könne etwa durch die Bereitstellung von Muster für Gestattungsvereinbarungen geschehen, die auch verbindliche Ausbaufristen definieren bzw. beinhalten. Auch die Einrichtung eines neuen Gesprächsforums sei denkbar. Im WEG-Bereich könne über eine Beschleunigung der Prozesskette bei der Entscheidungsfindung diskutiert werden. Unterstützungsmaterialien für Miet- und WEG-Verwaltungen seien denkbar.

Die ANGA teilt die Ansicht des BMDS-Diskussionspapiers, dass Kommunikation zwischen Netzbetreibern und Gebäudeeigentümern der zentrale Dreh- und Angelpunkt beim Inhaus-Ausbau ist. Insofern erscheinen insbesondere Informationsmaterialien für Verwaltungen sinnvoll. Muster für Gestattungsverträge hingegen werden in der Praxis häufig an der Komplexität der verschiedenen Bedürfnisse und Positionen scheitern: Je mehr Beteiligte sich hinter einem Mustervertrag versammeln sollen, desto diffuser wird das Meinungsbild und desto schwieriger wird es, eine einheitliche Vorgabe zu vereinbaren. Aus Erfahrung kann die ANGA sagen, dass solche Musterverträge am Ende aus einer Anhäufung von wahlweise Sonder- und Einzelfallklauseln mit umfassenden Fußnotenerläuterungen bestehen, welche die Verwendung solcher Musterverträge kompliziert und damit unattraktiv machen. Alternativ wird man häufig bei der bloßen Beschreibung von zu regelnden Themen stehen bleiben müssen, weil die verschiedenen Positionen hierzu zu verschieden sind.

Die ANGA hat zudem die Erfahrung gemacht, dass Netzbetreiber und Gebäudeeigentümer meist bereits auf Ihnen aus der Praxis bereits bekannte Vertragsbeispiele Zugriff haben, an denen sie dann ihre individuelle Vereinbarung „entlangverhandeln“. Weitere Muster erscheinen daher nicht notwendig. Vermieden werden muss zudem, dass im Markt der Eindruck entsteht, ein bestimmtes – bspw. von einem Ministerium gebrandetes – Vertragsmuster sei das zu bevorzugende. Es gilt auch im Bereich der Gestattungen die Vertragsfreiheit – d.h. die Parteien sollten ihre Verträge entsprechend ihrer jeweiligen Wünsche und Bedürfnisse verhandeln können.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Aufnahme von Ausbaufristen in einen Gestattungsvertrag braucht es nicht. Im Wege der Verhandlung kommen die Parteien auch heute schon zu guten Regelungen, da die Vereinbarung von Fristen stets für beide Vertragsparteien von Interesse ist.

Eine Sammlung und Darstellung der in Ausbau- und Anschlussverträgen relevanten Themen könnte dagegen in der Tat sinnvoll sein, um insbesondere kleineren Netzbetreibern und Eigentümern oder Verwaltungen jedenfalls einen Kompass für ihre Verhandlungen an die Hand zu geben. So etwas könnte Teil eines Info-Pakets sein, dass das Thema Inhaus-Ausbau und Gestattungsvereinbarung adressiert.

Die Einrichtung eines weiteren Diskussionsforums für Inhaus-Themen lehnt die ANGA aus personellen Gründen ab. Zudem diskutieren wir die Themen bereits im Gigabitforum. Hier müsste lediglich sichergestellt werden, dass die Wohnungswirtschaft einen Platz am Tisch erhält, wenn ihre Belange betroffen sind.

Thema 2: Glasfaserbereitstellungsentgelt (GBE)

Das BMDS erwägt, das GBE zu verlängern und zu überarbeiten, um es für die Praxis attraktiver zu machen. Diesen Ansatz begrüßt die ANGA, auch wenn der Einfluss des GBE auf den Inhaus-Ausbau nicht überbewertet werden sollte. Es kann indes eines von mehreren Finanzierungsinstrumenten für den Inhaus-Bereich sein. Dafür müsste es aber überarbeitet werden, da es im jetzigen Format am Markt kaum Beachtung gefunden hat.

Aus Sicht der ANGA geändert werden müsste:

- die monatliche **Umlage sollte 6,50 € zzgl. MwSt. betragen**, auf 15 Jahre befristet.
- alle **Betriebs- und Wartungskosten sollten unbefristet umlagefähig** sein: Auch bei Glasfaser-Inhaus-Netzen fallen dauerhaft Betriebskosten an, die nicht von der gesetzlichen Pflicht zur Entstörung erfasst werden. Sie müssen umlagefähig sein, damit die Errichtung und der Betrieb des Netzes zumindest finanziell neutral bleibt. Dazu gehören etwa: Dokumentationspflichten, Vorhalten einer Hotline, Instandhaltungs- und Wartungstätigkeiten.
- **Zugangsentgelte** unter Anrechnung der Umlage und etwaiger Endkundenerlöse (also bis zur **Kostendeckung**) sollten erlaubt werden: Eine unbedingte kostenfreie Open-Access-Verpflichtung hindert die Refinanzierung der Netze und damit im Ergebnis die Nutzung des Instruments des GBE. Das gilt insbesondere für Netzbetreiber, die das Netz nur bauen, dann verpachten und selbst keine Kundenbeziehung halten. Ohne die Möglichkeit der Generierung zusätzlicher Entgelte zumindest bis zur Kostendeckung bleiben sie von der Nutzung des GBE ausgeschlossen. In jedem anderen Kontext sind Vorleistungsentgelte akzeptiert. Es ist nicht nachvollziehbar, warum das im Inhaus-Bereich auch unter Nutzung einer Finanzierungshilfe anders sein sollte.
- Umlagefähigkeit **rechtssicher** ausgestalten: zeitgleiche Umlage auf alle Mieter sicherstellen, auch wenn es aufgrund von „Verweigerern“ Nachzügler gibt. Eine Betriebskostenumlage trifft immer alle Wohnungen, sie ist unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme einer Leistung.
- Streichung der rechtlich unklaren Anforderung der **Anbieter-Wahlfreiheit des Mieters in § 2 Nr. 15 c) BetrKV**: Über die Anordnung des Open Access ist Wettbewerb sichergestellt. Ob und von wem dieser Zugang in Anspruch genommen wird, ist der Einflussnahme des Netzbetreibers entzogen.
- **Streichung der 3-Angebots-Pflicht**: Die Pflicht zur Einholung von drei Angeboten ist praxisfern. In der Realität wird ein Gebäudeeigentümer eins, allenfalls zwei Angebote erhalten.
- Streichung der ewigen **Pflicht zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft** durch den Gebäudeeigentümer: Diese Pflicht kann der Gebäudeeigentümer nicht erfüllen, jedenfalls solange die Kosten hierfür nicht umlagefähig sind. Das Netz muss zumindest kostenneutral bleiben.
- **Streichung** der bis Ende 2027 vorgegebenen zeitlichen **Befristung**

Thema 3: Mitnutzungsentgelt

Das BMDS bewertet die Mitnutzung vorhandener Inhaus-Netze im Markt als problematisch. Im Falle eines Streits über die Mitnutzung müsse die BNetzA für jeden Einzelfall die Modalitäten, insb. Preise, individuell ermitteln und darüber entscheiden. Der Entgeltmaßstab sei hierbei inhaltlich sehr unbestimmt und ließe möglicherweise den Ansatz von Kosten außerhalb der NE4 zu. Im Zusammenhang mit der Mitnutzung kämen verschiedene (gesetzgeberische) Maßnahmen in Betracht: Die Konzernklausel könne gestrichen werden; die gesetzliche Anpassung der Zugangsbedingungen sei denkbar, um den Zugang zur NE4 einfacher zu gestalten; der Entgeltmaßstab für die Mitnutzung könne konkretisiert werden.

Mit Blick auf den Zugang zur NE 4 – also die Mitnutzung bereits vorhandener Inhaus-Netze – sieht die ANGA keine Schwierigkeiten. Wo eine einvernehmliche Einigung auf Mitnutzung zwischen dem Netzbetreiber und einem Zugangsnachfrager nicht gelingt, verschafft das TKG einen hinreichenden Mitnutzungsanspruch in § 145 Abs. 2 und 3 TKG. Bei Bedarf kann die BNetzA zur Streitbeilegung angerufen werden. Hierbei entscheidet sie bei Bestehen des Anspruchs auch über angemessene Mitnutzungsentgelte. Stand heute musste die BNetzA bisher nur über einen einzigen (!) Fall entscheiden, bei dem es um die Frage der Mitnutzung eines Inhaus-Glasfasernetzes ging. Diesen hat sie effizient und richtig entschieden. In allen anderen Fällen, haben die Parteien es offensichtlich geschafft, sich ohne das Zutun der BNetzA zu einigen. Ein Marktversagen besteht der Evidenz nach also mitnichten. Im Gegenteil: Das System der Streitbeilegung funktioniert. Die ANGA hat hier den Eindruck, als beruhe das Ansinnen des BMDS auf dem Einwirken durch das in diesem einen BK11-Verfahren unterlegenen Unternehmen.

Richtig war an dieser Stelle die Entscheidung des Gesetzgebers, den (symmetrischen!) Zugang zur Inhaus-Infrastruktur unter bestimmte Bedingungen zu stellen und nicht uferlos auszugestalten. Das ist wichtig, um die Grundrechtspositionen der Beteiligten in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Nicht vergessen werden darf, dass nicht-marktbeherrschende Unternehmen Zugang zu ihrem Inhaus-Netz nach § 145 Abs. 2 und 3 TKG in gleicher Weise zu gewähren haben, wie die marktbeherrschende Telekom. Damit es hier nicht zu einer Wettbewerbsverzerrung zulasten der Wettbewerbsunternehmen kommt, braucht es eine Beschränkung des Zugangsanspruchs.

Mitnutzung ist grundsätzlich von klassischen Open-Access-Modellen (z. B. Bitstrom, Glasfaser-TAL) zu unterscheiden: Sie setzt in der Regel voraus, dass bereits ein paralleles Glasfasernetz bis zum Gebäude (NE3) inkl. Netzabschluss im Keller existiert. Daher bleibt Mitnutzung im bundesweiten Maßstab die Ausnahme und ist im Wesentlichen auf urbane Gebiete mit bestehendem Infrastrukturwettbewerb beschränkt. Einzelfälle können dort auftreten, wo die Netzebene 4 (NE4) "auf Vorrat" errichtet wurde, ohne dass das vorgelagerte Netz bereits existiert.

Ein flächendeckender Bedarf an Mitnutzung besteht nicht. Vielmehr zeigt die Praxis: Der Überbau von bereits bestehenden Glasfasernetzen erfolgt in nennenswertem Umfang ausschließlich durch die Deutsche Telekom – auch dort, wo Open Access (nicht Mitnutzung!) bereits möglich ist. Erweiterte Mitnutzungsansprüche würden daher faktisch vor allem der Telekom zugutekommen und ihren Überbau weiter erleichtern. Gleichzeitig würde damit die von ihr selbst verantwortete Diskrepanz zwischen Homes Passed und Homes Connected auf Kosten anderer Netzbetreiber nivelliert.

Symmetrisch regulierte Mitnutzungsentgelte würden zudem flexible, marktnahe Modelle verdrängen: Derzeit bestehen zahlreiche freiwillige Vereinbarungen zu marktgerechten Konditionen, abgestimmt auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort (z. B. pauschale oder nutzungsbezogene Entgelte) und die im konkreten Fall zu refinanzierenden Ausbaukosten (die erheblich divergieren können). Ein Einheitspreis für die Mitnutzung würde die Refinanzierung teurerer Projekte gefährden. Ein regulatorischer Eingriff ist weder erforderlich noch angezeigt. Dies zeigt auch die Tatsache, dass die BNetzA bisher lediglich ein einziges Streitbeilegungsverfahren hierzu entscheiden musste.

Konkret muss ein Nachfrager einen (oder mehrere) Endkunden nachweisen, die er in der entsprechenden Liegenschaft über das Drittnetz versorgen möchte. Das verhindert, dass pauschale Zugangvereinbarungen beansprucht werden können (vgl. jüngst die Entscheidung der Beschlusskammer 11 im Verfahren BK11-24-020 vom 25.02.2025).

Aus Sicht der ANGA ist das der richtige Ansatz. Eine Ausweitung des gesetzlichen Mitnutzungsanspruchs ist nicht erforderlich. Es kann und muss Nachfragern abverlangt werden können, den Nachweis

einer tatsächlichen Mitnutzungsnotwendigkeit zu erbringen. Alles andere würde einen unverhältnismäßigen Eingriff in die wirtschaftlichen Grundrechte des Netzzerrichters und Netzbetreibers bedeuten.

Eine verpflichtende Mitnutzung mit regulierten Entgelten würde primär die Deutsche Telekom bevorteilen und bestehende marktgetriebene Lösungen verdrängen. ANGA spricht sich klar gegen eine generelle, symmetrische Regulierung der NE4-Mitnutzung aus.

Aus diesen Gründen lehnt die ANGA auch eine Zugangsentscheidung nach § 149 Abs. 6 TKG ab.

Thema 4: Wie kann ein TKU schnell und einfach im Gebäude ausbauen?

Das BMDS strebt den unmittelbaren Vollausbau von Gebäuden durch den ersten Netzbetreiber vor Ort an. Das geschehe derzeit nicht durchgehend, jedenfalls dann, wenn sich Netzbetreiber und Eigentümer nicht auf einen Gestattungsvertrag einigen könnten. Dann bliebe dem Netzbetreiber über die Regelung des Wohnungsstichs nur der Anschluss der einzelnen Wohnung. Das BMDS erwägt, die Duldungspflicht des Gebäudeeigentümers auf den Vollausbau – unter Bedingungen – auszuweiten. Außerdem seien Streitigkeiten über die Duldungspflicht ggf. besser bei der BNetzA als bei den Zivilgerichten aufgehoben.

Die ANGA sieht keine Notwendigkeit, die gesetzlichen Regelungen zur Duldungspflicht zu erweitern. Das gilt sowohl hinsichtlich des Ob als auch des Wie der Duldungspflicht.

Das Gesetz sieht derzeit eine eingeschränkte Duldungspflicht vor für den Fall, dass ein Kundenvertrag vorliegt und die Mitnutzung von Inhaus-Infrastruktur nicht möglich ist. Für diesen Fall kann der Netzbetreiber diesen Kundenanschluss ausbauen, auch ohne dass der Eigentümer dem zustimmt.

Vollausbau erstrebenswert – In der Praxis kein Problem

TK-Unternehmen (auch die der ANGA) eint das Ziel beim Ausbau eines Gebäudes mit Glasfaser das gesamte Gebäude zu erschließen (Vollausbau). Nach Rückmeldung der ANGA-Unternehmen ist dies gleichfalls der Wunsch der Gebäudeeigentümer, wenn man sich grds. über den Ausbau geeinigt hat: Der Netzbetreiber, der ausbauen will und soll, soll dies auch im Wege des Vollaubaues tun.

Grundlegende Weigerung eines Eigentümers bereits vom Gesetz adressiert

Für den Fall, dass ein Gebäudeeigentümer den Ausbau komplett verweigert, schafft § 145 TKG bereits eine Duldungspflicht. Diese dient gleichfalls als Anreiz für den Eigentümer, sich im Wege einer Gestattung mit dem Netzbetreiber zu einigen, auch auf einen Vollausbau.

Grundlage für Baumaßnahmen in Gebäuden und Mietwohnungen muss aus Sicht der ANGA immer ein Gestattungsvertrag mit dem Gebäudeeigentümer sein. Ein Ausbau über die Köpfe des Eigentümers und der Mieter hinweg erscheint schlechterdings praxisfern (Sachbeschädigung, Polizei-Einsatz, Klagerisiko) und schwerlich mit den grundrechtlich geschützten Rechten der Betroffenen (Eigentum, Unverletzlichkeit der Wohnung) vereinbar.

Eine gesetzliche Ausweitung des Duldungsrechts erscheint weder notwendig noch zielführend.

Eine Verweisung von Streitigkeiten zur Duldungspflicht an die BNetzA dürfte an die praktische Grenze der personellen Ressourcen stoßen. Eine Beschleunigung der Verfahren jedenfalls dürfte nicht zu erwarten sein.

Berlin/Köln, 9. Juli 2025

ANGA Der Breitbandverband e.V. vertritt die Interessen von rund 200 Unternehmen der deutschen Breitbandbranche. Die Unternehmensvereinigung setzt sich gegenüber Politik, Behörden und Marktpartnern für investitions- und wettbewerbsfreundliche Rahmenbedingungen ein.

Zu den Mitgliedsunternehmen zählen Netzbetreiber wie Vodafone, Tele Columbus (PYUR), EWE TEL, NetCologne, M-net, wilhelm.tel und eine Vielzahl von Technologieausrüstern. Sie versorgen insgesamt mehr als 20 Millionen Kunden mit Fernsehen und Breitbandinternet.

Neben der politischen und regulatorischen Interessenvertretung zählt zu den satzungsmäßigen Aufgaben des Verwertungsgesellschaften. Die Mitgliedsunternehmen erhalten dadurch kostengünstige Verbandes die Verhandlung mit den urheberrechtlichen Musterlizenzenverträge für die Weitersendung von Fernseh- und Hörfunkprogrammen.