



Bundesverband  
Breitbandkommunikation e.V.

BREKO e.V. | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn

**Per Mail: BK3-Postfach@BNetzA.de**

Bundesnetzagentur

Beschlusskammer 3

Frau Vorsitzende Schölzel

Im Tulpenfeld 4

53113 Bonn

BREKO

Bundesverband

Breitbandkommunikation e.V.

Menuhinstraße 6

53113 Bonn

Tel.: +49 176 300 20 942

harings@brekoverband.de

**23. Januar 2025**

## **BK3-24-016: Standardangebot der Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG für Fiber Broadband**

Sehr geehrte Frau Schölzel,

sehr geehrte Damen und Herren,

die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG (GFNW) hat am 16.10.2024 ein Standardangebot für Fiber Broadband vorgelegt. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer ersten Stellungnahme und tragen zu dem vorgelegten Standardangebot wie folgt vor:

### **I. Verfahrensführung**

*Die Punkte zur Verfahrensführung wurden ebenso in dem Standardangebotsverfahren BK3-24-017 vorgetragen.*

Geschäftsstelle Bonn | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn | Tel: +49 228 24999-70

Hauptstadtbüro Berlin | Invalidenstraße 91 | 10115 Berlin | Tel.: +49 30 58580-415

Europabüro Brüssel | Avenue de Cortenberg 172 | 1000 Brüssel, Belgien | Tel.: +32 472 53 1419

Norbert Westfal, Präsident | Karsten Kluge, Vizepräsident, Schatzmeister | Alfred Rauscher, Vizepräsident

Dr. Stephan Albers, Geschäftsführer

## **1. Verhältnis zum Standardangebotsverfahren der Telekom Deutschland GmbH für Fiber Broadband (BK3-22-018)**

*Die Verbändestellungnahme vom 21.01.2025 ist Bestandteil der hiesigen Stellungnahme und als Anhang beigefügt.*

Das Standardangebotsverfahren der Telekom Deutschland GmbH (DT) für Fiber Broadband (BK3-22-018) ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Auch eine erste Teilentscheidung, die als Orientierung für die Verfahren der Joint Ventures der DT hätte dienen können, wurde bislang nicht veröffentlicht.

Das Standardangebot der DT fungiert faktisch als Marktstandard, da die Regulierungsbedürftigkeit ihrer Joint Ventures allein aus ihrer Verbindung zur DT resultiert. Eine frühzeitige Bewertung des von der DT vorgelegten Standardangebots durch die Beschlusskammer 3 (BK3) der Bundesnetzagentur (BNetzA) hätte den Beigeladenen, aber auch den Betroffenen selbst eine klare Orientierung geboten: Sie hätten nachvollziehen können, in welchen Punkten ihre Einschätzung mit der der BK3 übereinstimmt und wo Abweichungen bestehen. Dadurch hätte sich in den Stellungnahmen gezielt auf die tatsächlich streitigen und relevanten Aspekte fokussiert und so der argumentative Aufwand auf die zentralen Fragen konzentriert werden können.

Dies hätte eine effizientere Nutzung von Kräften und Ressourcen für die Einordnung und Kommentierung der Joint-Venture-Verfahren auf allen Seiten ermöglicht.

**Für die Zukunft muss eine zeitnahe und konsistente Bearbeitung solcher Standardangebote sichergestellt werden, um regulatorische Unsicherheiten zu vermeiden und eine effiziente Verfahrensführung zu ermöglichen. Wir weisen explizit darauf hin, dass unsere Stellungnahme im Standardangebotsverfahren der Telekom (BK3-22-018) weiter vollumfänglich gültig ist. Eventuelle Rückschlüsse auf die Priorität einzelner behandelter Punkte aufgrund einer im vorliegenden Verfahren unterschiedlichen Formulierung lassen sich nicht ziehen.**

## 2. Umgang mit dem Commitment-Modell

Die sogenannten Commitment-Modelle, welche in dem hiesigen Standardangebotsverfahren, aber auch in dem Standardangebotsverfahren der DT sowie ihres weiteren Joint Ventures als Anlage eingebracht wurden, stellen einen Bestandteil des jeweiligen Standardangebots dar und müssen als solche einer regulatorischen Überprüfung unterzogen werden. *Hier: Anhang C des eingereichten Standardangebots*

Die GFNW verweist in ihrem Anschreiben zum Standardangebot darauf, dass das Commitment-Modell nicht direkt Teil des Standardangebots sei, sondern lediglich „zum Zweck der Vollständigkeit“ beigefügt werde. *Anschreiben zum eingereichten Standardangebots, S. 1*

Diese Einordnung ist jedoch nicht haltbar. Das Commitment-Modell ist für das Verständnis und die Bewertung des Standardangebots unerlässlich, sodass es folglich zum notwendigen Umfang des Standardangebots gehört. Seine weitreichende Bedeutung ergibt sich zudem unmittelbar aus dem Standardangebot selbst, da ein abgeschlossener Commitment-Modell-Vertrag in der Rangfolge über dem zentralen Hauptvertrag des Standardangebots eingeordnet wird. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.3 Nr. 1* Wenn das Commitment-Modell als Teil des Standardangebots nicht als solcher durch die BK3 geprüft wird, können im Widerspruchsfall die im Rahmen des Hauptvertrages geprüften Regelungen denen des ungeprüften Commitment-Modells unterliegen.

Daraus folgt, dass es sich nicht um einen eigenständigen Bestandteil handelt, sondern um eine integrale Komponente des Standardangebots, woraus die Verpflichtung zur regulatorischen Prüfung durch die BK3 folgt.

Unabhängig von der konkreten Einordnung des Commitment-Modells als Bestandteil des Standardangebots ist es essenziell, dass die BK3 dessen potenziell wettbewerbsbeschränkende Wirkung auf dem FTTH-Markt angemessen berücksichtigt.

Die DT hat mit ihrem Commitment-Modell bereits die regulatorische Grauzone der fehlenden Entgeltkontrollpflicht für FTTH-Bitstrom ausgenutzt und ihr Vertragsmodell dadurch einer inhaltlichen

Prüfung entzogen. Ein vollständiger Verzicht auf regulatorische Kontrolle wird jedoch der erheblichen Marktrelevanz der Commitment-Modelle nicht gerecht.

Durch die langfristige Vertragsbindung der Nachfrager sowie das Fehlen von Downgrade-Optionen führen die Commitment-Modelle zu einem verschließenden Lock-In von Endkunden sowie zu erheblichen Marktzugangshürden für alternative Anbieter. Dies führt zu einem entscheidenden Vorteil für das marktmächtige Unternehmen sowie seine regulierten Joint Ventures und beeinträchtigt den Anbieterwettbewerb des FTTH-Marktes nachhaltig.

**Aus regulatorischer Sicht ist es daher erforderlich, dass die BK3 klarstellt, dass mit dem dem Standardangebot eingereichte Commitment-Modell ein integraler Bestandteil desselben ist und somit einer Prüfung unterliegt. Andernfalls würde die bestehende regulatorische Grauzone weiter fortbestehen und ein fairer Wettbewerb auf dem FTTH-Markt verhindert.**

## **II. Hauptvertrag als Teil des Standardangebots**

### **1. Equivalence of Input / Nichtdiskriminierung**

Die GFNW setzt mit ihrem Standardangebot für Vorleistungen ein bemerkenswert positives Beispiel für die für sie kartellrechtlich geforderte Umsetzung einer „diskriminierungsfreien Equivalence of Input (Eol)“. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.5 Nr. 3.8* Damit verpflichtet sich die GFNW die Bereitstellung und Überlassungen der im Hauptvertrag angebotenen Leistungen zu den gleichen Zugangsbedingungen und -entgelten anzubieten, wie sie auch anderen Kunden der GFNW angeboten bekommen.

Aus Sicht des BREKO kann eine faire und zukunftsorientierte Regulierung nur durch die konsequente Anwendung des Prinzips der Eol erreicht werden. Dieses Prinzip gewährleistet, dass Vorleistungsnachfrager sowie alternative Netzbetreiber zu jedem Zeitpunkt Zugang zu denselben Ressourcen und Informationen haben wie der eigene Retail-Bereich des regulierten Unternehmens.

**Diese Umsetzung einer EoI-Verpflichtung wirft jedoch die berechtigte Frage auf, warum ein vergleichbar konsequentes Vorgehen nicht bei der DT selbst oder auch ihres weiteren Joint Ventures, der GlasfaserPlus GmbH (GFPlus) zur Anwendung kommt.**

Denn die bisherigen Maßnahmen der BNetzA gegenüber der DT werden diesem Anspruch nur unzureichend gerecht. Statt eines echten EoI wird hier weiterhin überwiegend das Prinzip der Equivalence of Output (EoO) verfolgt. Letzteres gewährleistet lediglich gleichwertige Ergebnisse, jedoch nicht die gleichen Ausgangsbedingungen für alternative Wettbewerber und den eigenen Retail-Bereich der DT.

**Es bedarf daher klarer, verbindlicher Regelungen, die die umfassende Umsetzung von EoI gegenüber der marktbeherrschenden DT sowie der mit ihr verbundenen Unternehmen sicherstellen. Dabei sind umfassende Monitoring- und Berichtspflichten sowie die Anpassung von Prozessen und Systemen unverzichtbare Bestandteile, um diese Verpflichtung effektiv und überprüfbar umzusetzen.**

## **2. Umlage von Kosten / Infrastrukturentgelt**

**Es ist von erheblicher Wichtigkeit, dass im Standardangebot der GFNW eine Regelung aufgenommen wird, die sicherstellt, dass es nicht zu einer unlimitierten Belastung des Vorleistungsnachfragers kommt, wenn der GFNW selbst keine Belastungen oder Aufwendungen für die Verlegung von Infrastrukturen zukommen.**

Konkret ist zu regeln, dass ein Infrastrukturentgelt dem Vorleistungsnachfrager nur dann berechnet werden darf, wenn die GFNW die Ausbaurkosten selbst zu tragen hat. Ein Infrastrukturentgelt an die GFNW zu entrichten, wenn diese die jeweiligen Infrastrukturinvestitionen selbst nicht mehr tätigt oder diese von Dritter bereits vollständig übernommen wurden, würde zu einer Übervorteilung von GFNW führen und dem regulierten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

Soweit die GFNW die Regelungen zum Glasfaserbereitstellungsentgelt gemäß § 72 TKG nutzt besteht keine Grundlage für eine zusätzliche Berechnung des Infrastrukturentgelts.

### **3. Sicherstellung des Festhaltens am L2-FB-Vertrag**

Eine Regelung innerhalb des Hauptvertrages zur außerordentlichen Kündigung des L2-FB-Vertrags sieht vor, dass der Vertrag bei wesentlichen Änderungen der wirtschaftlichen Grundlage, etwa durch Vorgaben der BNetzA, beidseitig außerordentlich beendet werden kann. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.22 Nr. 16.5 c)* Eine solche Klausel ist problematisch, da sie ein erhebliches Risiko für die langfristige Vertragssicherheit und die Planbarkeit für Vorleistungsnachfrager darstellt.

Der Wegfall einer wirtschaftlichen Grundlage darf, unabhängig von dem konkreten Grund für den Wegfall, nicht als unbegründeter Anlass zur Auflösung eines L2-FB-Vertrags herangezogen werden. Die Regulierung dieses Vertragsbereichs der GFNW soll gerade sicherstellen, dass eine diskriminierungsfreie Nutzung von Vorleistungen auch unter geänderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gewährleistet bleibt. Aus diesem Grund muss der außerordentlichen Kündigung eine umfangreiche Begründung vorausgehen, die eine von einer Begründung aufgrund einer rein wirtschaftlichen Grundlage nicht erfüllt wird. Dieses Ziel würde durch dieses Recht zur außerordentlichen Kündigung verkannt.

**Die Klausel bedarf daher einer dahingehenden Anpassung, dass der L2-FB-Vertrag auch unter veränderten regulatorischen Rahmenbedingungen Bestand hat und die Kontinuität der Vorleistungsbereitstellung sicherstellt.**

### **4. Weitergabe vertraulicher Informationen an verbundenen Unternehmen im Sinne von § 15 AktG**

Der Hauptvertrag sieht vor, dass vertrauliche Informationen über die unmittelbar beteiligten

Personen hinaus auch an verbundene Unternehmen im Sinne von § 15 AktG – insbesondere die DT und die EWE AG – weitergegeben werden dürfen, sofern diese Personen im Rahmen der Zusammenarbeit entscheidungsbefugt sind. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.20 Nr. 14* Auch wenn diese Regelung eine Vertraulichkeitsverpflichtung vorsieht, wirft sie in der vorliegenden Form erhebliche Fragen auf, insbesondere vor dem Hintergrund des § 20 Abs. II TKG.

Nach § 20 Abs. II TKG dürfen Informationen, die im Rahmen von Verhandlungen oder Vereinbarungen über Zugang und Zusammenschaltung gewonnen werden, ausschließlich für die hierfür vorgesehenen Zwecke verwendet und nicht an Dritte – darunter auch Tochtergesellschaften oder andere Geschäftspartner – weitergegeben werden. Die vorliegende Regelung stellt somit in einem Spannungsverhältnis zu dieser gesetzlichen Vorgabe.

**Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, die rechtliche und praktische Grundlage für diesen Vertragsteil zu überprüfen.** Dabei ist insbesondere zu erörtern, inwieweit der Zweck der GFNW als eigenständig reguliertes Unternehmen mit spezifischen kartellrechtlichen Verpflichtungen die Weitergabe derartiger Informationen rechtfertigt. Darüber hinaus ist zu betrachten, wie der genaue Ablauf der Datenweitergabe erfolgt, um sicherzustellen, dass Informationen nicht auf wettbewerbsschädliche Weise genutzt oder weitergegeben werden.

### **III. Commitment-Modell als Teil des Standardangebots**

#### **1. Fehlendes Sonderkündigungsrecht (Downgrade-Option) und lange Laufzeit**

Das Commitment-Modell der GFNW weist in wesentlichen Punkten Parallelen zu dem bereits eingeführten Commitment-Modell der DT auf, dessen erhebliche wettbewerbsrechtliche und regulatorische Bedenken von Seiten des BREKO bereits in vorangegangenen Stellungnahmen umfangreich kritisiert wurden (u.a. BREKO-Stellungnahme zu BK3-19-020 v. 22.11.2021, S. 11).

Eine der zentralen Schwächen des Commitment-Modells ist der Verzicht auf das Angebot einer Downgrade-Option. Aktuell ist es für Nachfrager nicht möglich, die ursprünglich gebuchte Stückzahl von Anschlüssen zu reduzieren, was zu einer langfristigen Bindung führt und den Wechsel zu alternativen Netzbetreibern unwirtschaftlich und damit unattraktiv macht.

Darüber hinaus bindet das Commitment-Modell die Nachfrager durch eine außergewöhnlich lange Laufzeit von 10 Jahren sowie eine Nachlaufzeit von 3 Jahren an einen festen Vorleistungsanbieter. *Anhang C des eingereichten Standardangebots, S. 4 Nr. 6* Diese Bindungsdauer übersteigt deutlich die Laufzeiten früherer Modelle der DT und führt zu einer weiteren Erschwerung für Nachfragern, auf Marktveränderungen flexibel zu reagieren und alternative Anbieter zu wählen.

Diese Hemmung des Wechsels von Nachfragern zu alternativen Netzbetreibern schafft erhebliche Marktzugangshürden auf dem Vorleistungsmarkt und beeinträchtigt den FTTH-Wettbewerb nachhaltig. Dies widerspricht dem Ziel der Sicherstellung von Chancengleichheit zwischen etablierten und alternativen Anbietern sowie der Förderung von Innovation und Investitionen im Glasfaserausbau und steht damit in Widerspruch zu dem Regulierungsziel der Förderung eines fairen und diskriminierungsfreien Wettbewerbs aus § 2 Abs. II TKG.

**Es bedarf daher der verpflichtenden Einführung einer Downgrade-Option und die Verringerung der vertraglich festgelegten Laufzeit. Diese Änderungen würden den Marktzugang für alternative Anbieter erleichtern und damit zu faireren und nachhaltigeren Wettbewerbsbedingungen führen.**

## **2. Commitment-Vereinbarungen zu bevorzugten Vertragskonditionen vor abgeschlossener Überprüfung des Standardangebots**

Das Commitment-Modell der GFNW beinhaltet bevorzugte Vertragskonditionen für Commitment-Vereinbarungen, die bis zum 31. März 2025 abgeschlossen werden. Für diese wird zwar eine

angepasste Laufzeit, jedoch lediglich nachteilig abweichende Vertragskonditionen angeboten. Diese Stichtagsregelung führt dazu, dass Commitment-Vereinbarungen abgeschlossen werden, noch bevor ein reguliertes Standardangebot vorliegt, was die Marktteilnehmer daran hindert, fundierte Entscheidungen auf Grundlage einer überprüften Regulierungsgrundlage zu treffen.

**Aus diesem Grund ist es von hoher Wichtigkeit, dass die BK3 klarstellt, dass das mit dem Standardangebot eingereichte Commitment-Modell ein integraler Bestandteil desselben ist und somit einer Prüfung unterliegt.**

### **3. Fehlende Transparenz bei der Berechnung regionaler Commitments**

Das vorliegende Commitment-Modell weist eine mangelnde Transparenz hinsichtlich der Ausgestaltung regionaler Commitments auf, insbesondere in Bezug auf die Abgrenzung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sowie die Kriterien für die Zuordnung anhand von Größenzahlen. So wird beispielsweise eine Stadt mit 47.000 Einwohnern als „ländlich“ eingestuft, während eine Stadt mit 45.000 Einwohnern als „städtisch“ gilt. Ohne eine klare Definition der zugrunde liegenden Vorgehensweise bei dieser Einordnung ist eine Überprüfung der Konsistenz derzeit nicht möglich. Dies erschwert sowohl eine objektive Bewertung als auch die Nachvollziehbarkeit des Modells. **Daher erscheint es notwendig, eine eindeutige Definition der relevanten Kriterien und Einordnungen einzufügen.**

Wir bitten um die Beachtung der von uns bedachten Punkte und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.



Henrik Harings  
Leiter Regulierungsverfahren & Justizariat



Lisa Müller  
Referentin für Recht & Regulierung