



Bundesverband
Breitbandkommunikation e.V.

BREKO e.V. | Menuhinstraße 6 | 53113 Bonn

bnPer 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

BK3-24-017: Standardangebot der GlasfaserPlus GmbH für Fiber Broadband

Sehr geehrte Frau Schölzel,

sehr geehrte Damen und Herren,

die GlasfaserPlus GmbH (GFPlus) 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 BK3-24-016 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 Cortenbergh 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 beigelegt.

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 behandelte 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 GFPlus 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.2*

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. 2* 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 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 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 Verpflichtung zur Einhaltung des Prinzips der „Identität des Zugangs“ (Equivalence of Input – EoI) gewährleistet, dass Vorleistungsnachfrager sowie alternative Netzbetreiber zu jedem Zeitpunkt Zugang zu denselben Ressourcen und Informationen haben wie der eigene Retail-Bereich des regulierten Unternehmens. Eine faire und zukunftsorientierte Regulierung kann nur durch die konsequente Anwendung des Prinzips der EoI erreicht werden.

Die Glasfaser NordWest GmbH & Co. KG (GFNW) stellt mit dem von ihr in dem Verfahren BK3-24-016 eingereichten Standardangebot sicher, dass sowohl interne Bereiche als auch externe Netzbetreiber unter gleichen Bedingungen Zugang zu den Vorleistungsprodukten erhalten. Sie stellt damit sicher, dass externe Anbieter keine Benachteiligung erfahren, indem sie die gleichen Zugangsbedingungen und Informationen erhalten wie die interne Abteilung des Netzbetreibers.

Die damit einhergehende Vereinheitlichung der Zugangsbedingungen ist nicht nur notwendig, sondern auch umsetzbar und praktikabel. Dieser Umstand zeigt, dass es sich bei der Forderung nach dem Prinzip der EoI nicht um eine theoretische Forderung, sondern um eine praktisch umsetzbare Maßnahme handelt, die zu einer transparenten und fairen Wettbewerbsumgebung führt.

Ein dahingehend wesentlicher Kritikpunkt ist die Regelung des Standardangebots, wonach die GFPlus Zugangsanfragen von alternativen Netzbetreibern nur unter der Bedingung gewähren will, dass diese der GFPlus oder der mit ihr verbundenen Unternehmen einen vergleichbaren Zugang einräumen. *Anhang C des eingereichten Standardangebots, S. 9 Nr. 15* Diese symmetrische Verpflichtung entbehrt jedoch jeglicher regulatorischen Grundlage und steht im Widerspruch zu den Prinzipien einer diskriminierungsfreien Marktregulierung.

Ähnlich wie im Standardangebot der DT wird auch hier statt eines echten EoI, 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 GFPlus sowie der mit ihr verbundenen DT. Für alternative Netzbetreiber besteht so keine Möglichkeit, bestimmte Endkundendaten einzusehen, wodurch sie aufgrund der fehlenden Zugangs zu diesen Marktinformationen benachteiligt werden.

Ein Standardangebot, das potenzielle Wettbewerbsverzerrungen begünstigt, darf nicht durch die BK3 genehmigt werden.

2. Vertragskonsistenz

Es wird darauf hingewiesen, dass die GFPlus im vorliegenden Standardangebotsverfahren bei der Übernahme umfassender Verträge der DT bestimmte wesentliche Regelungen, die für die DT vorab reguliert wurden, nicht übernommen hat.

Als Beispiel kann dafür der Vertragsteil zur Verkehrsübergabe am Übergabeanschluss angebracht werden. *Anhang A zum ÜA des eingereichten Standardangebots, S. 4 Nr. 4.2*

Auch wenn die GFPlus die Vertragsdetails im Wesentlichen übernimmt, so unterlässt sie im Vergleich zur DT explizit die Möglichkeit zum Anbieten einer Fernkolokation.

Es wurden konkrete Abweichungen vom bisherigen Wortlaut bzw. die Umstrukturierung von Passagen und damit der wesentlichen Leistung vorgenommen, die sowohl die Konsistenz als auch die Vergleichbarkeit der Vertragsgestaltung erheblich beeinträchtigt. Dies erschwert es alternativen Netzbetreibern, das vorliegende Standardangebot umfassend zu prüfen und einzuordnen. Gleichzeitig werden bereits für die DT regulierte und als verbindlich geltende Passagen erneut in Frage gestellt, ohne dass dafür eine nachvollziehbare Notwendigkeit erkennbar ist.

Sofern die GFPlus auf bestehende Verträge der DT zurückgreift, sind die entsprechenden Regelungen auch im aktuellen Verfahren zu übernehmen. Abweichungen von etablierten Standards und die dadurch entstehenden Unklarheiten bedürfen einer umfassenden Erläuterung und Begründung.

Es sollte sichergestellt werden, dass im Rahmen des Verfahrens die Einhaltung und Übernahme bereits regulierter und bewährter Regelungen übernommen werden, sofern diese weiterhin Anwendung finden.

3. Umlage von Kosten / Infrastrukturentgelt

Es ist von erheblicher Wichtigkeit, dass im Standardangebot der GFPlus eine Regelung aufgenommen wird, die sicherstellt, dass es nicht zu einer unlimitierten Belastung des Vorleistungsnachfragers kommt, wenn der GFPlus 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 GFPlus die Ausbaukosten selbst zu tragen hat. Ein Infrastrukturentgelt an die GFPlus zu entrichten, wenn diese die jeweiligen Infrastrukturinvestitionen selbst nicht mehr tätigt oder diese von Dritter bereits vollständig übernommen wurden, würde zu einer Übervorteilung von GFPlus führen und dem regulierten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen.

Soweit ein Endkunde seine Immobilie über den Bauherrens-service erschließen lässt, darf von der GFPlus kein Infrastrukturentgelt verlangt werden. Gleiches gilt, wenn die GFPlus die Regelungen zum Glasfaserbereitstellungsentgelt gemäß § 72 TKG nutzt. Auch in diesen Fällen besteht keine Grundlage für eine zusätzliche Berechnung des Infrastrukturentgelts. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit beachtet werden, dass die GFPlus als Betreiber selbst keine eigene Infrastruktur ausbaut, sondern den Ausbau über ein Betreibermodellen realisiert. Auch in solchen Fällen darf kein Infrastrukturentgelt erhoben werden.

4. Schnittstellen

Die GFPlus beabsichtigt offenbar, dauerhaft Bestellungen und Geschäftsprozesse über bestehende von der DT etablierte Schnittstellen abzuwickeln. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass in den Regelungen der GFPlus weiterhin auf bestehende Prozesse Bezug genommen wird, anstatt die Entwicklung und Implementierung einer zukunftsfähigen Marktschnittstelle aktiv voranzutreiben. *Anhang G des eingereichten Standardangebots*

Ähnlich wie bei der DT muss auch bei der GFPlus sichergestellt werden, dass bestehende Schnittstellen nicht als Dauerlösung etabliert bleiben, sondern lediglich als Übergangslösung dienen. Eine dauerhafte Nutzung bestehender Schnittstellen könnte die Interoperabilität und Anpassungsfähigkeit im Markt behindern. Das Ziel sollte eine Marktschnittstelle sein, welche sämtliche Geschäftsprozesse effizient abbilden kann und sich den Bedürfnissen und Anforderungen des Marktes anpasst.

Dieses Ziel einer Marktschnittstelle entspricht auch dem Mandat des Gigabitforums und den

Bestrebungen, eine einheitliche, offene und zukunftsorientierte Schnittstellen-Architektur zu schaffen.

Ein Verweis auf eine reine Weiterentwicklung bestehender Schnittstellen, wie es bei der DT der Fall ist, greift zu kurz. Auch bei der GFPlus muss es das Ziel sein, bestehende Ansätze zu überarbeiten und eine vollwertige neue Marktschnittstelle zu schaffen. Diese Marktschnittstelle würde sicherstellen, dass die Marktteilnehmer ihre Systeme nicht mehrfach anpassen oder zusätzliche Schnittstellen implementieren müssen, wenn sie mit verschiedenen Netzbetreibern zusammenarbeiten.

Diese dauerhafte Nutzung bestehender Schnittstellen läuft darüber hinaus dem Open-Access-Konzept zuwider. Vorleistungsnachfrager wären gezwungen, erhebliche Ressourcen in die Integration verschiedener Schnittstellen zu investieren, was den Wettbewerb einschränkt und unnötige Transaktionskosten verursacht.

In Anhang G des Standardangebots der GFPlus ist daher ein Passus aufzunehmen, der die GFPlus verpflichtet, eine neue Marktschnittstelle zu implementieren. Diese Schnittstelle muss die relevanten Geschäftsprozesse sowie die Abgabe von Entstöraufträgen abdecken.

5. 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, außerordentlich beendet werden kann. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.14 Nr. 15.4* 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 Anlass zur Auflösung eines L2-FB-Vertrags herangezogen werden. Die

Regulierung dieses Vertragsbereichs der GFPlus 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.

6. 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 weitergegeben werden dürfen, sofern sie diese aufgrund „ihrer Tätigkeit im Rahmen der beschriebenen Zusammenarbeit erhalten müssen“ oder sie „für die Entscheidung im Rahmen dieser Zusammenarbeit zuständig sind“. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.13 Nr. 13* 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 könnte somit in einem Spannungsverhältnis zu dieser gesetzlichen Vorgabe stehen.

Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, die rechtliche und praktische Grundlage für diesen Vertragsteil zu überprüfen. Dabei sollte betrachtet werden, wie der genaue Ablauf der Datenweitergabe erfolgt, um sicherzustellen, dass Informationen nicht auf wettbewerbsschädliche Weise genutzt oder weitergegeben werden.

7. Verträge zur Überlassung von Technikflächen

„Mit dem FB-Übergabeanschluss am Ethernet-Node (EN) erfolgt die netztechnische Verbindung der Infrastrukturen der Vertragspartner auf einer Technikfläche des Kunden an einem EN der GF+. Der EN ist ein Netzknoten, welcher die erforderlichen Funktionen für den Transport des Layer 2-Verkehrs bereithält.“ Anhang A des eingereichten Standardangebots, S. 5 Nr. 1.1 Satz 1

Ein Nachfrager muss demnach eine Kollokationsfläche im Netzknotenstandort der GFPlus anmieten.

Bezüglich solcher Kollokationsfläche und Technikverträge verweist der Hauptvertrag auf „die Regelungen des jeweiligen Vertrages über die entsprechende Technikfläche, z. B. „Vertrag über den räumlichen Zugang (Kollokation) und Raumluftechnik“. *Hauptvertrag des eingereichten Standardangebots, S.3 Nr. 3.1* Diese Regelung verweist jedoch nicht auf einen spezifizierten im Standardangebot enthaltenen Kollokationsstromvertrag. Fraglich ist, ob die GFPlus damit auf den Kollokationsstromvertrag der DT verweist oder einen eigenen Kolovertrag zur Verfügung stellt.

Unabhängig davon, auf welchen Kollokationsstromvertrag sich der Verweis bezieht, braucht es einen spezifischen Kollokationsstromvertrag für die Glasfaserinfrastruktur im Rahmen des Standardangebots der GFPlus. Das Fehlen eines bestehenden Vertragswerks, erschwert die Nachvollziehbarkeit und Transparenz für die Marktteilnehmer und könnte zu Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung führen. Aus diesem Grund kann das Standardangebot nicht vollumfänglich bewertet werden, was zu einer Unvollständigkeit des gesamten Standardangebots führt.

Aus diesem Grund hat die BK3 das vorgelegte Standardangebot als unvollständig zurückzuweisen. In jedem Fall ist es erforderlich, dass die GFPlus eine vollständige und klar definierte Regelung zur Anmietung von Technikflächen und den entsprechenden Verträgen in das Standardangebot aufnimmt.

III. Commitment-Modell als Teil des Standardangebots

Das Commitment-Modell der GFPlus 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 eines Sonderkündigungsrecht (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.

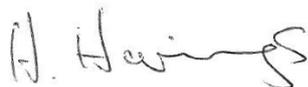
Darüber hinaus bindet das Commitment-Modell die Nachfrager durch eine außergewöhnlich lange Laufzeit von 10 Jahren an einen festen Vorleistungsanbieter. *Anhang C des eingereichten Standardangebots, S. 5 Nr. 6* Diese Bindungsdauer übersteigt deutlich die Laufzeiten früherer Modelle der DT und führt zu 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 für alternative Netzbetreiber 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.

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