



Stellungnahme

zu dem Standardangebot-Entwurf Fiber Broadband – Az. BK3d-22/018

Berlin, 09. Dezember 2022

Der BUGLAS dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nimmt diese gerne wahr. Dieses Dokument enthält **keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse**.

I. Schwächung Wettbewerb

1. Commitment-Modell - Abnahmequote

Der BUGLAS hält das Standardangebot nur für teilweise geeignet, wirksamen Wettbewerb herzustellen.

Bezüglich der Regelungen zu Commitment-Modellen (Anhang C), welche die Betroffene laut ihrem Antragsschreiben nur „der Vollständigkeit halber mit vorgelegt“ hat, aber nicht zum Gegenstand des vorliegenden Standardangebotsverfahrens machen möchte, sollte die Beschlusskammer bedenken, dass der faktische Standard im Markt auf der Vereinbarung von Commitment-Modellen liegt. Jedoch werden durch das Commitment-Modell in Verbindung mit den nicht hinreichend differenzierten Abnahmequoten insbesondere lokale und regionale Telekommunikationsunternehmen benachteiligt. Einerseits erreichen insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen in aller Regel nicht die aus deren wirtschaftlicher Perspektive hohen Abnahmequoten, die für das vorgesehene Commitment-Modell notwendig sind. Andererseits fehlt es für größere regionale Telekommunikationsunternehmen an zusätzlichen (höheren) Abnahmequoten, die für das vorgesehene Commitment-Modell wiederum zu Entgelten bzw. Bedingungen führen, die diese regionalen Unternehmen in der Lage versetzt, mit den nationalen Telekommunikationsunternehmen in einen wirksamen Wettbewerb treten zu können. Dieser je nach individueller Unternehmensgröße abhängige Befund mündet in die gleiche wettbewerbliche Problemstellung: Die nicht hinreichend differenzierten Abnahmequoten haben zum einen zur Folge, dass mit dem Standardangebot vor allem nationale Nachfrager des Fiber Broadband-Zugangs bevorzugt würden und zu besseren Konditionen einkaufen könnten. Insbesondere für regional tätige oder auch neu in den Markt hinzutretende Unternehmen ist das derzeitige Commitment-Modell wirtschaftlich nicht tragfähig, entweder weil die für regionale Telekommunikationsunternehmen avisierten Abnahmequoten für kleinere und mittlere Unternehmen nicht erreicht werden können oder die voraussichtlich unterschiedlichen Entgelte für die jeweiligen Abnahmequoten regionaler und nationaler Nachfrager einen in diesem Sinne chancengleichen Wettbewerb zwischen diesen verhindern. Große Nachfrager erreichen qua Kapital, Größe, Vermarktungsmacht, Bekanntheitsgrad und personelle wie sachliche Ausstattung die erforderliche Abnahmequote vergleichsweise erheblich einfacher. Derzeit würden demnach nationale Nachfrager ungerechtfertigt bevorzugt und deren Marktmacht verfestigt. Durch diese Benachteiligung der KMUs würde also der Wettbewerb verzerrt. Der Entwurf des Standardangebots trägt somit auch den nationalen Gegebenheiten des Marktes nicht ausreichend Rechnung. Der deutsche Markt zeichnet sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher

Anbieter von Telekommunikationsdiensten und Netzbetreibern aus. Dieser Heterogenität ist Rechnung zu tragen, da sie Endkunden in jeder Hinsicht Vielfalt bietet und den Markt zu wirksamem Wettbewerb tendieren lässt, argumentum e contrario § 10 Abs. 2 Nr. 2 TKG. Wettbewerbsdruck und -intensität können natürlich dazu führen, dass sich bei mangelnder Rentabilität auch einige KMUs dazu entscheiden werden, sich aus dem Markt zurückziehen. Dies wären legale, legitime und marktwirtschaftliche Gründe für einen Rückzug. Hingegen ist eine systematische Benachteiligung auf Grund der Gestaltung eines Standardangebots kein akzeptabler Grund.

Wie bereits angedeutet, errichtet das vorgesehene Commitment-Modell in Verbindung mit den hohen Abnahmequoten aus denselben Gründen eine beträchtliche regulatorische Marktzutrittsschranke für Unternehmen, die erstmalig in Markt eintreten wollen. Dies widerspricht § 10 Abs. 2 Nr. 1, 3. Alternative TKG.

Für ausbauende Anbieter von Ftt/B und Ftt/H-Vorleistungen bedeutet das Commitment-Modell, dass die Deutsche Telekom ihre Marktmacht aus dem Kupfernetz auf das Glasfasernetz übertragen kann. Sowohl auf dem Kupfernetz als auch auf dem Glasfasernetz der Deutschen Telekom nachgefragter Layer 2-Bitstream Einzelanschluss zählt in das Commitment. Ferner gibt es im Gegensatz zum Kontingentmodell kein Kündigungsrecht für einen Layer 2-Bitstream Einzelanschluss für den Nachfrager, sofern ein alternatives Telekommunikationsunternehmen glasfaserbasierten Bitstream anbieten kann. In Kombination mit dem hohen Commitment bindet die Deutsche Telekom die Nachfrager auf ihrem Netz. Die Nachfrager fehlen somit den alternativen Telekommunikationsunternehmen für deren Netzauslastung und Refinanzierung ihrer Glasfasernetze.

2. Forderung

Der BUGLAS fordert **keine Aufgabe** des Commitment-Modells – im Gegenteil: Wir schlagen eine weitere Differenzierung des Commitment-Modells vor dahingehend, dass nachfragende Unternehmen nach einem oder mehreren sachgerechten Kriterien kategorisiert werden. Bspw. nach der Anzahl ihrer bestehenden TK-Vertragspartner oder nach Umsatz. Je höher die Kategorie eines Unternehmens wegen des gewählten Kriteriums, desto höher kann die Abnahmequote sein. Demgegenüber müssten von Unternehmen niedrigerer Kategorien nach denselben Kriterien im Verhältnis entsprechend geringere Abnahmequoten erfüllt werden.

Eine solche Differenzierung des Commitment-Modell hätte umgekehrt zur Folge, dass bei Verhandlungen über den wechselseitigen Zugang die Betroffene in dem, was Sie anbieten kann, gleichgestellt wird mit dem ihr gegenüberstehenden regional oder lokal tätigen Telekommunikationsbetreiber. Mit anderen Worten und abseits der direkten Relevanz für den

Einkauf von Vorleistungen bei der Betroffenen, finden Verhandlungen zwischen der Betroffenen und einem regional tätigen Betreiber oft unter den Limitierungen des Commitment-Modells statt, was bedeutet, dass die Betroffene oft andere Leistungskonditionen beim Partner verlangt, als Sie zugestehen kann (nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass ein kleineres Unternehmen mit einem kleinerem Footprint ihr gegenübersteht). Letztendlich bindet die Betroffene das national ausgestaltete Commitment-Modell auch in diesen Verhandlungen, wenn es darum geht, dass ihre Produkte eingekauft werden, nicht aber wenn Sie selbst Glasfaservorleistungen einkaufen möchte. Durch ein differenziertes Commitment-Modell würde damit auch die Möglichkeit bei Verhandlungen für eine Preis-/Leistungsreziprozität zumindest regulatorisch eingeräumt werden.

Weiter plädiert BUGLAS dafür, dass sich die Betroffene verpflichtet, den Wettbewerbern mehr Planungssicherheit hinsichtlich der zu erschließenden Gebäude zu geben. Die Betroffenen sollte sich im Hinblick auf das Erreichen von Abnahmequoten grundsätzlich auf einen Zeitraum von 12 Monaten festlegen. Zusätzlich zu einer Anpassung der Commitment-Modelle brauchen Nachfrager Sicherheit, wenn es anschließend um die Erfüllung der Abnahmequote geht.

II. Benachteiligung per Schnittstellendefinition

1. Erzeugung ungerechtfertigten Mehraufwands

Der BUGLAS kritisiert, dass die vorgeschlagene Schnittstellendefinition ein Hemmnis für alle Zugangsnachfrager darstellen würde. Ohne sachliche Gründe will die Betroffene eine Schnittstelle auf Basis der WITA OSS, ESS und SSS festgelegt sehen, welche allen Nachfragern neue Implementierungen der Schnittstellen und die Anpassung der damit zusammenhängen Prozesse aufbürden würde, vgl. S. 3, FB_(1000) – Hauptvertrag, Präambel, -etablierte WITA-. Die Branche hat sich auch im Rahmen des Gigabitforums (Branchendialog unter organisatorischer Leitung der BNetzA) darauf verständigt, mit den marktverfügbaren Standardschnittstellen zu arbeiten, die der Arbeitskreis Schnittstellen & Prozesse unter Beteiligung der Betroffenen erarbeitet. Die Betroffene beteiligt sich hieran aktiv und hat diesem Vorgehen zugestimmt.

Im Mandat des AK S & P für einen marktverhandelten Standard hinsichtlich Schnittstellen im Rahmen der Migration Kupfer/Glas heißt es:

„Vorhandene und genutzte Geschäftsprozesse müssen auf der Schnittstellen-Architektur abzubilden sein bzw. sind im Rahmen der Konsolidierung bereits vorhandener, semantisch ähnlicher Schnittstellen zu berücksichtigen und an die Marktbedürfnisse und Erfordernisse anzupassen. Die etablierten Schnittstellen S/PRI, WITA, WBCI werden technisch und prozessual vereinheitlicht (soweit möglich). Zielsetzung ist eine Schnittstelle, welche sämtliche Prozesse abbilden kann.“

Hierbei werden auch Prozesse berücksichtigt, welche derzeit ohne Schnittstellenunterstützung sind.“

Dieses Mandat hat die Betroffene nachweislich mitgetragen. Sollte es dazu kommen, dass Nachfrager wegen dieses Standardangebots nach den Vorstellungen der Betroffenen die WITA nutzen und später parallel zur WITA eine brancheneinheitliche Schnittstelle für die Migration Kupfer/Glas implementieren, pflegen und unterhalten müssen (mit den zugehörigen Prozessen), würde dies seitens der Nachfrager mindestens doppelte Investitionen sowie personellen Aufwand produzieren. Dieser Doppelung von Investitionen der Nachfrager ist jedenfalls **entgegenzuwirken**, indem ab Vorliegen der brancheneinheitlichen Schnittstelle die Wettbewerber nicht auf Grund des Willens der Betroffenen länger als irgend notwendig die WITA-Schnittstelle nutzen müssen.

Hinzu kommt, dass vorgeschlagene Weiterentwicklung der WITA-Schnittstelle der Betroffenen aufgrund ihrer erheblichen Marktmacht zur Folge hätte, dass Wettbewerber sich genau überlegen müssten, in welche Lösung sie investieren wollten.

Zugleich würde die parallele Einführung der angedachten WITA-Schnittstelle der Betroffenen auch eine Entwertung getätigter Investitionen der Wettbewerber in den S/PRI Standard bedeuten, der nicht notwendig wäre. Denn nach Kenntnisstand des BUGLAS bietet die Betroffene mindestens einem Nachfrager für dessen Einkauf von Ftt/X-Vorleistungen die Nutzung der S/PRI-Schnittstelle an und dies wird auch so abgewickelt. Durch die nicht erforderliche Umstellung der Nachfrager von der S/PRI- zur WITA-Schnittstelle würde den erheblichen Bemühungen im Markt hinsichtlich einer Öffnung von Netzen und der Förderung der Netzauslastung von Glasfasernetzen gerade auch von alternativen Glasfaseranbieter die Luft genommen.

2. Forderung

Im Standardangebot ist vorzusehen, dass die Betroffene ab Vorliegen der Spezifikation einer branchenweit einheitlichen Schnittstelle diese anstatt der WITA-Schnittstelle implementiert, nutzt und Nachfragern anbietet. Bei Planung der aktuellen WITA-Schnittstelle sind für diesen Wechsel zur markteinheitlichen Schnittstelle bereits jetzt die erforderlichen Planungen und Voraussetzungen durch die Betroffene sicherzustellen.

Eine entsprechende Nebenbestimmung für das Standardangebot im Sinne von § 29 Abs. 4 S. 3 TKG könnte bspw. lauten:

„Die Betroffene beginnt ab Vorliegen der Spezifikation des Arbeitskreises Schnittstelle und Prozesse der brancheneinheitlichen Schnittstelle für Ftt/B und Ftt/H mit deren Implementierung

und stellt diese den Nachfragern bereit. Eine weitere Nutzung der WITA-Schnittstelle bedarf der Zustimmung des Nachfragers.“

Idealerweise sollte die Betroffene Erläuterungen im vorgenannten Sinne

- in der Präambel, FB_ (1000) – Hauptvertrag, S. 3
- und in der Anlage FB_(7000)_V07-01_Anh G - Regelung im Zusammenhang mit der Nutzung von elektronischen Auftrags- und Entstörschnittstellen.

anbringen.

Weiter sollte die Betroffene im Standardangebot auch so lange die S/PRI-Schnittstelle für die Nachfrager für deren Einkauf anbieten bis zur Einführung der branchenweiten Schnittstelle FttB/FttH. Unseres Wissens bietet sie das zumindest einem Nachfrager bereits auf bilateraler Basis.

a) Unklarheit über Zeitplan

Darüber hinaus lässt die Betroffene im Unklaren, wie sie die WITA-Schnittstelle zukünftig weiter zu konsolidieren gedenkt, vgl. -Anlage FB_(2110) – FB Access FTTB CuDA, S. 4, Abschnitte 4 und 5- sowie dort auf S. 5, Abschnitt 6 zu FTTH. Auch das GEREK betont die Bedeutung der Transparenz und Kompatibilität von Schnittstellen, vgl. BoR (19) 238, S. 3.

b) Forderung

Zur Herstellung der Rechts- und Planungssicherheit der Nachfrager ist deshalb die Angabe eines sachgerechten Konsolidierungsplans mit klaren Angaben und einer zeitlich ausreichenden Dimensionierung erforderlich.

III. Fazit

Im Hinblick auf das Commitment-Modell fordert BUGLAS Abnahmequoten, die anhand geeigneter sachlicher Kriterien den sehr verschiedenen Wettbewerbern angemessen und differenziert Rechnung tragen. Ansonsten droht eine Schwächung des Wettbewerbs.

Die Nachfrager sollen nicht länger als unbedingt notwendig, die von der Betroffenen gewünschte WITA-Schnittstelle nutzen müssen; insbesondere da die Betroffene selbst einen anderen branchenweiten Schnittstellenstandard im Rahmen der Kupfer/Glas-Migration erreichen will.

Wir würden uns über eine Berücksichtigung der von uns angesprochenen Punkte sehr freuen und stehen Ihnen für Rückfragen und einen weiteren Austausch jederzeit sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Glasfaseranschluss e. V.

Wolfgang Heer

Geschäftsführung

Nicolas Goß

Recht & Regulierung

Über den BUGLAS

Der BUGLAS vertritt mehr als 160 Unternehmen, die in Deutschland den Ausbau von Glasfasernetzen (Fiber to the Building/Home, FttB/H) vorantreiben. Dazu zählen ausbauende Unternehmen, Netzbetreiber und Ausrüster. Unsere Mitgliedsunternehmen versorgen über 70 Prozent aller Glasfaserkunden in Deutschland mit nachhaltiger digitaler Infrastruktur. Der BUGLAS setzt sich für einen flächendeckenden Ausbau von Glasfasernetzen ein und spricht sich für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen aus, in denen FttB/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können.