

# **Die Handelsplattform für NGA- Vorleistungsprodukte – ein kreatives Modell für Wettbewerb und Take-up bei Glasfasernetzen**

**- Ein Evaluierungsansatz  
für den BREKO**

von

Dr. Karl-Heinz Neumann

14. Dezember 2017

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Management Summary</b>	<b>1</b>
<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>1 Die Ausgangslage zur Problemlösung</b>	<b>3</b>
<b>2 Der Grundansatzsatz der Handelsplattform</b>	<b>5</b>
<b>3 Die Beteiligten und ihre Interaktion</b>	<b>6</b>
3.1 Das Gesamtmodell	6
3.2 Die IT Dienstleister	9
3.3 Anbieter von Vorleistungsprodukten	10
3.4 Nachfrager von Vorleistungsprodukten	10
3.5 Die BREKO eG	11
<b>4 Was leistet die Handelsplattform technisch und betrieblich und marktlich</b>	<b>11</b>
4.1 Das technische/betriebliche Leistungspotential der Handelsplattform	11
4.2 Was leistet die Handelsplattform marktlich?	12
<b>5 Ökonomische Effekte der Handelsplattform</b>	<b>12</b>
5.1 Förderung des Wettbewerbs	12
5.2 Steigerung des Take-ups von Glasfasernetzen	13
5.3 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Glasfasernetzen	14
<b>6 Handelsplattform und Breitbandförderung</b>	<b>14</b>

## Management Summary

Am 8. November 2017 war es soweit. Nach einem mehr als einjährigen Konzeptionierungs-, Ausschreibungs-, Auswahl- und Verhandlungsprozess konnte der BREKO der Branchenöffentlichkeit verkünden, dass die bundesweite Open Access Handelsplattform für NGA- und insbesondere Glasfaseranschlüsse jetzt an den Start geht und ihren Betrieb aufgenommen hat. Damit ist der große Brückenschlag zwischen der Produktion von Glasfaseranschlüssen auf lokaler Ebene durch nahezu 200 City- und Regionalcarrier und dem bundesweiten Angebot dieser Anschlüsse für Endkunden gelungen. Auch dem Open Access-Konzept ist mit der Handelsplattform ein wettbewerbsunterstützender Rahmen gegeben worden. Die Handelsplattform adressiert und löst damit eine Reihe von Problemen und Hemmnissen im Markt, die den Durchbruch der Glasfasertechnologie bisher behindert haben.

Mit dem Modell der Handelsplattform wird nun auch in Deutschland ein Marktmodell etabliert, das anderswo wesentlich zum Erfolg von Glasfasernetzen beigetragen hat. In Schweden existiert bereits seit Jahren eine offene Handelsplattform. Auch hier wird der Glasfaserausbau von einer Vielzahl lokaler Anbieter getragen. Nicht zuletzt das Open Access Modell in Verbindung mit der offenen Handelsplattform hat Schweden eine der höchsten FTTH-Abdeckungen in Europa und vor allem eine hohe Take-up-Rate beschert. Auch in der Schweiz werden die Glasfaseranschlüsse einer Vielzahl von EVUs über eine gemeinsame Plattform vermarktet.

Die Handelsplattform ist über Vertragsbeziehungen zwischen insgesamt vier Gruppen von Marktakteuren beschrieben, nämlich der BREKO eG, der beiden IT-Dienstleister, der Wholesale-Anbieter und der Wholesale-Nachfrager von NGA-Anschlüssen. Die Rahmenverträge der BREKO eG als Aggregator mit den beiden IT-Dienstleistern regeln die Konditionen, unter denen Anbieter und Nachfrager jeweils die IT-Plattform der beiden Dienstleister in Anspruch nehmen können. Die BREKO eG hat Partnerverträge für die Beziehungen BREKO eG/Nachfrager sowie BREKO eG/Anbieter entwickelt, die den Zugang der Marktakteure zur Handelsplattform regeln. Für die Beziehung IT-Dienstleister/Nachfrager bzw. IT-Dienstleister/Anbieter sind Standardverträge verhandelt, in denen die Bedingungen über die Nutzung der Plattform transparent festgelegt sind. Diese Vertragsbeziehungen sind jeweils nicht exklusiv ausgestaltet. Für die Abnahme der Vorleistungen müssen Anbieter von NGA-Anschlüssen und Vorleistungsnachfrager in eine unmittelbare Vertragsbeziehung zueinander treten. Die Handelsplattform strebt hierzu einen Mustervertrag an.

Zwei unterschiedlich strukturierte Unternehmen fungieren als IT-Dienstleister der Handelsplattform. Mit der vitroconnect GmbH ist ein im Projektgeschäft des Glasfasernetzaufbaus spezialisiertes Unternehmen der vitroconnect-Gruppe einer der beiden Spezialisten. Mit der 1&1 Versatel GmbH fungiert der Glasfasernetzbetreiber der 1&1-Gruppe als weiterer Plattformdienstleister.

In dem Ausmaß, in dem die Handelsplattform am Markt angenommen wird, fördert sie den Wettbewerb. Die Handelsplattform stellt auch eine performante Umsetzung des Open Access Konzepts dar. Wird die Handelsplattform aktiv genutzt, hebt sie marktlich die Bottleneck-Eigenschaft des lokalen Anschlussnetzes auf. Sobald sich Anbieter und Nachfrager über die Handelsplattform finden, werden mehr Glasfaseranschlüsse als vorher vermarktet und verkauft. Weiterhin steht durch die Aufnahme dieser Anschlüsse in das Angebotsportfolio der bundesweit tätigen Breitbandanbieter zu erwarten, dass die allgemeine Awareness auf die Verfügbarkeit moderner Gigabitanschlüsse zunehmen wird. Mit der Steigerung des Take-up wird die Handelsplattform auch die Wirtschaftlichkeit der Glasfasernetze verbessern. Auch die Erwartungsbildung für eine hohe Auslastung neu zu errichtender Netze wird positiv beeinflusst.

Die gesamtwirtschaftlich positiven Effekte der Handelsplattform müssen nicht auf eigenwirtschaftlich errichtete FTTH-Netze beschränkt sein. Auch die Breitbandförderung kann durch Rückgriff auf die Handelsplattform die Voraussetzungen zur faktischen Inanspruchnahme von Vorleistungsprodukten bei geförderten Projekten verbessern. Die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Förderung würde so erkennbar gesteigert.

## Einleitung

Am 8. November 2017 war es soweit. Nach einem mehr als einjährigen Konzeptionierungs-, Ausschreibungs-, Auswahl- und Verhandlungsprozess konnte der BREKO der Branchenöffentlichkeit verkünden, dass die bundesweite Open Access Handelsplattform für NGA- und insbesondere Glasfaseranschlüsse jetzt an den Start geht und ihren Betrieb aufgenommen hat. Damit ist der große Brückenschlag zwischen der Produktion von Glasfaseranschlüssen auf lokaler Ebene durch nahezu 200 City- und Regionalcarrier und dem bundesweiten Angebot dieser Anschlüsse für Endkunden gelungen. Auch dem Open Access-Konzept ist mit der Handelsplattform ein wettbewerbsunterstützender Rahmen gegeben worden. Die Handelsplattform adressiert und löst damit eine Reihe von Problemen und Hemmnissen im Markt, die den Durchbruch der Glasfasertechnologie bisher behindert haben.

Die Erwartungen sind hoch. Bei allen Vorschusslorbeeren muss sich die Handelsplattform jedoch am Markt bewähren. Ihr Erfolg wird sich daran festmachen, dass sie von den Marktakteuren angenommen wird. Viele Gespräche zum Thema haben den Verfasser zu der Einschätzung einer optimistischen Erwartung geführt. „Die Zeit ist reif für eine Open Access Handelsplattform“ ist eine verbreitete Einschätzung in der Branche.

Dieses Papier soll noch einmal den Entstehungshintergrund des Plattformgedankens beleuchten, das Modell der Handelsplattform sowie die Rolle der Beteiligten beschreiben. Schließlich soll beleuchtet werden, was die Handelsplattform technisch/betrieblich und vor allem marktlich leisten kann.

Die Initiative für diese Studie ging von Dr. Stefan Albers, dem Geschäftsführer des BREKO aus, der dem Verfasser auch viele Hintergründe zur Entstehungsgeschichte vermittelt hat. Für weitere Hintergründe und Einschätzungen hat der Verfasser Interviewgespräche mit vitroconnect, 1&1 Versatel, EWE Tel, Telefónica, der BREKO Einkaufsgemeinschaft sowie mit Vertretern der Bundesnetzagentur geführt. Den Vertretern dieser Unternehmen und Institutionen sei an dieser Stelle für ihre offene und kompetente Erörterung der Themen gedankt.

## 1 Die Ausgangslage zur Problemlösung

Anders als in vielen europäischen Ländern gibt es in Deutschland eine zweiteilige Marktstruktur. Als bundesweite Anbieter bieten weniger als ein Dutzend Unternehmen Breitbanddienste an. Demgegenüber haben wir mehr als 200 regionale oder lokale Anbieter, die nahezu alle als Anschlussnetzbetreiber tätig sind. Diese regionalen und lokalen Anbieter sind wesentliche Träger des NGA-Breitbandausbaus in Deutschland, ganz besonders auch im ländlichen Raum. Der Glasfaserausbau wird nahezu ausschließlich von City- und Regional-Carriern getragen.

Obwohl eine Vielzahl von City- und Regional-Carriern, nicht zuletzt im geförderten Ausbau, Wholesale-Produkte für andere Netzbetreiber/Diensteanbieter anbieten, gibt es bislang erst wenig Nachfrage nach Nutzung dieser Angebote. Erst in wenigen Fällen fragen die großen nationalen Breitbanddiensteanbieter Anschlüsse aus den Netzen von City- und Regional-Carriern nach und nehmen sie in ihr Endkundenportfolio auf. In den weitaus meisten Fällen vermarkten diese ihre Anschlussnetze selbst. In einer Reihe von Fällen können City- und Regional-Carrier hier beachtliche Erfolge vorweisen, andere tun sich schwerer. In jedem Falle gilt, dass in dieser Struktur das Nachfragepotential bei den Endkunden nicht ausgeschöpft wird. Dies wird deutlich bei den FTTH-Anschlüssen. Obwohl inzwischen bereits ca. 3 Mio. Kunden Anschluss an ein Glasfasernetz haben (= „homes passed“), haben sich erst 880.000 auch tatsächlich für einen Glasfaseranschluss entschieden.<sup>1</sup> D.h. die Glasfasernetze sind im bundesweiten Durchschnitt erst etwas mehr als ein Viertel genutzt. Der wirtschaftliche Betrieb von Glasfasernetzen erfordert je nach Region und Kostenlage jedoch Take-up-Raten von 50 bis 100%.

Betreiber von Glasfasernetzen haben daher ein klares wirtschaftliches Interesse daran, ihre aktuellen Take-up-Raten zu erhöhen. Es wird häufig argumentiert, dass Netzbetreiber ihre eigenen Vermarktungsaktivitäten k cannibalisieren, wenn sie über das Angebot von Wholesale-Diensten Wettbewerber „auf ihr Netz lassen“. Dieses Argument überzeugt aber nach Ansicht des Verfassers weder analytisch noch empirisch. Bundesweit tätige Anbieter verfolgen auch dezidierte Vermarktungsstrategien und -wege bzw. erschließen Kundengruppen, die für lokal tätige Anbieter nur schwer oder gar nicht adressierbar sind. Sicherlich kann es an der Grenze auch sein, dass die Aktivität großer Wettbewerber auf dem Netz die eigenen Vermarktungserfolge schmälert. In aller Regel wächst jedoch die Gesamtnachfrage nach FTTH-Anschlüssen. Hierin liegt der größere wirtschaftliche Hebel für den FTTH-Netzbetreiber. Bei einem Netz, dessen Aufbau im wesentlichen Fixkosten generiert, ist der Ergebnisbeitrag zusätzlicher Netzkunden erheblich. Dies wird etwa auch am Erfolg von FTTH in Schweden deutlich. Die meisten FTTH-Netze werden hier als sog. Wholesale-only-Netze betrieben. Hier sind die Netzbetreiber dann gar nicht selbst in der Vermarktung der Anschlüsse tätig. Schweden hat aber bereits eine Take-up-Rate von 64% und eine Penetrationsrate von 39% bei Glasfaseranschlüssen erreicht.

Warum halten sich die großen nationalen Breitbandanbieter noch dabei zurück, auch die FTTH-Anschlüsse kleiner Netzbetreiber zu vermarkten? Es ist nicht das mangelnde Interesse an den NGA-Produkten der City- und Regional-Carrier. Es sind vielmehr die nicht unerheblichen Transaktionskosten, die entstehen, wenn mit einer Vielzahl von Netzbetreibern Zugangsvereinbarungen zu treffen sind. Nicht nur die Vielzahl selbst ist das Problem. Probleme folgen eher aus unterschiedlichen betrieblichen Prozessen, Abweichungen und Änderungen der standardisierten Schnittstellen für Betrieb und Bestellung sowie unterschiedliche Service Level Agreement-Vorstellungen. Hier liegt nun die marktmäßige Wertschöpfung der Handelsplattform. Sie bietet einheitliche techni-

---

<sup>1</sup> Siehe VATM/Dialog Consult, TK-Marktstudie Deutschland, 2017, 18. Oktober 2017.

sche und betriebliche Schnittstellen zur Inanspruchnahme der Vorleistungen auch kleinerer Netzbetreiber.

## **2 Der Grundansatz der Handelsplattform**

In 2016 hat der BREKO im Auftrag seiner Mitglieder die Initiative ergriffen. Unter dem Dach der 2010 gegründeten BREKO Einkaufsgemeinschaft eG („BREKO eG“), wurde im Herbst 2016 das Projekt „gemeinsame Handelsplattform“ entwickelt und vorangetrieben.

Zunächst wurden in einer gemeinsamen Anstrengung einer Gruppe von 10 interessierten Unternehmen aus dem Bereich Wholesale-Nachfrager und Anschlussnetzbetreiber das Anforderungsprofil an den IT-Dienstleister formuliert. Mitglieder dieser AG waren nicht nur BREKO-Mitglieder. Dies war der entscheidende Schritt. Es musste ein gemeinsames Verständnis über die Anforderungen des Lastenheftes entwickelt werden und die unterschiedlichen Vorstellungen von Anbietern und Nachfragern zu einem gemeinsamen Profil entwickelt werden. Auf die im Dezember 2016 veröffentlichte durchaus komplexe Ausschreibung haben sich insgesamt sechs Unternehmen aus dem In- und Ausland beworben. Auch der Auswahlprozess war nicht trivial. Die Anbieter präsentierten ihren Ansatz und ihre Vorstellungen. Vier Bewerber kamen in die engere Wahl, drei kamen auf eine Short List für die Letztentscheidung. Aus diesen wurde dann von der BREKO eG auf der Glasfasermesse am 25. April 2017 bekanntgegeben, dass 1&1 Versatel und vitroconnect die Anforderungen am besten erfüllt hatten. Mit diesen beiden Unternehmen wurden Vorverträge geschlossen, die dann in den Folgemonaten in detaillierte Vertragswerke verhandelt wurden. Am 8.11.2017 konnte der BREKO dann schließlich den Abschluss der endgültigen Rahmenverträge mit den beiden IT-Dienstleistern bekanntgeben. Damit hat die Handelsplattform jetzt endgültig ihren Betrieb aufgenommen. Interessierte Marktteilnehmer können bei zwei IT-Plattformen ihre Leistungen in Anspruch nehmen.

Mit dem Modell der Handelsplattform wird nun auch in Deutschland ein Marktmodell etabliert, das anderswo wesentlich zum Erfolg von Glasfasernetzen beigetragen hat. In Schweden existiert bereits seit Jahren eine offene Handelsplattform. Auch hier wird der Glasfaserausbau von einer Vielzahl lokaler Anbieter getragen. Nicht zuletzt das Open Access Modell in Verbindung mit der offenen Handelsplattform hat Schweden eine der höchsten FTTH-Abdeckungen in Europa und vor allem eine hohe Take-up-Rate beschert. Auch in der Schweiz werden die Glasfaseranschlüsse einer Vielzahl von EVUs über eine gemeinsame Plattform vermarktet.

Für das Organisationsmodell der Handelsplattform war ein Weg und ein Ansatz zu finden, der die kartellrechtlich kritische gemeinsame Vermarktung von Produkten auf dem Markt für Bitstromzugangprodukte vermied, aber gleichzeitig eine weitgehende Stan-

standardisierung technischer und betrieblicher Schnittstellen zur Erleichterung einer einheitlichen Vermarktung ermöglicht.

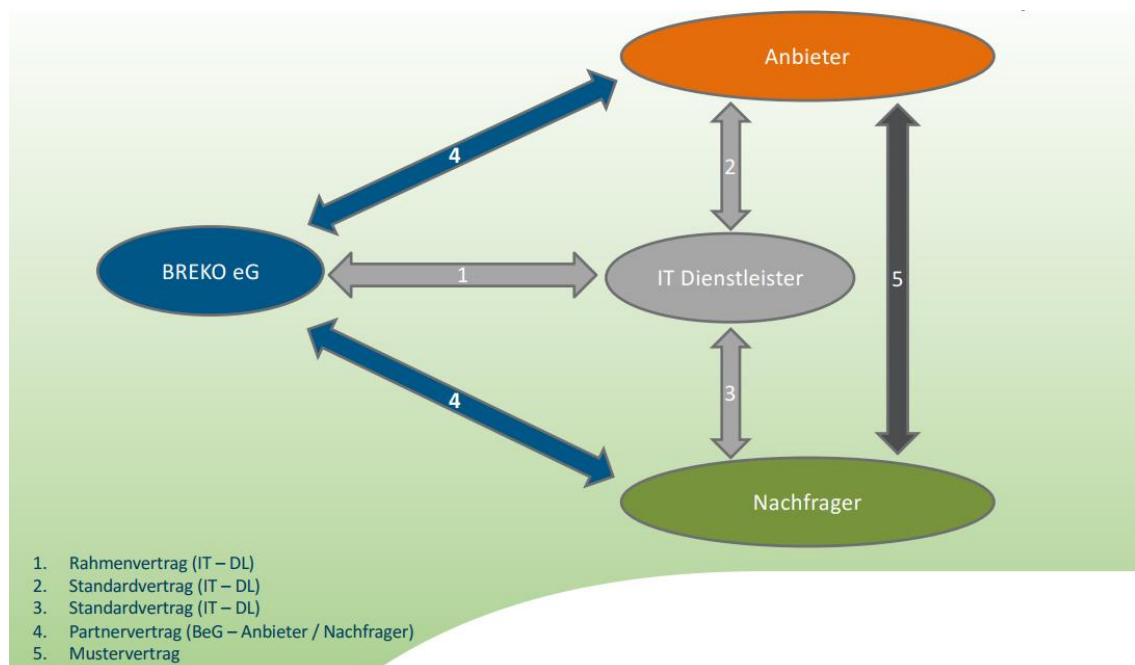
Die Entscheidung für zwei IT-Dienstleister mit einem unterschiedlichen Unternehmensprofil war eine bewusst angestrebte Entscheidung und nicht eine, die das quasi automatische Ergebnis einer quantifizierten Punktebewertung war. Mit der Entscheidung für zwei IT-Dienstleister sollte der Wettbewerb auch auf dieser Wertschöpfungsebene aufrecht erhalten bleiben, um keiner Marktdominanz einer technischen Plattform Vorschub zu leisten und um innovative Akzente auch für die Zukunft zu setzen.

### 3 Die Beteiligten und ihre Interaktion

#### 3.1 Das Gesamtmodell

Die Handelsplattform ist über Vertragsbeziehungen zwischen insgesamt vier Gruppen von Marktakteuren beschrieben, nämlich der BREKO eG, der beiden IT-Dienstleister, der Wholesale-Anbieter und der Wholesale-Nachfrager von NGA-Anschlüssen. Abbildung 3-1 zeigt schematisch die Vertragsbeziehungen der Beteiligten und die einzelnen Vertragswerke, die für das Funktionieren der Handelsplattform bestehen bzw. erforderlich sind.

Abbildung 3-1: Vertragsbeziehungen der Handelsplattform



Quelle: BREKO



Die Rahmenverträge der BREKO eG (Nr. 1) als Aggregator mit den beiden IT-Dienstleistern regeln die Konditionen, unter denen Anbieter und Nachfrager jeweils die IT-Plattform der beiden Dienstleister in Anspruch nehmen können. Die Konditionen sehen jeweils Einrichtungsgebühren über die Inanspruchnahme der Plattform und monatliche Kosten für aktiv geschaltete Anschlussleitungen vor. Die Set-up Gebühren sind jeweils relativ niedrig angesetzt, um insbesondere für kleinere Netzbetreiber keine Eintrittshürde für die Inanspruchnahme der Plattform zu bilden. Hier liegt der besondere Beitrag des BREKO: Insbesondere kleinere Anbieter hätten es schwer gehabt, stand alone derartige Bedingungen zu verhandeln. Auch die Verfügbarkeit der Vertragswerke selbst erspart kleineren Anbietern erhebliche Kosten der individuellen Vertragsaushandlung.

Die BREKO eG hat Partnerverträge für die Beziehungen BREKO eG/Nachfrager sowie BREKO eG/Anbieter (Nr. 4) entwickelt, die den Zugang der Marktakteure zur Handelsplattform regeln. Für die Inanspruchnahme der Plattform erhebt die BREKO eG eine geringe Gebühr pro aktiver Anschlussleitung. Nicht-BREKO-Mitglieder müssen darüber hinaus einen monatlichen Grundpreis entrichten.

Für die Beziehung IT-Dienstleister/Nachfrager (Nr. 3) bzw. IT-Dienstleister/Anbieter (Nr. 2) sind Standardverträge verhandelt, in denen die Bedingungen über die Nutzung der Plattform transparent festgelegt sind. Diese Vertragsbeziehungen sind jeweils nicht exklusiv ausgestaltet. D.h., weder Anbieter noch Nachfrager müssen die wholesale-seitige Vermarktung bzw. Inanspruchnahme von Glasfaseranschlüssen ausschließlich über die Handelsplattform abwickeln. Wie bislang bereits können Anbieter und Nachfrager bilateral ihre Marktbeziehung regeln oder jeweils auch die Plattformdienstleistung anderer Anbieter in Anspruch nehmen. Dies begründet ihre kartellrechtliche Unbedenklichkeit.

Für die Abnahme der Vorleistungen müssen Anbieter von NGA-Anschlüssen und Vorleistungsnachfrager in eine unmittelbare Vertragsbeziehung zueinander treten. Die Handelsplattform strebt hierzu einen Mustervertrag (Nr. 5) an. Der wesentliche Beitrag dieses Vertragswerkes ist die Schaffung einheitlicher Service Level Agreements. Dies beseitigt vor allem ein Hindernis der Nutzung kleinerer Netze durch Vorleistungsnachfrager. Insbesondere bundesweit tätige Anbieter bieten ihren Kunden als Teil ihrer Marketingstrategie überall einheitliche Qualitäten der Breitbandzugangsdienste an. Dazu sind sie aber nur dann in der Lage, wenn sie auch zu einheitlichen Bedingungen bei den Anschlussnetzbetreibern einkaufen können. Weiterhin müssen die Einkaufs-SLA kompatibel mit den für die Endkunden angebotenen Qualitäten sein. Hier leistet die Handelsplattform bereits einiges, aber es ist für die Zukunft auch noch einiges zu tun. Der (künftige) Mustervertrag soll allerdings nicht die kommerziellen Konditionen der Inanspruchnahme des L2 Bitstrom-Zugangs regeln. Dies bleibt der individuellen Verhandlung zwischen Anbieter und Nachfrager überlassen. Bereits in seinen „Hinweisen zur wettbewerbsrechtlichen Bewertung von Kooperationen beim Glasfaserausbau in Deutschland“ vom 19.1.2010 hat das Bundeskartellamt ausdrücklich darauf hingewie-

sen, dass Kooperationsvereinbarungen über Preise und/oder Konditionen für Zugangsprodukte für Dritte eine Kernwettbewerbsbeschränkung auf dem bundesweiten Markt für Bitstrom-Zugangsprodukte darstellen und somit nicht freistellungs- und genehmigungsfähig sind.<sup>2</sup> Das Bundeskartellamt betrachtet also auch lokale Anbieter, die Bitstrom-Zugang in räumlich getrennten Netzen erbringen, als Wettbewerber. Auch eine gemeinsame Vermarktung von Vorleistungs- bzw. Endkundenprodukten in den von einer Kooperation betroffenen Gebieten stellt nach Einschätzung des Bundeskartellamtes eine Wettbewerbsbeschränkung dar. Hierdurch würde die Preissetzungsfreiheit sowie Qualitätsparameter beeinflusst. Vor diesem Hintergrund fungiert die Handelsplattform nicht als (gemeinsame) Vertriebsgesellschaft, sondern als Marktplatz, vergleichbar einer Börse. Die Beschränkung auf die nicht-kommerziellen Beziehungen der Vertragspartner war und ist eine Voraussetzung der kartellrechtlichen Unbedenklichkeit des Kooperationsmodells insgesamt.

Für das Aufsetzen der Handelsplattform wurde der Mustervertrag noch nicht abschließend vereinbart und bleibt einer weiteren Entwicklungsstufe vorbehalten. Um gleichwohl das Entstehen der Geschäftsbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern zu unterstützen, bietet die BREKO eG interessierten Unternehmen zwei Leistungen an: Zum einen einen „Open Access Readiness Check“ und zum anderen Beratungsleistungen für den Vertragsabschluss zwischen Anbietern und Nachfragern. Mit dem Readiness Check können anhand einer Checkliste die Anforderungen der Plattformnutzung mit der aktuellen Situation des Unternehmens abgeglichen und offene Punkte identifiziert werden. Die Beratungsleistungen unterstützen beim Zustandekommen der bilateralen Verträge zwischen Anbieter und Nachfrager.

Damit Kooperationen gem. § 2 GWB vom Verbot freigestellt sind, müssen a) sie einen Beitrag zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung leisten, b) die Verbraucher angemessen an diesen Verbesserungen beteiligt werden, c) die Vereinbarung unerlässlich für die Erreichung der Verbesserung sein und d) durch die Vereinbarung keine Ausschaltung des Wettbewerbs für einen wesentlichen Teil der betroffenen Waren oder Dienstleistungen erfolgt.<sup>3</sup>

Die Strukturbedingungen der Handelsplattform hatten und haben dem Behinderungs- und Diskriminierungsverbot zu genügen. Das dargestellte Modell entspricht dem durch die fehlende Exklusivität – BREKO-Mitglieder wie Nicht-Mitglieder können partizipieren. Weiterhin sieht das Modell der Plattform keine Verpflichtung zur exklusiven Nutzung der Plattform vor. Die Netzbetreiber sind auch bei Nutzung der Plattform frei, ihre Produkte auch außerhalb der Handelsplattform zu vermarkten. Durch zwei Dienstleister wurde der Wettbewerb auf Ebene der technischen Plattformdienstleistung gewahrt. Und schließlich bleibt der Wettbewerb auf der Wholesale- und Retail-Ebene unberührt, da durch die Musterverträge die kommerziellen Konditionen des Zugangs nicht geregelt werden. Die Plattform selbst wird den Wettbewerb im Markt stärken.

---

<sup>2</sup> Siehe Rn. 64ff. der Hinweise.

<sup>3</sup> Siehe Bundeskartellamt, Hinweise zur wettbewerbsrechtlichen Bewertung von Kooperationen beim Glasfaserausbau in Deutschland, 19. Januar 2010, S. 24 ff.

### 3.2 Die IT Dienstleister

Zwei unterschiedlich strukturierte Unternehmen fungieren als IT-Dienstleister der Handelsplattform. Mit der vitroconnect GmbH ist ein spezialisiertes Unternehmen für den Betrieb einer Plattform für den Handel von Breitbandanschlüssen einer der beiden Anbieter. Mit der 1&1 Versatel GmbH fungiert der Glasfasernetzbetreiber der 1&1-Gruppe als weiterer Plattformdienstleister.

Vitroconnect führt als Generalunternehmer im Kundenauftrag Turnkey-Projekte für FTTx-Netze aus, von der Projektplanung über den Bau bis zur Inbetriebnahme. Weiterhin betreibt vitroconnect im Kundenauftrag FTTx-Netze. Bereits vor der Funktion im Rahmen der BREKO-Handelsplattform managte vitroconnect auf seiner eigenen Breitband-Plattform ca. eine Million Endkunden für eine Vielzahl von Anbietern und Nachfragern.

Versatel ist der größte alternative Glasfasernetzbetreiber in Deutschland und betreibt neben einem bundesweiten Backbone-Netz eine Vielzahl von lokalen Anschlussnetzen. Das Unternehmen ist auf Geschäftskundenlösungen spezialisiert. Darüber hinaus ist Versatel langjährig im Carrier-Segment tätig. Versatel versorgt hier alle namhaften Anbieter mit Wholesale-Produkten und carrier-individuellen Lösungen.

Bemerkenswert an der Rolle von Versatel ist, dass damit ein Unternehmen der Gruppe, die zugleich einer der größten Nachfrager nach Leistungen der Plattform ist, IT-Dienstleister ist. Dies unterstreicht das starke Interesse, dass 1&1 als großer bundesweiter Breitbandanbieter am Funktionieren der Handelsplattform hat. Maßgeblichen Input hatte 1&1 zuvor bereits bei der Entwicklung der S/PRI-Schnittstelle geleistet.

Im Vordergrund der Aktivitäten von Versatel steht weniger, den Plattformbetrieb als neues Geschäftsmodell zu entwickeln. Angestrebt ist vielmehr die Förderung von Open Access und die Ausschöpfung der damit in Verbindung stehenden Geschäftsmöglichkeiten. Versatel wird Anbietern und Nachfragern nicht nur seine Plattformdienstleistung anbieten, sondern auch Transportdienstleistungen zu und zwischen Übergabepunkten der Anschlussleistungen. Hierin liegt der besondere Markt- und Wettbewerbsvorteil des Unternehmens angesichts seiner Verfügung über ein bundesweites Glasfasernetz. Für Anschlussnetzbetreiber hat der marktlich vermittelte Zugang zu diesem Glasfasernetz den Vorteil, auf eigene Transport- und Backbone-Leistungen zu verzichten, die gerade bei kleinen Netzen schlecht skalieren und teuer sind.

Vitroconnect ist kein Newcomer im Plattformgeschäft. Seit Jahren ist dies vielmehr Kern des eigenen Geschäftsmodells. Die Plattform von vitroconnect provisioniert bereits mehr als eine Million aktiver Anschlussleitungen für mehr als 50 Nachfrager und mehr als 70 Anbieter. Auf der Nachfrageseite finden sich fast alle großen Anbieter. Auch die Deutsche Telekom nutzt bereits die vitroconnect Plattform. Insofern wird das Geschäft über die BREKO-Handelsplattform künftig eine Teilmenge des gesamten Plattformgeschäfts der vitroconnect darstellen. Bereits heute bietet vitroconnect Any-to-Any-

Beziehungen an. Vitroconnect tritt auch als Aggregator auf und bezieht selbst Anschlussleitungen von Anschlussbetreibern. Nachfrager können daher über vitroconnect bereits Anschlüsse von Anbietern vermarkten, zu denen sie selbst keine direkten Geschäftsbeziehungen unterhalten. In diesem Geschäftsmodell tritt vitroconnect als Reseller von Anschlüssen auf. Das besondere Interesse von vitroconnect an der BREKO-Handelsplattform besteht darin, die Skaleneffekte der Nutzung der eigenen Plattform zu steigern und so die Kosten zu senken. Vitroconnect repräsentiert in ganz besonderem Maße die Schaffung technologieunabhängiger Lösungen in der Schnittstellentechnik. Das Unternehmen kann über seine technische Plattform praktisch alle Schnittstellen unterstützen und damit Anbieter und Nachfrager im Leistungsaustausch unabhängig von den jeweiligen technischen Schnittstellen machen. Die Nutzung unterschiedlicher, selbst proprietärer Schnittstellen verliert so ihren Hemmnischarakter für den Leistungsaustausch. Dies ist seit Jahren das Kerngeschäft des Unternehmens.

### **3.3 Anbieter von Vorleistungsprodukten**

Potentielle Anbieter auf der Handelsplattform sind alle Anschlussnetzbetreiber. Dabei zeigt die Entwicklung im Markt der letzten zwei Jahre auch, dass größere Regional-Anbieter durchaus in der Lage sind, unmittelbar Vorleistungsbeziehungen mit bundesweiten Nachfragern einzugehen. Dies fällt kleineren Netzbetreibern auch aus Nachfragersicht schwerer. Diese sind daher die primären Adressaten der Plattform auf Anbieterseite.

Mit dem Glasfaserausbau nimmt auch die Zahl der Netzbetreiber zu, die nicht selbst Endkundenprodukte anbieten, sondern ihr Netz im Wholesale-only Ansatz allen Anbietern zur Verfügung stellen wollen. Die Handelsplattform ist das ideale Vehikel für diese Anbietergruppe, um ein schnelles Hochlaufen in der Nutzung ihrer FTTH-Netze zu ermöglichen.

### **3.4 Nachfrager von Vorleistungsprodukten**

Primäre Interessenten für die Handelsplattform auf der Nachfragerseite werden bundesweit tätige Breitbandanbieter wie 1&1, Vodafone und Telefónica sein. Sie können über die Handelsplattform die NGA-Produkte von mehr als 100 lokalen/regionalen Netzbetreibern in ihr Endkundenportfolio aufnehmen. Zum einen können sie dadurch weiße Flecken ihres Angebotsportfolios schließen. Zum anderen erhalten sie eine wettbewerbliche Alternative zur Inanspruchnahme von Vorleistungsprodukten des dominanten Anbieters Deutsche Telekom. Zudem können sie Gigabitprodukte vermarkten, die ihnen die Deutsche Telekom nicht anbieten kann aufgrund ihrer leistungsbegrenzten Vectoring Ausbaustrategie.

Das Nachfragerspektrum ist aber nicht begrenzt auf bundesweit tätige Anbieter. Auch lokale und regionale Anbieter könnten strategische Vorteile durch Inanspruchnahme der

Handelsplattform erzielen. Die Handelsplattform bietet ihnen die Option, ihren adressierbaren Markt räumlich auszudehnen. Dies kann insbesondere im Sinne einer räumlichen Erweiterung in der Nachbarschaft des eigenen netzseitigen Footprints strategisch interessant sein oder in der Schließung von räumlichen Netzlücken. Vor diesem Hintergrund ist es möglich und denkbar, dass kleinere Anbieter sowohl als Anbieter als auch als Nachfrager auf der Handelsplattform auftreten werden. Auch Anbieter, die Geschäftskunden ihrer Region bedienen, die aber über eine Vielzahl von Standorten außerhalb des eigenen Netz-Footprints verfügen, können auf diesem Wege mit einem einheitlichen Angebot bedient werden.

Aber auch die Deutsche Telekom selbst kann und wird in der Erwartung des Verfassers als Nachfrager die Handelsplattform nutzen, selbst oder über ihre Zweitmarke Congstar. Auf der bilateralen Ebene hat die Deutsche Telekom bereits eine (endliche) Zahl von Vorleistungseinkaufsbeziehungen begründet. Aber auch für sie hat die Handelsplattform die gleichen Vorteile wie für andere bundesweit tätige Anbieter.

### **3.5 Die BREKO eG**

Die BREKO Einkaufsgemeinschaft war die organisatorische Plattform für die Bildung der Handelsplattform. Die BREKO eG hat in Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe aus Marktakteuren das Lastenheft für die IT-Dienstleister formuliert und den Ausschreibungsprozess organisiert. Sie hat auch die Auswahlentscheidung für die IT-Dienstleister getroffen.

Die BREKO eG organisiert nach dem Start auch den Betrieb der Handelsplattform. Sie stellt interessierten Marktteilnehmern die notwendigen Standardvertragswerke zur Verfügung, schließt und überwacht die Einhaltung der Verträge. Sie ist Rahmenvertragspartner der IT-Dienstleister. Weiterhin wird sich die BREKO eG um die Weiterentwicklung der Handelsplattform und ihres Leistungsspektrums kümmern. Es wird hier auch um die Aufnahme von Diensten und Konnektivitätsleistungen gehen.

## **4 Was leistet die Handelsplattform technisch und betrieblich und marktlich**

### **4.1 Das technische/betriebliche Leistungspotential der Handelsplattform**

Die Handelsplattform erleichtert die technisch/betriebliche Zusammenarbeit von Marktteilnehmern auf der Angebots- und der Nachfrageseite von Wholesale-Produkten durch Prozess- und IT-Harmonisierung von Schnittstellen. Die Plattform stützt sich dabei auf bereits im Markt genutzte und etablierte Schnittstellen wie WITA und S/PRI ab und hat keine neuen entwickelt. Sie bietet dazu Übergabeschnittstellen für das „Anliefern“ und das „Abholen“ der jeweils „gehandelten“ Anschlüsse. Die IT-Dienstleister machen ver-

schiedene Schnittstellen kompatibel, so dass Nachfrager nicht mit verschiedenen Schnittstellenvarianten konfrontiert sind.

Aufsetzend auf bestehenden Schnittstellen hat die Handelsplattform vor allem Prozessströme definiert und hier einheitliche SLA kreiert. Durch die Plattform werden die technischen Schnittstellen für die Any-to-Any-Beziehung ermöglicht. Es werden Produkte datentechnisch hinterlegt. Weiterhin werden Sonderfälle geregelt, die bei S/PR1 noch nicht adressiert waren, die sich aber für die betriebliche Interaktion von Anbietern und Nachfragern als wichtig erwiesen haben. Im Ergebnis erfolgt so der standardisierte und automatisierte Zugriff auf Glasfaseranschlüsse.

#### **4.2 Was leistet die Handelsplattform marktlich?**

Die Handelsplattform für NGA-Zugangsprodukte ist konzeptionell vergleichbar der Plattform, wie sie eBay für B2C-Beziehungen seit mehr als 10 Jahren erfolgreich für den Endkundenmarkt etabliert hat. Die Plattform ist das technisch/betriebliche und vertragliche Vehikel, mit dem Anbieter und Nachfrager in einem fragmentierten Markt ihre Leistungen vermitteln, so dass am Ende neue und zusätzliche Angebotsoptionen für Endkunden entstehen. Vor dem Hintergrund der Herausforderung eines fragmentierten Anbietermarktes in Deutschland wird somit eine intermediäre Wertschöpfungsstufe geschaffen, durch die nationale Nachfrager mit vielen lokalen und regionalen Anbietern effizient zusammenarbeiten können, um ein bundesweites Angebot für den Endkunden bereitstellen zu können.

Die Handelsplattform ist offen für alle Marktteilnehmer. Als internetbasierte Wholesale-Plattform senkt sie erhebliche Transaktionskosten für beide Marktseiten. Die Zusammenarbeit zwischen den Marktakteuren wird durch Prozess- und IT-Harmonisierung von Schnittstellen erleichtert. Insbesondere lokal/regional produzierte Glasfaseranschlüsse können so bundesweit verfügbar werden. Dies stärkt den Wettbewerb in den lokalen aber auch in den bundesweiten Märkten. Der Glasfaserausbau wird durch eine bessere Vermarktung und zu erwartende höhere Take-up-Raten gefördert. Insofern steigert die Plattform das Vermarktungspotential für hochbitratige Breitbandanschlüsse.

### **5 Ökonomische Effekte der Handelsplattform**

#### **5.1 Förderung des Wettbewerbs**

In dem Ausmaß, in dem die Handelsplattform am Markt angenommen wird, fördert sie den Wettbewerb. Positive Wettbewerbseffekte entstehen auf mehreren Ebenen: Zunächst intensiviert sich der Wettbewerb in dem Ort, der Stadt, der Region, in der jetzt nicht mehr nur lokale FTTH-Netzbetreiber Glasfaseranschlüsse vermarkten, sondern auch bundesweite Anbieter wie 1&1, Vodafone, Telefónica u.a. Aber auch bundesweit

intensiviert sich der Wettbewerb. Wettbewerber der Deutschen Telekom können sich noch mehr als Anbieter mit attraktiven NGA-Angeboten gegenüber den Endkunden positionieren. Die Flächendeckung ihres Angebots mit ultra-schnellen Anschlüssen nimmt zu. Sie können sogar Alleinstellungsmerkmale im Verhältnis zur Deutschen Telekom darstellen. Alle genannten Aspekte fördern den Wettbewerb auf dem nationalen Markt.

Die Handelsplattform stellt auch eine performante Umsetzung des Open Access Konzepts dar. Wird die Handelsplattform aktiv genutzt, hebt sie marktlich die Bottleneck-Eigenschaft des lokalen Anschlussnetzes auf. Alle beteiligten Nachfrager nutzen das jeweilige Anschlussnetz und tragen den Wettbewerb in „den kleinsten Winkel“. In jedem Fall gilt, dass dort wo dieses Open Access-Modell faktisch praktiziert und die Handelsplattform angenommen wird, dadurch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ein intensiverer Wettbewerb entsteht als er durch den Überbau von Glasfasernetzen entstehen kann. Macht man sich bewusst, dass (lokale) Glasfasernetze – insbesondere außerhalb der Zentren großer Städte – 50% bis 100% der Anschlüsse in einem Anschlussbereich benötigen, um langfristig wirtschaftlich stabil zu bestehen, wird das Problem deutlich. Überbau, d.h., das Errichten einer parallelen Netzinfrastruktur, splittert die auf ein Netz (potentiell) entfallende Nachfrage auf und untergräbt so die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Netzes. Auch daraus folgt Wettbewerb. Doch handelt es sich dabei um ruinösen Wettbewerb, der nicht langfristig robust und stabil sein kann. Wettbewerb vermittelt über eine Open Access-Handelsplattform dominiert daher in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung den ruinösen Wettbewerb durch Überbau.

## **5.2 Steigerung des Take-ups von Glasfasernetzen**

Sobald sich Anbieter und Nachfrager über die Handelsplattform finden, werden mehr Glasfaseranschlüsse als vorher vermarktet und verkauft. Weiterhin steht durch die Aufnahme dieser Anschlüsse in das Angebotsportfolio der bundesweit tätigen Breitbandanbieter zu erwarten, dass die allgemeine Awareness auf die Verfügbarkeit moderner Gigabitanschlüsse zunehmen wird. Dies wird weitere positive Externalitäten bei der Nachfrage auslösen. Auch wird dies den Druck im Markt erhöhen, Glasfasernetze zu bauen, wenn immer mehr frustrierte Kunden gewärtigen (müssen), dass sie keine modernen Gigabitanschlüsse beziehen können, weil sie netzseitig noch nicht versorgt sind.

Es steht zu erwarten, dass Glasfaseranschlüsse einen deutlichen Nachfragepush erleben werden, wenn die Handelsplattform am Markt aktiv ist. Die Take-up-Raten in den Netzen, die bereits gebaut sind, wird sich erhöhen. Ob sie auch gesamtwirtschaftlich steigt, wird davon abhängen, wie schnell und auf welcher Skala neue Glasfaserprojekte aufgelegt werden. Nicht auszuschließen ist, dass durch das Wirken der Handelsplattform die Nachfrage stärker wächst als das Angebot von FTTH-Anschlüssen.

### 5.3 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Glasfasernetzen

Eng mit der Steigerung des Take-up verbunden ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Glasfasernetzen. Im Vergleich zu den Netzaufbaukosten sind die laufenden Betriebskosten eines Glasfasernetzes eher gering. Erstere sind aber ganz überwiegend Fixkosten, die durch die Kostenparameter des jeweiligen Ausbaubereichs bestimmt werden. Die durch den Anschluss zusätzlicher Nutzer entstehenden variablen Kosten sind vergleichsweise gering. D.h. der Verkauf zusätzlicher Anschlüsse in einem FTTH-Netz verursacht nur marginale Zusatzkosten. Demnach ist der Ergebnisbeitrag eines zusätzlichen Kunden erheblich. Gleichzeitig verteilen sich aber die Fixkosten auf eine größere Kundenbasis. Take-up wird damit zum größten Ergebnistreiber bei einem FTTH-Netz. Diese Effekte der Handelsplattform erhöhen die Wirtschaftlichkeit von FTTH-Netzen erheblich.

Positive Effekte ergeben sich daraus nicht nur für Netze, die bereits gebaut sind. Auch die Erwartungsbildung für eine hohe Auslastung neu zu errichtender Netze wird positiv beeinflusst. Die Handelsplattform wird daher auch dazu beitragen, dass der eigenwirtschaftliche Aufbau von Glasfasernetzen weiter incentiviert wird: Es lohnen sich mehr FTTH-Netze mit der Handelsplattform als ohne sie. In noch mehr Städten und Gemeinden werden sich Unternehmen für den Glasfaserausbau interessieren. Die FTTH-Coverage wird sich entsprechend erweitern.

## 6 Handelsplattform und Breitbandförderung

Wir haben die gesamtwirtschaftlich positiven Beiträge und Effekte der Handelsplattform bislang unausgesprochen primär auf eigenwirtschaftlich errichtete FTTH-Netze dargestellt. Es ist jedoch eine relevante Überlegung wert, ob die Handelsplattform nicht auch die Effizienz der Breitbandförderung verbessern kann.

Anders als bei eigenwirtschaftlich errichteten FTTH-Netzen haben Betreiber geförderter Netze nicht den Freiheitsgrad, selbst darüber zu entscheiden, ob sie auch Wettbewerb auf ihren Netzen durch Angebot entsprechender Vorleistungsprodukte zulassen wollen oder nicht. Die Förderbedingungen verpflichten sie vielmehr dazu. Entsprechend gibt es in allen geförderten FTTH-Projekten Zugangsmöglichkeiten über Duct Access, Entbündelung, VULA und/oder L2 Bitstrom-Zugang. Doch auch hier gilt: Zugang wird zwar angeboten, in aller Regel aber nicht nachgefragt. Auch hier kann die Handelsplattform dazu beitragen, dass sich die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage schließt.

Wenn es der Breitbandförderung ein Anliegen ist, dass Zugangsoptionen bei geförderten Netzen nicht nur abstrakt bestehen, sondern auch aktiv angeboten und die Voraussetzungen zu ihrer Nachfrage optimiert werden, kann sie sich der Handelsplattform bedienen. So könnten die Förderbedingungen vorsehen, dass Vorleistungsprodukte auf einer offenen Handelsplattform anzubieten sind. Breitbandförderung würde so die Transaktionskosten der Vorleistungsinanspruchnahme senken und so die Nachfrage



effektiv aktivieren. Unterstellt man die hier abgeleiteten Wirkungseffekte der Nutzung der Handelsplattform, würde sich durch eine derartige Maßnahme auch die Effizienz der Förderung verbessern. Indirekt würde die Förderung des Angebots von Glasfasernetzen um eine Förderung der Nachfrage ergänzt, ohne dass es dazu irgendwelcher (zusätzlicher) Fördermittel bedarf. Die gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanz der Förderung würde so verbessert.