



Fünfter Nationaler IT-Gipfel

Ergebnispapier der Projektgruppe „Open Access“ der AG 2 im Nationalen IT-Gipfel

1. Einführung

1.1 Hintergrund und Ausgangssituation

Die Bedeutung einer flächendeckenden Versorgung mit Breitbandanschlüssen ist enorm: Hightech-Infrastrukturen sind Schlüsselfaktor im Standortwettbewerb. Der Anschluss an hochleistungsfähiges Breitband wird auch gesellschaftspolitisch immer wichtiger. Entsprechend hängt die Attraktivität ganzer Regionen zunehmend von der Verfügbarkeit breitbandiger Anschlüsse ab. Ziel ist es, ein möglichst wettbewerbliches Umfeld zu schaffen.

Um die Breitbandstrategie der Bundesregierung umzusetzen und überall in Deutschland eine hochbitratige Versorgung sicherzustellen, sind massive Investitionen notwendig. Diese Beträge können einzelne Unternehmen nicht alleine stemmen. Es handelt sich vielmehr um eine gesellschaftspolitische Aufgabe aller – nicht nur der TK-Branche.

Im Kontext dieses „gemeinsamen Aufbaus“ neuer Netze wird immer wieder der Begriff des „Open Access“ verwendet und kontrovers diskutiert. Zahlreiche Initiativen deuten dabei bereits heute auf die Vielfältigkeit der zukünftigen Wettbewerbsmodelle hin, für die Open Access relevant wird: Angefangen bei integrierten TK-Unternehmen, über reine Diensteanbieter bis hin zur Beteiligung von Stadtwerken, EVU oder anderen Anbietern von passiver Infrastruktur sind eine Reihe verschiedener Konstellationen zu erwarten. Der Begriff Open Access ist bisher nicht einheitlich definiert, wird aber in zahlreichen Zusammenhängen des Themenbereiches NGA als Lösungskonzept genannt. Der Markt braucht deshalb ein harmonisiertes Verständnis darüber, dass Open-Access-Modelle durch verschiedene Wettbewerbsmodelle charakterisiert sein können, die gemeinsame Kernbestandteile aufweisen. Die Notwendigkeit einer Begriffsklärung wird auch von der Bundesnetzagentur anerkannt.

1.2 Gegenstand der Untersuchung

Die Arbeit der Projektgruppe erfolgte technologieneutral. Sie beschränkte sich aber zunächst auf Zukunftsnetze – FTTB/FTTH –, da sich hier Geschäftsmodelle derzeit im Markt etablieren. Eine fokussierte Untersuchung erschien auch deshalb sinnvoll, weil für unterschiedliche Breitbandtechnologien unterschiedliche Spielregeln gelten können. Die Projektgruppe trifft keine Aussage darüber, ob und wer unabhängig von Open-Access-Marktmodellen künftig einer sektorspezifischen Regulierung unterfallen sollte und wie die Auswirkungen von Open-Access-Modellen auf mögliche zukünftige Regulierung zu bewerten sind.

2. Ziele, die mit Open-Access-Marktmodellen verfolgt werden

2.1 Abstrakte Ziele/Positive Effekte für die Gesamtwirtschaft

Mit Open-Access-Marktmodellen sind erhebliche Vorteile für die Gesamtwirtschaft sowie die Verbraucher verbunden. Der politische Kontext zum Wirtschaftsstandort Deutschland und die europäische Entwicklung sind als übergeordnete Ziele zu berücksichtigen.

Open-Access-Marktmodelle:

- ▶ **fördern langfristig einen möglichst flächendeckenden FTTB/FTTH-Ausbau**
Die Telekommunikationsinfrastruktur steht mit dem notwendigen Ausbau neuer Hochgeschwindigkeitsnetze vor einem bedeutenden Umbruch. Der bundesweite Aufbau wird Investitionen in Milliardenhöhe erfordern und ist nicht im Alleingang eines Unternehmens zu schaffen. Gerade im ländlichen Raum mit wenigen Anschlüssen pro Leitungskilometer wird es auf eine hohe Auslastung der neuen Netzinfrastruktur ankommen. Open Access soll den Ausbau von Glasfaserinfrastrukturen bis zum Endkunden/Haus fördern und so zukunftssicher Bandbreiten bieten, die langfristig flächendeckend im Festnetzbereich benötigt werden.
- ▶ **schaffen Planungssicherheit**
Stabile Erwartungen über zukünftige Investitions- und Zugangsmodelle erhöhen die Planungssicherheit für alle Marktteilnehmer. Die enormen Investitionsvolumina werden sich nur über einen längeren Zeitraum amortisieren können. Mit langen Amortisationszeiträumen steigen für Investoren und Finanzierer aber die Unwägbarkeiten. Sicherheit schafft hier ein konsistenter ordnungspolitischer Rahmen, der vorab die Ziele Wettbewerb und Planungssicherheit sowie effektive Anreize für Infrastrukturinvestitionen gerecht zum Ausgleich bringt. Hierzu gehört die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Open Access und den dazugehörigen Spielregeln.
- ▶ **schöpfen Investitionspotenziale aus**
Insbesondere weil die anstehenden Investitionsvolumina nicht von einem Unternehmen alleine aufgebracht werden können, ist es von herausragender Bedeutung, vorhandene Investitionspotenziale im gesamten Markt auszuschöpfen. Open Access kann hier einen Beitrag leisten und unternehmerische Risiken fair aufteilen.
- ▶ **ermöglichen flächendeckend wirtschaftlich tragfähige Modelle**
In Bereichen ohne staatliche Breitbandförderung befördert Open Access wirtschaftlich tragfähige Ausbaumodelle. Dort, wo öffentliche Subventionen zum Einsatz kommen, gelten die Maßgaben der Förderregelungen in Bezug auf Open Access.
- ▶ **schaffen Wettbewerb und beugen Wettbewerbsbehinderungen vor**
Die neuen FTTB/FTTH-Netze sind im Regelfall ökonomisch nicht sinnvoll duplizierbar. Open Access öffnet diese NGA-Netze für nachhaltigen Wettbewerb und verhindert den Missbrauch von marktbeherrschenden Stellungen. Open Access soll Planungssicherheit für alle Marktteilnehmer bieten und Spielregeln schaffen, die möglichst effizient Wettbewerbsbehinderungen bereits im Vorfeld so weit wie möglich ausschließen oder zumindest minimieren können.
- ▶ **geben Verbrauchern Wahlmöglichkeiten**
Verbrauchern muss auch in FTTB/FTTH-Netzen die Möglichkeit gegeben werden, frei zwischen möglichst unterschiedlichen Produkten, Qualitäten, Preisen und Anbietern entscheiden zu können. Open Access sorgt für Vorleistungen, die solche Differenzierungen zum Nutzen des Verbrauchers möglich machen. So sichert Open Access den fairen Wettbewerb und die Wahlmöglichkeiten für Verbraucher und Geschäftskunden, auch wenn in Zukunft bei Zugangnetzen mit zunehmender Übertragungsgeschwindigkeit der intermodale Wettbewerb abnehmen wird.

2.2 Konkretisierte Ziele/Positive Effekte für die Branche

Open-Access-Marktmodelle:

- ▶ **berücksichtigen die Interessen aller Marktakteure**
Open-Access-Modelle sollen sektorübergreifend für alle Unternehmen gleichermaßen zugänglich sein, unabhängig von der Form der Unternehmensorganisation oder Marktmacht. Dies stellt sicher, dass alle Marktakteure – auch vertikal integrierte Unternehmen – partizipieren und ihren Beitrag zum Ausbau moderner Hochgeschwindigkeitsnetze leisten können.
- ▶ **ermöglichen bestehenden Geschäftsmodellen und neuen Infrastruktur ausbauenden Unternehmen einen Return-on-Invest**
Eine möglichst schnelle und möglichst hohe Auslastung wird durch den Zugang für Dritte (Netzbetreiber, Diensteanbieter) gefördert, der in Zukunft zu einer gesteigerten Nachfrage beitragen kann.
- ▶ **schaffen Zugang auf verschiedenen Wertschöpfungsebenen**
Die Zugänge nachfragenden Unternehmen erhalten die Möglichkeit zu Innovation, eigener Produktgestaltung und operativer Qualitätskontrolle, soweit technisch möglich.
- ▶ **dienen der Sicherung technischer Interoperabilität**
Die steigende Vielfalt lokaler Glasfasernetze erfordert Standardisierung von Schnittstellen und Prozessen. Einheitliche und effiziente Standards und Prozesse im Rahmen von Open Access müssen zwischen allen Beteiligten zügig diskutiert und vereinbart werden, damit technische Interoperabilität auch zukünftig gewährleistet ist.
- ▶ **gewährleisten, dass Unternehmen auch künftig bundesweite Angebote an Verbraucher und Geschäftskunden machen können**
Open-Access-Modelle sind für eine zunehmend heterogenere NGA-Welt geeignet. Sie ermöglichen allen Marktakteuren Endkundenangebote im gesamten Bundesgebiet mit gesicherter Qualität und Bandbreite. So sollen etwa auch bundesweite IPTV-Angebote (Multicastfähigkeit) ermöglicht werden, soweit dies technisch realisierbar und vereinbart ist.
- ▶ **schaffen eine nachhaltige Risikoverteilung**
Kommerziell verhandelte diskriminierungsfreie Risikoteilungsmodelle sollten Bestandteil von solchen Open-Access-Modellen sein. Sie fördern Anreize zur Investition und Innovation und stellen gleichzeitig den diskriminierungsfreien und transparenten Zugang sicher. Investitionsrisiken werden durch klar vereinbarte Markt- bzw. Netzzugangsmöglichkeiten und -konditionen für Anbieter von Infrastrukturen und Anbieter von Diensten auf diesen Infrastrukturen verringert.
- ▶ **fördern Marktlösungen und vermeiden Regulierungseingriffe**
Regulierungseingriffe können dort entfallen, wo marktbeherrschende Unternehmen diskriminierungsfreie Zugänge im Rahmen der Open-Access-Modelle anbieten und davon ausgegangen werden kann, dass eine effektive Missbrauchskontrolle ausreichend ist, um Wettbewerbsbehinderungen zu vermeiden.
- ▶ **gewährleisten Technologieneutralität**
Open-Access-Modelle sollten grundsätzlich technologieneutral ausgerichtet sein. Das heißt einerseits, dass die zugehörigen Spielregeln das Wettbewerbsergebnis nicht vorwegnehmen dürfen, und andererseits keine Technologie im Wettbewerb diskriminiert werden darf. Das heißt auch, dass Open-Access-Regeln keine einschränkenden Vorgaben hinsichtlich der Wahl der zu verwendenden Technologie wie etwa Point to Multipoint oder Point to Point implizieren sollten.
- ▶ **sichern Arbeitsplätze**
Nachweislich beflügelt die Etablierung von Hochgeschwindigkeitsnetzen Beschäftigung und Wirtschaftswachstum einer Gesellschaft. Insofern wird auch Deutschland davon profitieren, Rahmenbedingungen zügig zu schaffen und damit die Tür für die notwendigen Investitionen zu öffnen.

3. Definition von Open-Access-Marktmodellen

Programmsatz: Open Access umschreibt Geschäftsmodelle zur Forcierung des Glasfaserausbaus und Sicherstellung von Wettbewerb durch diskriminierungsfreie Bereitstellung von Zugang für Dritte.

Open Access in FTTB/FTTH-Netzen meint den freiwilligen diskriminierungsfreien Zugang auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen. Dabei sollten die unterschiedlichen Breitbandzugangsprodukte auf der Vorleistungsebene technisch so konfiguriert werden, dass der Netzbetreiber oder Diensteanbieter unterschiedliche Leistungsmerkmale im Endkundenmarkt mit gesicherter Bandbreite und Qualität anbieten kann. Die Breitbandzugangsprodukte auf Vorleistungsebene für andere Netzbetreiber und Diensteanbieter müssen sicherstellen, dass die Zugang nachfragenden Unternehmen die Möglichkeit zu Innovation, eigener Produktgestaltung und operativer Qualitätskontrolle, soweit technisch möglich, erhalten, um differenzierte, qualitativ hochwertige und bundesweite Angebote an den Markt richten zu können.

Zugänge sind zeitnah und unter Verwendung standardisierter Prozesse, Schnittstellen und Vorleistungen unter Einhaltung von Qualitätsstandards zu angemessenen Preisen zu gewährleisten. Bei der Gestaltung der Zugangspreise können die Nachfrager angemessen am Risiko des FTTH/FTTB-Ausbaus beteiligt werden. Risikoteilungsmodelle, wie zum Beispiel Co-Investitionen und Kontingentabnahmen, können günstigere Zugangspreise rechtfertigen und sind diskriminierungsfrei anzubieten.

Bei Einhaltung der Open-Access-Regeln sollen Unternehmen und Investoren die Sicherheit haben, dass, selbst für den Fall, dass Marktbeherrschung festgestellt werden sollte, auf konkrete Regulierungseingriffe verzichtet wird. Damit schafft Open Access auf Grundlage marktwirtschaftlicher Mechanismen für alle Marktakteure und Investoren bestmögliche Investitionsbedingungen, eine optimierte Netzauslastung sowie faire Zugangsbedingungen.

Verbraucher und Geschäftskunden profitieren von einem zügigen Infrastrukturausbau unter Beibehaltung wettbewerblicher Strukturen.

4. Ausblick

Die Projektgruppe empfiehlt, im Rahmen des nächsten IT-Gipfelprozesses weitere Fragen zu Open Access und Netzzugängen zu untersuchen. Im Rahmen dieser Untersuchung sollten dabei insbesondere auch Kooperationsmöglichkeiten, Geschäfts- und Risikoteilungsmodelle im Hinblick auf Zugangsmöglichkeiten in NGA-Netzen dargestellt werden. Außerdem können Open-Access-Konzepte auch für andere NGA-Infrastrukturen entwickelt werden.

Mitwirkende der Projektgruppe:

- ▶ BREKO und VATM (Leitung)
- ▶ Alcatel-Lucent Deutschland
- ▶ BITKOM
- ▶ BUGLAS
- ▶ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
- ▶ Deutsche Bank
- ▶ Deutscher Landkreistag
- ▶ Deutsche Telekom AG
- ▶ Ericsson
- ▶ EWE TEL
- ▶ fiber to the people
- ▶ FRK
- ▶ HEAG MediaNet
- ▶ HeLi NET
- ▶ IfKom
- ▶ ITCcon
- ▶ Kabel Deutschland
- ▶ Keymile
- ▶ Landesbank Baden-Württemberg
- ▶ M-net
- ▶ Nokia Siemens Networks
- ▶ Telefónica O2 Germany
- ▶ Thüringer Netkom
- ▶ TKF Twentsche Kabelfabrik
- ▶ Viprinet
- ▶ VKU
- ▶ Vodafone D2
- ▶ 1&1

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)
Öffentlichkeitsarbeit/L2
10115 Berlin
www.bmwi.de

Redaktion

Projektgruppe „Open Access“ der AG 2
im Nationalen IT-Gipfel

Gestaltung

PRpetuum GmbH, München

Stand

November 2010