

## Positionspapier

### Open Access

07.10.2011

Seite 1

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. vertritt mehr als 1.350 Unternehmen, davon über 1.000 Direktmitglieder mit etwa 135 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Anbieter von Software & IT-Services, Telekommunikations- und Internetdiensten, Hersteller von Hardware und Consumer Electronics sowie Unternehmen der digitalen Medien. Der BITKOM setzt sich insbesondere für eine Modernisierung des Bildungssystems, eine innovative Wirtschaftspolitik und eine zukunftsorientierte Netzpolitik ein.

BITKOM befürwortet ein Open Access Konzept, das, basierend auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und Technologieneutralität, einen transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zur passiven und aktiven Infrastruktur ermöglicht, und damit eine angemessene Lösung zur Sicherstellung eines wettbewerblichen Umfeldes beim Ausbau von NGA-Netzen im Interesse der Verbraucher und Geschäftskunden darstellt. Die Breitbandstrategie des Bundes strebt einen zügigen Ausbau von Hochleistungsnetzen an. Bis 2014 sollen 75 % der Haushalte über Anschlüsse mit Übertragungsraten von mindestens 50 Megabit pro Sekunde verfügen können. Dieses ehrgeizige Ziel erfordert massive Investitionen zur Schaffung neuer Glasfasernetze und moderner glasfaserbasierter Kabelnetze (sog. HFC-Netze), welche die rein kupferbasierten Netze, sofern erforderlich, zukünftig ersetzen werden. Ein flächendeckender oder gar bundesweiter Ausbau kann deshalb gegebenenfalls nicht von jeweils einzelnen Unternehmen getragen werden. Ein oftmals regionaler oder lokaler, zum Teil auch ein gemeinsamer Aufbau und Betrieb solcher Netze kann durch vielfältige Initiativen, wie beispielsweise durch Co-Invest-Modelle, praktiziert werden, an denen zahlreiche Marktteilnehmer wie integrierte Telekommunikationsunternehmen, reine Dienstleistungsanbieter, Stadtwerke, Energieversorgungsunternehmen und andere Anbieter passiver Infrastruktur beteiligt sind. In der Folge wird die künftige Markt- und Wettbewerbslandschaft durch eine heterogener werdende Multi-Carrier- und Multi-Technologie-Umgebung charakterisiert sein. Die Entstehung einer heterogenen Infrastruktur aus regionalen Glasfaser- und glasfaserbasierten Kabelnetzen ist zu erwarten. Es wird dabei in vielen Fällen auch zukünftig den gewünschten, intensiven Infrastrukturwettbewerb zwischen neuen Glasfasernetzen und modernen Kabelnetzen sowie zukünftig auch immer stärker durch leistungsfähige, funkbasierte Netze (z.B. LTE-A) geben. Eine Duplizierung von völlig neu errichteten Netzen („Greenfield“) ist jedoch wegen des hohen Fixkostenanteils an den Gesamtkosten meist ökonomisch nicht sinnvoll.

Diese Netze müssen folglich einen Zugang auf der Vorleistungsebene ermöglichen, um auch bundesweit über regionale FTTB/FTTH-Netze ein möglichst vielfältiges Dienstleistungsangebot für die Endkunden mit möglichst einheitlichen Leistungsmerkmalen (z.B. Bandbreite und Qualität) im Wettbewerb zur Verfügung stellen zu können. Open Access Zugangsmodelle sind hierfür ein sinnvolles Lösungskonzept. Dies erleichtert auch ein wettbewerbliches Umfeld beim Ausbau dieser neuen Netze und eine effiziente Nutzung von Netzkapazitäten. Wesentliches Merkmal des derzeit diskutierten Open Access Begriffs ist dabei

Bundesverband  
Informationswirtschaft,  
Telekommunikation und  
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10 A  
10117 Berlin-Mitte  
Tel.: +49.30.27576-0  
Fax: +49.30.27576-400  
bitkom@bitkom.org  
www.bitkom.org

Marc Konarski  
Bereichsleiter  
Telekommunikationspolitik  
Tel. +49. 30. 27576-224  
Fax +49. 30. 27576-51-224  
m.konarski@bitkom.org

**Präsident**  
Prof. Dieter Kempf

**Hauptgeschäftsführer**  
Dr. Bernhard Rohleder

immer die freiwillige Gewährung von Netzzugang im Gegensatz zu einem regulierten Zugang. Open Access als Lösungskonzept kann daher prinzipiell auch als Alternative zur herkömmlichen Regulierung dazu beitragen, regulatorische Eingriffe überflüssig zu machen. Beim gemeinsamen Aufbau und dem Betrieb sollte die Gewährleistung von Interoperabilität, die Förderung von Investitionen und Innovation sowie die Sicherung von Wettbewerb und Wahlfreiheit der Endverbraucher im Mittelpunkt stehen.

### Zusammenfassung

Der BITKOM hat sich in diesem Zusammenhang an der Projektgruppe „Open Access“ des Nationalen IT-Gipfels 2010 beteiligt und betont nachdrücklich seine Unterstützung für die dort erarbeiteten Ergebnisse.<sup>1</sup> Open Access Konzepte bringen signifikante Vorteile für die Gesamtwirtschaft und die Verbraucher. Die zahlreichen Initiativen lassen zukünftige Wettbewerbsmodelle erwarten, für die Open Access von erheblicher Bedeutung sein wird. Der Markt braucht deshalb ein harmonisiertes Verständnis darüber, dass Open-Access-Modelle in einer vielfältiger werdenden Marktlandschaft durch verschiedene Wettbewerbsmodelle charakterisiert sein können, die von gemeinsamen Kernbestandteilen geprägt sind. Der BITKOM teilt das Verständnis der Projektgruppe Open Access des Nationalen IT-Gipfels, wonach „Open Access in FTTB/FTTH-Netzen den freiwilligen diskriminierungsfreien Zugang auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen meint“<sup>2</sup>.

Ziele, die mit Open Access Modellen verfolgt werden, sind die langfristige Förderung eines möglichst flächendeckenden Ausbau der NGA-Netze, die Schaffung von Planungssicherheit, das Ausschöpfen von Investitionspotenzialen, die Ermöglichung flächendeckend wirtschaftlich tragfähiger Modelle, die Schaffung von Wettbewerb sowie die Vorbeugung von Wettbewerbsbehinderungen durch Öffnung der genannten Netze und der Verhinderung des Missbrauchs von marktbeherrschenden Stellungen, die Gewährleistung von Technologieneutralität sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen. Open Access soll den Verbrauchern vielfältige Wahlmöglichkeiten geben, Marktlösungen fördern und Regulierungseingriffe vermeiden. Open Access Modelle sollten deshalb konkret die Interessen aller Marktteilnehmer berücksichtigen, insbesondere den Infrastruktur ausbauenden Unternehmen einen Return-on-Invest ermöglichen, Zugang auf verschiedenen Wertschöpfungsebenen schaffen und gewährleisten, dass Unternehmen auch künftig bundesweite Angebote an Verbraucher und Geschäftskunden richten können sowie eine nachhaltige Risikoverteilung schaffen. Unter diesen Voraussetzungen erlaubt Open Access Verbrauchern und Geschäftskunden von einem zügigen Infrastrukturausbau unter Sicherstellung wettbewerblcher Strukturen zu profitieren. Im Folgenden sollen die Voraussetzungen, Grundprinzipien und Potentiale des von Mitgliedsunternehmen des BITKOM erarbeiteten Open Access Konzepts dargestellt werden:

<sup>1</sup> Ergebnispapier abrufbar unter

<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Technologie-und-Innovation/it-gipfel-2010-open-access,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.

<sup>2</sup> <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Technologie-und-Innovation/it-gipfel-2010-open-access,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, Seite 4.

## **Vorrang von Marktlösungen**

Nach der im IT-Gipfel-Prozess gefundenen Definition umschreibt Open Access Geschäftsmodelle zur Forcierung des Glasfaserausbaus und Sicherstellung von Wettbewerb durch die diskriminierungsfreie Bereitstellung eines Zugangs für Dritte<sup>3</sup>. Bei Open Access handelt es sich vorrangig um ein Konzept für den freiwilligen, transparenten und diskriminierungsfreien Zugang. Es ist demnach vom Grundsatz her ein auf Freiwilligkeit beruhendes Konzept, das den Vorrang von freiwilligen Angeboten und das Primat von Marktlösungen erfordert. Open Access entspricht damit einem Zugangsmodell, in dem sich Verhandlungspartner auf ein diskriminierungsfreies Portfolio und Preise einigen und ermöglicht investitions- und wettbewerbsfördernde Geschäftsmodelle für alle Beteiligten. In der Konsequenz kann das Konzept zu weniger Regulierung führen, wenn freiwillig angebotener Open Access zumindest die Bedingungen Transparenz und Diskriminierungsfreiheit erfüllt. Damit schafft Open Access auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Mechanismen für alle Marktakteure und Investoren bestmögliche Investitionsbedingungen, eine optimierte Netzauslastung sowie faire Zugangsbedingungen. Der BITKOM setzt ausdrücklich auf den Vorrang freiwilliger Lösungen.

## **Gewährleistung technischer Interoperabilität**

Open Access Marktmodelle werden umso erfolgreicher sein, je mehr dem Grundsatz der Sicherung technischer Interoperabilität Rechnung getragen wird. Beim Aufbau und dem Betrieb künftiger Breitbandinfrastrukturen wird der Gewährleistung von Interoperabilität eine essentielle Bedeutung zukommen. BITKOM begrüßt daher die Arbeit der AG Interoperabilität des NGA-Forums der Bundesnetzagentur und unterstützt das in diesem Rahmen vorgelegte Grundsatzdokument „Technische und operationelle Aspekte des Zugangs zu Glasfasernetzen und anderen NGA-Netzen“<sup>4</sup>. Die steigende Zahl lokaler Breitbandnetze erfordert die technische Standardisierung von Schnittstellen und Prozessen um den Netzzugang zu ermöglichen. Eine zu große Vielfalt von Schnittstellen und Prozeduren wird nicht mehr praktikabel sein. Deshalb ist eine bundesweite Definition standardisierter Schnittstellen und Prozesse von erheblicher Bedeutung, um Zugang und Wettbewerb zu erleichtern. Entsprechend bedarf es der Vereinbarung einheitlicher Standards und Prozesse zwischen allen Beteiligten.

## **Gewährleistung von Technologieneutralität**

Das Open Access Konzept ist als solches technologieneutral und gilt als solches unabhängig von der eingesetzten Technologie für alle oben beschriebenen Zugangsnetze. Im Wettbewerb dürfen keine Technologien diskriminiert werden. Open Access darf folglich nicht zu einer Beschränkung der Wahl der zu verwendenden Technologien führen.

<sup>3</sup> <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Technologie-und-Innovation/it-gipfel-2010-open-access.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>, Seite 4.

<sup>4</sup> Abrufbar unter

[http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Sachgebiete/Telekommunikation/Regulierung/NGAForum/12teSitzung/NGAForum20110506\\_AG\\_InteropGrundsatzdokument.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/BNetzA/Sachgebiete/Telekommunikation/Regulierung/NGAForum/12teSitzung/NGAForum20110506_AG_InteropGrundsatzdokument.pdf?__blob=publicationFile).

### **Investitionsfördernde und nachhaltige Risikoverteilung**

Das Open Access Konzept zielt darauf, Investitionen und Innovationen zu fördern. Investitionsrisiken lassen sich durch klar vereinbarte Konditionen minimieren. Open Access kann hierzu einen Beitrag leisten, indem die unternehmerischen Risiken fair aufgeteilt werden. Damit die Potenziale eines investitionsfreundlichen Open Access Modells voll zur Entfaltung kommen, sollten die Zugangskonditionen die Integration von solchen diskriminierungsfreien Risikoteilungsmodellen erlauben, die das Ausmaß der Risikoübernahme in den Konditionen abbilden. Konkret erfordert dies eine angemessene Differenzierung der Zugangspreise in Abhängigkeit vom jeweils übernommenen Risiko. Dies ließe sich via Laufzeiten, Kontingente oder Mindestabnahmemengen realisieren. Ziel muss deshalb eine flexible, aber diskriminierungsfreie Preissetzungsmöglichkeit sein.

### **Gleichzeitige Verfügbarkeit aktiver und passiver Zugangsprodukte**

Open Access konzentriert sich auf die Zugangsvarianten und -konditionen, die der lokalen Markt- und Wettbewerbssituation am besten gerecht werden. Es geht nicht um ein Maximum an technisch denkbaren Zugangsvarianten, sondern der Fokus liegt vielmehr auf der Bereitstellung von wirtschaftlich sinnvollen, zeitnah verfügbaren, technisch handhabbaren, massenmarktfähigen und den Wettbewerb fördernden Lösungen. Nach Auffassung des BITKOM sollte er jedoch mindestens den Zugang zur passiven Basisinfrastruktur (Leerrohre und Glasfaser) sowie einen aktiven Bitstromzugang umfassen. Gerade die Wahlfreiheit des Zugangsnachfragers bezüglich des Zugangs zu aktiven als auch passiven Vorleistungsprodukten ist von besonderer Bedeutung, da sie erheblich zur Förderung eines stärker infrastrukturasierten Wettbewerbs beiträgt. Dadurch kann Wettbewerb zwischen Diensteanbietern und zusätzlich zwischen Netzbetreibern sichergestellt werden. Das Mehr an Wertschöpfung bei einem passiven Zugang im Vergleich zu einem aktiven Zugang führt zur Hoheit des Nachfragers über die eingesetzte aktive Technik. Dies schafft die vier elementaren Voraussetzungen für einen wirksamen Wettbewerb und den größtmöglichen Verbrauchernutzen: Kostendifferenzierung durch eigene, gegebenenfalls effektivere aktive Technik; Produktdifferenzierung, da die Abhängigkeit von vorgegebenen Vorleistungsprodukten entfällt sowie Qualitätsdifferenzierung und Innovationsdifferenzierung durch das hohe Maß an Gestaltungsmöglichkeiten in der aktiven Technik.

Diese Vorteile der höheren Wertschöpfungstiefe kommen dabei nicht nur auf dem Endkundenmarkt zum Tragen, sondern können sich auch auf dem Vorleistungsmarkt auswirken. Denn Netzbetreiber können zur schnelleren Auslastung insbesondere neuer Glasfasernetze ein Interesse daran haben, nicht nur eigene Endkunden zu bedienen, sondern auch reine Diensteanbieter. Damit kann Wettbewerb auch zwischen den Bitstromanbietern entstehen, die die oben genannten Differenzierungspotenziale an die Diensteanbieter weitergeben können. Das Angebot eines Bitstromprodukts sollte deshalb möglichst von weiteren Zugangsformen, insbesondere solchen auf der passiven Ebene, ergänzt werden.

Da es sich bei Open Access um ein auf Freiwilligkeit basierendes Angebot handelt, bleibt es natürlich zunächst jedem Unternehmen überlassen, welche Produkte auf Basis freiwilliger, kommerzieller Vereinbarungen offeriert werden. Das Angebot zumindest einer der im NGA-Forum favorisierten Zugangsvarianten wäre dabei aber wünschenswert.

### **Sicherung der Wahlfreiheit des Endverbrauchers und eines vielfältigen Dienstleistungsangebots**

Künftig werden Unternehmen den Zugang zu Netzen Dritter nachfragen, um ein möglichst flächendeckendes Produktangebot zu erreichen. Open Access ermöglicht es allen Marktakteuren, Produkte für Endkunden mit gesicherter Qualität und Bandbreite im Idealfall bundesweit anzubieten. Es sichert den diskriminierungsfreien Wettbewerb und sorgt damit für Angebote, die es den Endkunden ermöglichen, frei zwischen möglichst unterschiedlichen Produkten, Qualitäten, Preisen und Anbietern zu entscheiden.

### **Planungssicherheit für Investoren**

Die enormen Investitionen für Hochgeschwindigkeitsnetze sind aufgrund der sehr langen Amortisationszeit mit Unwägbarkeiten behaftet. Die notwendige Sicherheit kann durch einen ordnungspolitischen Rahmen geschaffen werden, der vorab die Ziele Wettbewerb und Planungssicherheit sowie effektive Anreize für Infrastrukturinvestitionen in einen angemessenen Ausgleich bringt. Ein ausgewogenes und im Rahmen der regulatorischen Marktanalyse anerkanntes Open Access Konzept ist essentiell, um die mit der langen Amortisationszeit verbundenen Unsicherheiten für Investoren zu minimieren.

Zusätzlich sichert das Open Access Konzept dem Zugangsanbieter einen aus seiner Sicht angemessenen Preis, z.B. durch einen attraktiven Risikozuschlag auf die Eigenkapitalverzinsung. Dieser oder andere Formen von Risikoteilungsmodellen schaffen Anreize für die Investition in die Zukunftsnetze.

### **Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer**

Es ist wichtig, dass ein Open-Access Konzept nicht von der Form der Unternehmensorganisation abhängt, sondern allen Marktteilnehmern offen steht und von diesen umgesetzt werden kann. Open Access stellt sektorübergreifend, d.h. auch für Unternehmen anderer Branchen (Energie, Verkehr) die z.B. passive Netze aufbauen, sicher, dass alle Marktakteure am Ausbau und dem Betrieb moderner Hochgeschwindigkeitsnetze partizipieren können. Der möglichst flächendeckende Ausbau der beschriebenen Zugangsnetze setzt voraus, dass alle Marktteilnehmer fair und gleichbehandelt in den Prozess mit einbezogen werden. Open Access Modelle müssen deshalb stets mit denselben Maßstäben bewertet werden.

### **Verzicht auf Regulierungseingriffe**

Die Frage der Einordnung von Open Access in den Rechts- und Regulierungsrahmen ist einer der zentralen Aspekte. Der BITKOM setzt grundsätzlich auf den Vorrang freiwilliger Angebote und Marktlösungen.

Der Rechtsrahmen bietet mit der Möglichkeit der regionalen Marktabgrenzung und der damit verbundenen asymmetrischen SMP-Regulierung ein ausreichendes Regulierungsinstrumentarium. Führen Open Access Angebote allein nicht zu dem gewünschten Erfolg, kann der Zugang bei Vorliegen der im EU-Rechtsrahmen und im TKG festgelegten Kriterien (SMP, Drei-Kriterien-Test), z.B. über die Feststellung regionaler Marktmacht, in einem klar abgrenzbaren betrachteten Gebiet auf herkömmlichem Regulierungsweg erreicht werden. Die novellierten EU-Richtlinien ermöglichen, dass Regulierung künftig die vielfältigen Wettbewerbsbedingungen in den verschiedenen geografischen Gebieten gebührend berücksichtigt, womit auch potenzielle regionale Marktmacht einzelner Anbieter bei neuen Glasfasernetzen adressiert werden kann. Die Möglichkeiten dieses Instrumentariums sollten genutzt und bei Bedarf auch ausgeschöpft werden.

Mit Blick auf den flächendeckenden Ausbau sollten Marktlösungen und freiwillige Angebote Vorrang haben. Hier liegt die Chance von Open Access. Mit Blick auf den Zusammenhang von Open Access und Regulierung muss ein Grundverständnis hergestellt werden, dass Open Access letztlich zu weniger und nicht zu mehr Regulierung führen muss.

Liegt Open Access im Sinne der dargestellten Grundsätze vor, ist der Wettbewerb in einem hinreichenden Maße sichergestellt und es besteht dann in der Regel kein Bedarf für weitere Regulierungseingriffe. Das Open Access Konzept ist jedoch keinesfalls mit symmetrischer Regulierung gleichzusetzen oder zu verwechseln. Im Fall der Nichteinigung auf kommerzieller Basis kann ein offener Zugang rechtlich-regulatorisch nur angeordnet werden, soweit die entsprechenden rechtlich regulatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies bleibt allerdings den üblichen Regelungen und Verfahren des TKG vorbehalten. Die BNetzA sollte nunmehr prüfen, wie sie innerhalb des bestehenden Regulierungsrahmens die genannten Ziele konkret berücksichtigen kann, um Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen auch im Fall einer marktbeherrschenden Stellung hinreichend sicherzustellen.