

BREKO-Positionspapier Open Access im Glasfaserausbau

Die Rolle von Open Access zur Beschleunigung des Ausbaus von Glasfasernetzen

Bei der Frage nach den Erfolgs- und Beschleunigungsfaktoren für den Ausbau von Glasfasernetzen wird kaum ein Begriff so häufig genannt wie der des „Open Access“.

Die Vorteile eines offenen Netzzugangs, der möglichst allen interessierten Betreibern einen Zugang zu hochleistungsfähigen Glasfasernetzen eröffnet, liegen auf der Hand: durch die gegenseitige Gewährung offener Netzzugänge kann die Auslastung und Re-Finanzierung von Glasfasernetzen deutlich verbessert und ein volkswirtschaftlich nicht sinnvoller Doppelausbau von Glasfaserinfrastrukturen weitgehend vermieden werden.

Zudem wird die Zahl der Genehmigungsverfahren durch weniger Doppelausbau reduziert, was zu kürzeren Verfahrensdauern führen würde.

Die Endkundinnen und Endkunden profitieren von Open-Access-Modellen durch ein hohes Maß an Wettbewerb mit einer entsprechend großen Anbieter- und Dienstvielfalt. Die Kombination aus einer schnelleren Refinanzierung und dem durch Open-Access initiierten Wettbewerb führen im Endeffekt auch zu attraktiven Endkundenpreisen.

Was ist Open Access?

Weder der Europäische Rechtsrahmen noch das Telekommunikationsgesetz (TKG) beinhalten eine Legaldefinition des „offenen Netzzugangs“ bzw. von „Open Access“.

Im TKG findet sich der „offene Netzzugang“ vor allem an zwei Stellen:

Die 2021 neu im TKG aufgenommene Vorschrift zum „offenen Netzzugang“ (§ 155 TKG) beschränkt sich auf die Regelung eines „offenen Netzzugangs“ im Förderkontext und vermittelt – entsprechend den förderrechtlichen Regelungen - einen umfassenden Zugang zu Vorleistungen des geförderten Unternehmens für alle Wertschöpfungsstufen oberhalb einer Mitverlegung im Graben. Die im Einzelfall zu gewährende Form des „offenen Netzzugangs“ wird in diesem Fall durch die konkrete Nachfrage bestimmt. Die Regelung dürfte aber außerhalb des Förderkontext nicht anwendbar und insbesondere nicht auf den eigenwirtschaftlichen Ausbau übertragbar sein.

Außerhalb des Förderzusammenhangs gibt § 141 Abs. 2 Nr. 7 TKG einen Hinweis auf den „offenen Netzzugang“. Danach können Eigentümer oder Betreiber öffentlicher Versorgungsnetze Mitnutzungsanfragen zum Leerrohrzugang dann zurückweisen, wenn infolge der Mitnutzung ein bestehendes Glasfasernetz überbaut würde und die angefragten

Unternehmen einen „*diskriminierungsfreien, offenen Netzzugang*“ zur Verfügung stellen. In diesem Zusammenhang wird die konkrete Form des „offenen Netzzugangs“ nach der geltenden Rechtslage durch den Anbieter bestimmt, der entscheidet, welche Form des offenen Zugangs er als Substitut für den angefragten Leerrohrzugang anbieten möchte.

Letztendlich erscheint die **Heranziehung regulatorischer Verpflichtungen aus dem TKG zur Beschreibung von „Open Access“** als **nicht zielführend**. „Open Access“ ist nicht identisch mit dem „offenen Netzzugang“ im Sinne der zitierten gesetzlichen Vorschriften.

„Open Access“ wird nur dann erfolgreich sein und die einleitend beschriebenen Wirkungen entfalten, wenn die Interessen beider Seiten – der Anbieter wie der Nachfrager – angemessen berücksichtigt werden. Dies spricht dafür, dass ein „Open Access“ nicht regulatorisch angeordnet werden sollte, sondern freiwillig erfolgen muss. Die **Freiwilligkeit des Zugangsangebots ist daher ein entscheidendes Definitionskriterium** für „Open Access“.

Weiter soll der „Open Access“ einen innovativen **Wettbewerb auf dem Endnutzermarkt** fördern, was bedeutet, dass unter den „Open Access“-Begriff nur solche Netzzugänge fallen, die - wie der Layer-2 oder Layer-3-Bitstromzugang - einen direkten Zugang zum Endnutzer vermitteln. Andere Zugangsformen, wie z.B. die Zurverfügungstellung einer Mietleitung oder einer unbeschalteten Glasfaser zur Standortvernetzung, fallen demnach funktional nicht unter „Open Access“.

Dagegen ist es für die Annahme eines „Open Access“ nicht erforderlich, dass das den Zugang gewährende Unternehmen seinerseits Endkundenangebote unterbreitet. So fallen „Wholesale Only“-Modelle, wie sie z.B. in Skandinavien üblich sind, unstreitig unter den „Open Access“-Begriff.

Als weiteres Definitionsmerkmal kommt hinzu, dass der Zugang **nicht exklusiv für einzelne oder eine begrenzte Zahl an Nachfragern** bereitgestellt wird, sondern „**offen**“ ist, d.h. grundsätzlich von jedem Nachfrager diskriminierungsfrei genutzt werden kann. Dies bedeutet nicht, dass der Zugang voraussetzungslos gewährt werden muss. So kann eine sehr geringe Nachfragemenge dazu führen, dass die Zugangsgewährung aufgrund der Prozess-, Einrichtungs- oder Betriebskosten für beide Parteien – jedenfalls aber für den Anbieter – unwirtschaftlich und daher nicht zumutbar wäre. In diesem Fall ist z.B. eine Herstellung des Zugangs über sog. Aggregatoren sinnvoll.

„**Diskrimierungsfrei**“ wiederum bedeutet nicht, dass allen Nachfragern der Zugang zu exakt den gleichen Bedingungen gewährt wird. Vielmehr dürfen auch in einem „Open-Access“-Modell Nachfrager unterschiedlich behandelt werden, solange es hierfür eine sachliche Rechtfertigung, wie z.B. unterschiedlich große Abnahmemengen oder die Bereitschaft des Nachfragers zu Abnahmegarantien, gibt.

Zusammenfassend lässt sich „Open Access“ daher beschreiben als

„Freiwillig, offen und diskriminierungsfrei gewährter Netzzugang, über den Endnutzeranschlüsse unmittelbar erreicht werden können.“

Layer-2-Bitstromzugang als zentrale Vorleistung in Open-Access-Modellen

Auch wenn Open Access auf unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen gewährt werden kann, spricht Vieles dafür, dass sich – zumindest für den Massenmarkt (Privatkunden und die meisten Geschäftskunden) - ein **Layer-2-Bitstromzugang (L2-BSA) als zentrales Open-Access-Produkt** herausbilden wird. Dafür spricht, dass der L2-BSA bereits in der Kupferwelt eine wichtige Vorleistung ist und – wenigstens zunächst und zum Teil – auf die dort entwickelten Standards und Prozesse zurückgegriffen werden kann. Daher ist ein L2-BSA-Zugang im Massenmarkt vergleichsweise schnell umsetzbar. Dies bedeutet auch, dass über einen L2-BSA-Zugang schnell eine gute Netzauslastung hergestellt werden kann, was den Business-Cases beider Seiten zugute kommt.

Hinzu kommt, dass der L2-BSA-Zugang im Grundsatz (d.h. eine für beide Seiten faire Bepreisung vorausgesetzt) eine faire Aufteilung der Wertschöpfung zwischen dem investierenden Anbieter und dem Nachfrager ermöglicht.

Es ist daher richtig, wenn die erforderlichen Schnittstellen, Prozesse und (bis zu einem gewissen Grad) auch Vertragsstandards zunächst mit Blick auf den L2-BSA-Zugang weiterentwickelt werden.

In einem zweiten Schritt könnte dann eine entsprechende Standardisierung der Prozesse und vertraglichen Eckpunkte sowie eine Weiterentwicklung der Marktschnittstelle für dezidierte Bandbreiten (in Anlehnung an die Produkte Ethernet 2.0/CFV 2.0), die für hochqualitative Geschäftskundenprodukte genutzt werden können, erfolgen. Hierzu wäre das Mandat des AK Schnittstellen & Prozesse entsprechend zu erweitern.

Standardisierung als Voraussetzung für den Erfolg von Open Access

Auch wenn in einer ersten Phase auch bei L2-BSA-FTTB/H auf Prozesse, Schnittstellen und Prozesse und (weitgehend) vertragliche Regelungen aus dem VDSL-Bereich zurückgegriffen werden kann, ist es erforderlich, diese Schnittstellen, Prozesse, Standards und vertraglichen Eckpunkte (nicht kommerziell) mit Blick auf die besondere Marktentwicklung, Marktstruktur und die technologischen Anforderungen des FTTB/H-Marktes weiterzuentwickeln. Dieser ist – anders als in der Kupferwelt – nicht mehr durch die überragende Marktstellung eines

Unternehmens charakterisiert, das faktisch die Standards, Schnittstellen und Prozesse setzt, sondern durch die regionalen und überregionalen Ausbauaktivitäten vieler Marktteilnehmer. Erfahrungen aus dem europäischen Ausland zeigen, dass möglichst einfache und transparente Prozesse der schnellen Verbreitung von Open-Access-Kooperationen zuträglich sind.

Insbesondere beim Übergabeanschluss und der Transportleistung können die Prozesse, Standards und vertraglichen Regelungen, z.B. zu VLANs, Steuerdaten oder QoS weitgehend aus dem VDSL-Bereich übertragen werden.

Hinsichtlich der Anschlussleistung sind Schnittstellen und die daran anknüpfenden Prozesse sowie die vertraglichen Grundlagen weiterzuentwickeln. Die Weiterentwicklung und weitgehende Integration der Order-Schnittstellen WITA (Telekom) und S/PRI (Wettbewerber) sowie der Vorabstimmungs-Schnittstelle WBCI in einer Spezifikation durch den „Arbeitskreis Schnittstellen & Prozesse“ ist auf einem guten Weg und wird durch den BREKO unterstützt.

Ein wesentlicher Unterschied zur Kupferwelt und eine besondere Herausforderung für die prozessuale und vertragliche Ausgestaltung liegt dabei darin, auch noch nicht fertiggestellte FTTB/H-Anschlüsse dem Bestellprozess zugänglich zu machen (Herstellung der Konnektivität), damit diese frühzeitig vermarktet werden können.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass sowohl die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für eine Forcierung von Open-Access-Kooperationen als auch deren zunehmende praktische Umsetzung auf einem guten Weg sind. Unterschiedliche Interessenlagen muss und kann die Branche selbst ausbalancieren. Die BNetzA kann dabei eine moderierende Rolle spielen, wie sie das im Gigabitforum bereits tut. Für regulatorische oder gesetzgeberische Eingriffe gibt es aber weder einen Anlass noch wären diese zielführend.

August 2023