

Goldgräberstimmung beim Glasfaserausbau

Open Access: Regulierungstechnisch eine Sackgasse?



Thomas Pfortner

Unter Open Access wird der offene und diskriminierungsfreie Zugang aller Teilnehmer, auch der Wettbewerber, im Telekommunikationsmarkt auf die vorhandene Infrastruktur, also die Netze, verstanden, egal wem sie gehören. Dieser Ansatz soll zum einen die Versorgung mit Glasfaser beschleunigen, zum anderen soll er auch für eine bessere Auslastung der Netze sorgen. So weit so gut. An der Umsetzung hapert es aber noch immer.

Thomas Pfortner ist Projekt- und Interim Manager in Höhenkirchen-Siegertsbrunn



Der Highspeed-Internet-ausbau mit Glasfaser bis ins Haus nimmt endlich Fahrt auf. Während die etablierten Netzbetreiber ihr Engagement in diesem Zuge deutlich steigern, tauchen neue Akteure im Markt auf – nicht zuletzt getrieben durch die großen finanziellen Mittelzuflüsse aus Fördertöpfen und von privaten Investoren. Finanzkonzerne wie Versicherungen und Fondsanbieter haben das Thema Infrastruktur für sich entdeckt. Vorteil dieser Geldanlage ist, dass die Bürger, deren Renten und Sparanlagen angelegt werden, indirekt an der Infrastruktur beteiligt werden.

Im ganzen Land ist derzeit eine große Goldgräberstimmung zu beobachten, bei der die Netzbetreiber um die Gunst der Kommunen buhlen. Dahinter steht das Ziel, möglichst viele Haushalte ans eigene Netz anzuschließen, um eine flächendeckende Versorgung zu erreichen und das Netz als Ganzes effizient betreiben zu können. Warum also sollte man, so könnte man fragen, öffentliche Gelder in den Glasfaserausbau stecken, wenn es doch genügend Interessenten gibt, die privates Geld zu investieren bereit sind?

Der Highspeed-Internetausbau mit Glasfaser bis ins Haus nimmt endlich Fahrt auf. Während die etablierten Netzbetreiber ihr Engagement in diesem Zuge steigern, tauchen auch neue Akteure im Markt auf (Foto: Pete Linforth, pixabay)

Open Access: ja, aber

Bis 2028 sollen insgesamt 44 Mio. Haushalte über einen Glasfaseranschluss (FTTH – Fiber to the Home) verfügen, womit auch dem Thema Open Access (OA) neue Bedeutung zukommt. In der Praxis bedeutet dies, dass Netzbetreiber als Gegenleistung für die Fördermittel der EU auch anderen Serviceanbietern Zugang zu ihrer Infrastruktur gewähren müssen. Dann also doch lieber öffentliches Geld einsetzen zum Wohle des Wettbewerbs?

In der Vergangenheit wurde Wettbewerb in der Telekommunikation dadurch erreicht, dass man der Deutschen Telekom als privatrechtlichem Nachfolger der ehemaligen Bundesbehörde das Kupfernetz zwar monopolistisch, aber unter strengen Auflagen überließ. Vor allem bedeutete dies, dass die „letzte Meile“, die Kupferdoppelader in jede Wohnung, zu einem festgelegten Preis anderen Mitbewerbern überlassen werden musste. Dadurch hatten die Kunden in der Regel

die Wahl zwischen verschiedenen Service Providern unabhängig von der physischen Leitung. Dies funktionierte so lange einigermaßen gut, bis man zum Überschreiten der 50-Mbit/s-Grenze neben der Glasfaser bis zu den Schaltkästen am Straßenrand (FTTC – Fiber to the Curb) auf der letzten Meile Kupferleitung die Vectoring-Technik einführte. Eine physische Entbündelung der einzelnen Teilnehmeranschlussleitungen war damit nicht mehr möglich. Um den Wettbewerb zu sichern, brauchte es einen anderen Ansatz.

Dann kam Bitstream Access

Mit Bitstream Access (BSA) wurde schließlich ein Verfahren definiert, bei dem einem Wettbewerber die Datenströme der von ihm versorgten Endkunden übergeben wurden. Damit war es wieder möglich, auf einer einzigen Netzinfrastruktur verschiedene Service Provider in Wettbewerb treten zu lassen, die verschiedene Dienste wie Telefonie (Sprache), Internet, E-Mail, Cloud-Speicher, IPTV und mehr anboten. Bei VDSL wurde BSA einigermaßen gut angenommen und führte immerhin dazu, dass auch in Gebieten, in denen der FTTC-Ausbau von regionalen Anbietern vorangetrieben wurde, die Serviceprodukte der wichtigsten großen Anbieter zur Auswahl standen. Bei FTTH regt sich Unmut in Sachen Open Access vor allem dort, wo diese Wahlmöglichkeit bei der Akquise versprochen, aber nicht geliefert wurde.

Dabei macht es in der Praxis keinen Unterschied, ob gefördert unter der Auflage des Open Access ausgebaut wurde oder eigenwirtschaftlich ohne diese rechtliche Auflage. Im Gegensatz zum Zugang zur alten Kupferleitung werden bei Open Access nicht nur BSA, sondern auch andere Zugangsmöglichkeiten gefordert. Zudem hat man auf eine funktionierende Preisregulierung verzichtet. Leider trifft dies vor allem ländliche Bereiche, wo die Baukosten je angeschlossenen Haushalt hoch sind, während in dicht besiedelten städtischen Gebieten oft mehrere Netzbetreiber gleichzeitig bauen. De facto

wurde so durch übertriebene Anforderungen und fehlende Regulierungsdetails eine wenig praxistaugliche Situation geschaffen. Die Rechnung für all das zahlt am Ende der Kunde. Wettbewerb unter den Netzbetreibern gibt es primär überregional in der Frage, wer in welcher Kommune ausbaut. Danach und für den einzelnen Verbraucher gibt es dann oft nur ein einziges Serviceangebot.

Bekennnis zu Open Access

Dabei ließe sich Open Access auch anders erreichen: etwa durch geeignete Auflagen der Kommunen. Nur wenige Netzbetreiber bauen ohne Vereinbarung mit der Kommune, also nach dem Telekommunikationsgesetz (TKG), weil dies sehr langwierig ist. Damit haben die Kommunen einen wichtigen Hebel, den es zu nutzen gilt, statt ihn auszuschalten. Einige Netzbetreiber bekennen sich auch bei eigenwirtschaftlichem Ausbau zu Open Access, um dem Interesse der Endkunden entgegenzukommen und ihr Angebot in den Verhandlungen mit den Kommunen attraktiv zu machen. Wenn die Ausschreibungen jedoch rein auf den günstigsten Preis abzielen, treibt das die Zahlung an die Kommunen und damit auch die Kosten für die Nutzer in die Höhe. In diesem Fall wird zwar Open Access formal gewährt als verpflichtendes Angebot. Gleichzeitig aber werden Konditionen festgelegt, die diese Angebote weitgehend unattraktiv machen, so dass es für die Endkunden bei monopolistischen Angeboten bleibt.

Diese Mechanismen, mit denen trotz Auflagen Wettbewerber ferngehalten werden sollen, erinnern stark an den Bahnverkehr. Auch hier hat man formal Wettbewerb im Fernverkehr geschaffen und den Markt für alternative Verkehrsunternehmen geöffnet. Allerdings hat die Deutsche Bahn als Betreiber des Netzes vielfältige Möglichkeiten, diese Wettbewerber zu behindern.

Trennung von Netz und Service?

Vordergründig verbessern ließe sich die Situation, indem man den eigenwirtschaftlichen

Ausbau unterbindet und die Förderung gezielt zur schärferen, praxisgerechteren Durchsetzung des Open Access nutzt. Heute hat jedoch der Verbraucher selbst im geförderten Ausbau in der Regel oft keine Wahlmöglichkeit, da der Zugang für Wettbewerber verzögert oder preislich unattraktiv gemacht wird. Die komplexen Vorgaben zum Open Access erleichtern hier, was sie eigentlich verhindern sollten. Anders sähe dies aus, wenn sich die Kommunen stärker für die eigenen Bürger ins Zeug legten und bei der Vertragsgestaltung den Wettbewerb unter Service Providern auf einem einzelnen zu bauenden Glasfasernetz gezielt fordern und einfordern würden. Vor allem jenseits der größeren Städte scheinen viele jedoch genau damit überfordert zu sein.

Es ist also heute so, dass man beim Netzbau zwar theoretisch Wettbewerb und Markt hat, was private Investoren anlockt und öffentliches Geld spart. Aufgrund der mangelhaften praktischen Umsetzung aber wird der Markt auf Serviceebene langfristig ausgeschaltet – und zwar sowohl im geförderten als auch im eigenwirtschaftlichen Ausbau. Vielleicht bräuchte es eine Trennung von Netz und Service, die ein Stückweit der heutigen Situation ähneln würde, in der die Telekom zwar das Kupfernetz betreibt, dies aber unter strengen Auflagen und quasi in hoheitlichem Auftrag.



Thomas Pfortner

Im ganzen Land ist eine große Goldgräberstimmung zu beobachten, bei der die Netzbetreiber um die Gunst der Kommunen buhlen. Ziel ist es, möglichst viele Haushalte ans eigene Netz anzuschließen