Leitlinien des BEREC zur Netzneutralität

Der Bundesverband Glasfaseranschluss e.V. (BUGLAS) bedankt sich für die Gelegenheit, zu den Leitlinien des BEREC Stellung zu nehmen.

BUGLAS vertritt die Unternehmen, die in Deutschland Glasfaserleitungen direkt bis in Gebäude beziehungsweise Haushalte (Fiber to the Building/Home, FttB/H) legen und damit zukunftsgerichtete, hochleistungsfähige Kommunikationsnetze mit Bandbreiten bis in den Gigabit pro Sekunde-Bereich errichten und betreiben. Der BUGLAS tritt für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen ein, in denen FttB/H-Geschäftsmodelle erfolgreich realisiert werden können. Der Verband unterstützt mit der Förderung des Auf- und Ausbaus eigener Glasfasernetze wirkungsvoll die Breitbandstrategie der Bundesregierung. Die über 70 Mitgliedsunternehmen haben bis Ende 2015 rund 1,6 Millionen Haushalte sowie mehrere Tausend Unternehmen direkt mit Glasfaser angeschlossen. In den Jahren 2016 bis 2018 sollen mindestens weitere 850.000 Haushalte mittels FttB/H angeschlossen werden.

Inhaltlich beschränkt der BUGLAS seine Stellungnahme auf einige zentrale Punkte

1. Zum Umfang des persönlichen Anwendungsbereichs

Das BEREC schlägt vor, auch ISPs in den Schutzbereich der Endnutzerbestimmungen einzubeziehen. Der BUGLAS unterstützt diesen Ansatz. Bestünde demgegenüber die Möglichkeit, dass sich einzelne Diensteanbieter eine bessere Qualität für ihre Produkte bei den Netzbetreibern und Zugangsanbietern im Vergleich zu anderen Dienstanbietern einkaufen könnten, wären kleinere Diensteanbieter deutlich benachteiligt, was sich negativ auf die Vielfalt der Dienste auswirken könnte. Vor diesem Hintergrund ist es legitim, auch OTTs in den Schutzbereich der Transparenzverordnung einzubeziehen.

2. Zur Definition des Internetzugangsdienstes (IZD) und zum sachlichen Anwendungsbereich

Gemäß Netzneutralitätsverordnung sind IZD öffentlich zugänglich, technologieneutral und bieten Zugang zu praktisch allen Abschlusspunkten des Internets.

Gemäß den Leitlinien des BEREC sollen vom Anwendungsbereich auch "Sub-Internetdienste" erfasst sein. Sie stellten per se einen Verstoß gegen die NN – Regeln dar.

Dem stimmt der BUGLAS nicht zu. „Sub – Internetdienste" gewähren definitionsgemäß nur Zugang zu einem bestimmten Teil des Internets (z.B. nur zu bestimmten Webseiten / Diensten unter Ausschluss anderer Dienste, wie z.B. Streaming). Sie sind daher genau nicht als Internetzugangsdienst definiert und behandeln den Datenverkehr nicht diskriminierungsfrei. Sie dürften daher nicht unter den Anwendungsbereich der Netzneutralitätsverordnung fallen. Eine Einbeziehung in den Anwendungsbereich der Netzneutralitätsverordnung würde die Existenz solcher Sub-Internetdienste unmöglich machen. Allerdings sollten die Sub-Internetdienste auch als solche gekennzeichnet sein (Onlinedienste). Sofern die Besorgnis besteht, dass ein Anbieter durch eine Kombination verschiedener ‚Sub-Internetdienste" die Netzneutralitätsregeln umgehen könnte, müsste dies auf einer gesonderten Rechtsgrundlage für die Überprüfung von Umgehungstatbeständen im Einzelfall geschehen.

Gemäß den BEREC – Leitlinien sollen die Netzneutralitätsregeln nicht auf CDN anwendbar sein. Dem stimmt der BUGLAS nicht zu. Das Geschäftsmodell eines CDN Betreibers ist es, den Dienst eines Anbieters gegen Bezahlung im Internet möglichst leistungsstark zugänglich zu machen. Einem CDN Anbieter wird also zugestanden, Dienste mit unterschiedlicher Qualität auszuliefern. Nicht einzusehen ist, warum diese Möglichkeit nicht grundsätzlich allen IZD zugestanden werden soll.

Laut den BEREC Leitlinien sollen Zusammenschaltungsdienste nicht unter den Anwendungsbereich der Netzneutralitätsverordnung fallen. Nach Auffassung des BUGLAS ist dies differenziert zu bewerten. Zu den Zusammenschaltungsdiensten gehören auch „Backbone“ - Vorleistungen von Telekommunikationsnetzbetreibern. „Backbone“ - Vorleistungen sollten hier zumindest näher definiert werden. Ein Internetzugangsanbieter ist oft auch gleichzeitig ein Telekommunikationsnetzbetreiber und unterhält ein Backbone. Dies gilt insbesondere für große, vertikal integrierte bundesweit tätige Betreiber. Die Daten der Internetkunden werden über diese Backbones übertragen. Wenn der Backbone nun nicht unter den Anwendungsbereich der Netzneutralitätsverordnung fällt, wäre es auf der Ebene des Backbones möglich, die Netzneutralitätsbestimmungen zu unterlaufen.

3. Kommerzielle Praktiken (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung)

Die Mitgliedsunternehmen des BUGLAS haben als Festnetzbetreiber mit Diensten auf Basis eines Zero-Rating wenig praktische Erfahrung..

4. Insgesamt wird Zero-Rating kontrovers diskutiert[1]. Es gibt Diensteanbieter, die bezahlen Internetzugangsanbieter dafür, dass der Datenverkehr, der bei der Nutzung ihrer Dienste entsteht, nicht dem Inklusivvolumen zugerechnet wird. So erreichen sie eine vermehrte Nutzung ihrer eigenen Dienste und einen Vorteil gegenüber den Diensteanbietern, für die kein Zero-Rating Tarif gilt. Angemessenes Verkehrsmanagement

Im Rahmen der Implementierung „angemessener Verkehrsmanagementmaßnahmen“ ist die Bildung unterschiedlicher Verkehrsklassen erlaubt, sofern u.a. Anwendungen mit gleichwertigen Anforderungen in der gleichen Kategorie übertragen werden.

[1] http://www.heise.de/newsticker/meldung/Zero-Rating-Marketingtrick-gegen-Netzneutralitaet-oder-Internet-fuer-Entwicklungslaender-2333455.html

Dies entspricht nicht der bisherigen Praxis, insbesondere z.B. im Rahmen der Zurverfügungstellung eigener Sprachdienste. Hier muss die Möglichkeit bestehen bleiben, dass diese in einer höheren Qualitätsklasse übertragen werden. Technisch ist es jedoch nicht möglich (bzw. nur mit sehr viel Aufwand und unverhältnismäßig hohen Kosten) die Sprachdaten der Internetanbieter auch als solche zu erkennen und in die entsprechende Kategorie einzuordnen. Es wäre erforderlich, jedes Datenpaket in der Tiefe zu analysieren, um festzustellen, ob es sich um Sprachdaten handelt. Dies wäre auch vor dem Hintergrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen und vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Vertraulichkeit der Telekommunikation problematisch. Aus der Sicht eines in NGA Netzinfrastrukturen investierenden Telekommunikationsunternehmens ist die Bereitstellung von Sprachtelefonie an eigene Endkunden nach wie vor ein wesentlicher Bestandteil des Geschäfts- und Investitionsplans. Es ist daher nicht akzeptabel, auf eigene Kosten anderen Anbietern ein Spielfeld für das Angebot konkurrierender Dienste mit gleichen Qualitätsparametern zur Verfügung stellen zu müssen.

5. Definition von Spezialdiensten

Durch die Definition von Spezialdiensten, die nicht unter die Netzneutralitätsbestimmungen der Netzneutralitätsverordnung fallen, wird die Möglichkeit von Ausnahmen vom Grundsatz der Netzneutralität geschaffen, um insbesondere die für bestimmte Dienste notwendige Qualität sicherzustellen. Als Beispiel für einen zulässigen Spezialdienst ist ja IPTV bereits genannt. Damit ist es Internetzugangsanbietern möglich, den eigenen IPTV Dienst (der dann nur von den eigenen Kunden genutzt werden kann) gegenüber IPTV-Diensten anderer Internetanbieter zu priorisieren. Von dieser Möglichkeit könnten – und werden - dann auch diejenigen Netzbetreiber Gebrauch machen, deren eigene IPTV Dienste derzeit noch als Best Effort übertragen werden, um den Endkunden eine noch bessere Qualität zur Verfügung zu stellen. Aus Sicht der in den Netzausbau und den Netzbetrieb investierenden Unternehmen erscheint es aus den oben unter Nr. 4 genannten Gründen

dringend geboten, auch die von diesen Unternehmen selbst bereitgestellten Sprachdienste als Spezialdiesnte zu behandeln. Endkunden, die für die Bereitstellung ihres Internetanschlusses und eines Sprachdienstes eine unmittelbare vertragliche Bindung mit einem Anbieter eingehen, muss es gestattet sein, die bestmögliche Qualität für diese Sprachdienste zu beanspruchen.

6. Transparenzvorschriften

Im Sinne der Herstellung eines chancengleichen Wettbewerbs begrüßt der BUGLAS grundsätzlich, dass die vertraglich geschuldeten Leistungen klar definiert sind.

Allerdings kommt es aufgrund der Netzneutralitätsverordnung, in besonderer Weise aber bei Anwendung der Leitlinien des BEREC, zu einer Überregulierung der Transparenz- und Informationspflichten. Dadurch wird da eigentliches Ziel, nämlich die Schaffung von Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Informationen, konterkariert und ins Gegenteil verkehrt. Zum einen geschieht dies durch die Fülle der Informationen; Kunden fühlen sich eher verunsichert, weil das Wesentliche nicht mehr erkennbar ist. So widersprechen die Anforderungen an die Menge der Informationen einem mittlerweile jahrzehntelangen Bemühen, allgemeine Geschäftsbedingungen u.a. auch durch einen geringen Umfang lesbar und verständlich zu machen. Zum anderen führen die formalen Anforderungen daran, wo und in welcher Form die Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen, zum genauen Gegenteil des Ziels, Übersichtlichkeit zu schaffen. Die Vorgaben der BEREC – Leitlinien scheinen insoweit nicht „aus einem Guss“. Den Anbietern bleibt es dann überlassen, die Informationen auf ihre jeweils eigene Weise einfach lesbar, einfach auffindbar, nicht irreführend, vergleichbar, nützlich platziert/präsentiert etc. für den Nutzer zu formulieren. Darunter leidet die Vergleichbarkeit der Angebote für den Endnutzer; er wird kaum noch unterscheiden können, welche Angaben welches Anbieters von Bedeutung sind und welche nicht.

Im Einzelnen:

Das BEREC schlägt vor, dass die Anbieter Informationen zu Bereichen wie verfügbaren Datenvolumen, Begrenzung von Übertragungsgeschwindigkeiten, Beschwerdemanagement und Verkehrsmanagement in den Endkundenvertrag aufnehmen sollen. Dazu folgende Anmerkungen:

- Unklar ist, was das bedeutet, ob also die die Informationen im Auftragsblatt, in den AGB, oder in Produktinformationsblättern enthalten sein soll. Auch soll der Vertrag in zwei Teile gegliedert werden. Unklar ist, ob die Kunden eine Langfassung und eine Kurzfassung der Informationen erhalten sollen oder einen allgemeinen („high level general information“) und einen besonderen Teil („more deteiled technical parameters…“) geben soll.
- Das Ergebnis eines solchen Ansatzes wird mit hoher Wahrscheinlichkeit sein, dass der Kunde mit einem Konvolut an Vertragsdokumenten zurückgelassen wird, das er nicht ohne Weiteres wird verstehen können. Dies widerspricht nicht nur AGB – rechtlichen Grundsätzen; es hilft auch nicht dabei, Informationen transparent zu gestalten.
- Jedenfalls hat es den Anschein, dass das GEREK die Leitlinien nicht dazu nutzt, eine bevorzugte praktische Lösung vorzustellen, sondern eher dazu, eine Sammlung von möglichen Optionen aufzulisten. Der Ansatz des GEREK bleibt hoch theoretisch. Der Mehrwert der vom GEREK durchgeführten Fleißarbeit ist daher im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Netzneutralitätsverordnung im besten Falle neutral. Zudem verweist das GEREK bezüglich der Erfüllung der Transparenz- und Informationspflichten pauschal auf die „BEREC’s 2011 Net

Neutrality Transparency Guidelines“[2]. Dazu folgende Anmerkungen:

- Das Papier hat 69 Seiten. Es ist angesichts dieses Umfangs als Leitfaden für Marketingabteilungen an sich intransparent, zumal es nicht einmal auf die konkret einschlägigen Passagen verwiesen wird und ausschließlich in Englischer Sprache verfügbar ist.
- Es kann nur vermutet werden, dass sich der pauschale Verweis auf die Seiten 39 ff. bezieht. Dort steht allerdings auch etwas von “Veröffentlichungen auf der Homepage”. Ob dies in allen Fällen der Anforderung genügt, die Informationen im Vertrag zur Verfügung zu stellen, ist zumindest äußerst zweifelhaft.
- Auch in diesem Papier werden lediglich diverse Informationsvarianten bzgl. ihrer Zugänglichkeit, Verständlichkeit, Bedeutsamkeit, Vergleichbarkeit, Genauigkeit und Verhältnismäßigkeit vorgestellt und verglichen. Es handelt sich um eine Sammlung unterschiedlicher vertraglicher Praktiken. Die Anbieter auf so unterschiedliche Ansätze zu verweisen, hilft nicht nur nicht weiter, sondern führt zu Rechtsunsicherheit.

Die Vorschläge des GEREK zur Behandlung von Beschwerden und zum Beschwerdeverfahren erscheinen praxisfern. Dazu folgende Anmerkungen:

- Das GEREK fordert, dass die Anbieter eine einheitliche Kontaktstelle für das Beschwerdemanagement vorhalten. Dies entspricht nicht der Dynamik des Kundenverhaltens. Kunden halten sich für gewöhnlich nicht daran, welches Thema man für welche Hotline-Nummer vorgibt.
- Zudem wird gefordert, dass die Unternehmen sicherstellen sollen, dass Kunden über den Stand ihrer Beschwerde Informationen einholen können und eine Antwort in der Form erhalten sollen, in der sie ihre Beschwerde eingegeben haben. Der BUGLAS ist der

[2] BEREC Guidelines on Transparency in the scope of Net Neutrality, BoR (11) 67), http://berec.europa.eu/doc/berec/bor/bor11_67_transparencyguide.pdf

Ansicht, dass dadurch kleinere Anbieter komplett damit überfordert werden, Ressourcen für die erforderlichen Prozesse vorzuhalten. Es ist nicht erforderlich, dass Beschwerde und die Art der Rückmeldung korrespondieren müssen. So ist nicht ersichtlich, was dagegen sprechen soll, eine E-Mail mit einem Brief zu beantworten. Anbieter müssen stets die Möglichkeit haben, per Brief zu antworten (auch auf E-Mail-Beschwerden oder Beschwerden per Web-Seiten-Formular).

Zum Nachweis der Qualitätsstandards fordert das GEREK, dass nur von der jeweiligen Behörde zertifizierte Messsysteme eingesetzt werden dürfen. Dies bedeutet, dass jedes Unternehmen sein Speed-Mess-Instrument zertifizieren lassen muss bevor es das nutzen kann. Aus Kostengründen werden kleine Unternehmen so gezwungen, die BNetzA-eigene Lösung zu nutzen.

Im Ergebnis ist es enttäuschend, dass das GEREK eine Menge seiner Ressourcen darauf verwendet, die Unternehmen mit einer Bestandsaufnahme unterschiedlicher Praktiken alleine zu lassen, anstatt als Ergebnis einer solchen Untersuchung eine klare ‚Idealvorstellung' eines kurzen und verständlichen und wirklich transparenten Vertragsdokuments zu kommunizieren, dass dann in den Mitgliedstaaten an den jeweiligen Rechtsrahmen angepasst werden kann. Als Ergebnis wären hier weniger und präzisere Vorschläge mehr wert gewesen.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass in Deutschland die Transparenzverordnung bereits Vorgaben zu Informationspflichten macht, die von der Bundesnetzagentur z.T. konkretisiert werden.

Für Rückfragen stehen wir jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Wolfgang Heer — Astrid Braken

Geschäftsführer — Justitiarin