

Dr. Axel Spies USA: FCC verabschiedet neue Regeln zur IP-Migration und zum Netzzugang

MMR-Aktuell 2015, 371746

Die *Federal Communications Commission (FCC)* hat am 6.8.2015 eine neue umfangreiche Order zur IP-Migration (Az. FCC 15-97) verabschiedet. Sie enthält u.a. neue Regeln darüber, in welchem Umfang Endkunden über die Umstellung auf IP informiert werden müssen. Außerdem stellt die *FCC* klar, dass die Incumbents den Wettbewerbern auch zu ihren neuen glasfaserbasierten Netzen Zugang gewähren müssen. Die Nutzungsgebühren für die neuen Netze müssen in einem angemessenen Verhältnis (*reasonably comparable*) zu den bisher für die Kupfer-TALs (Teilnehmeranschlussleitungen) zu entrichtenden Gebühren stehen.

Die Migration von Kupferleitungen auf IP-basierte Glasfasernetze wirft in den USA und in Deutschland wichtige Fragen für die Wettbewerber und Kunden auf. In welchem Umfang können die Wettbewerber Zugang zu den neuen Netzen verlangen? Wie kann die Umstellung ohne Unterbrechungen erfolgen? Wie löst man das Problem, dass viele Verbraucher auf Grund der Migration TK-Geräte oder TK-basierte Dienste nicht mehr nutzen können, weil diese mit der neuen Netz-Infrastruktur bzw. den neuen Anschlüssen nicht kompatibel sind (z.B. die Stromversorgung direkt mittels Kupferleitungen der Geräte nicht mehr funktioniert)?

Nach Auskunft der *FCC* hat *AT&T* allein im Jahr 2013 bereits 57 Mio. Haushalte auf IP (Fiber) umgestellt. *Verizon* hat nach eigenen Angaben mehr als 20 Mio. Haushalte an sein All-Fiber-Net angeschlossen.

Wichtig ist in beiden Ländern, dass die Wettbewerber auch auf die neuen Netze gegen Gebühren zugreifen können, um ihre Endkunden zu erreichen. Dies will die *FCC* sicherstellen und hat mit ihrer neuen Order vom 6.8.2015 die bestehenden, teils veralteten Regelungen zum Überbau von Kupfer-TALs der grundlegenden *Triennial Review Order* von 2003 (s. hierzu *Spies*, MMR 9/2004, S. VI) reformiert. Mit den neuen Regelungen will die *FCC* verhindern, dass die Incumbents den Zugang der Wettbewerber zu IP-basierten Netzen bzw. Netzelementen beschränken oder nur zu erheblich erhöhten Preisen oder unter verschärften Be-

dingungen zulassen. Die neue Order hat zum Ziel, den Wettbewerb aufrechtzuerhalten und die Endnutzer bei der Umstellung zu schützen, insb. wenn die Incumbents traditionelle Kupfer-TALs zu Gunsten von Fiber stilllegen.

Die Stilllegung der TALs (*Copper Retirement*) definiert die *FCC* breit als „removal or disabling of copper loops, sub-loops, or the feeder portion of such loops or subloops, or the replacement of such loops with fiber-to-the-home loops or fiber-to-the-curb loops“ (*FCC-Order*, Rdnr. 80).

Beim *Copper Retirement* gibt es bereits nach bestehender Rechtslage (Sec. 214 *Telecommunications Act*) umfangreiche Genehmigungs- und Meldepflichten (bei der *FCC* und je nachdem auf Bundesstaatssebene), welche die *FCC* in der Order konkretisiert.

Die Order enthält zur IP-Migration folgende zentrale Aussagen:

1. Eingeschränkte FCC-Genehmigung für Stilllegung der TALs

Eine Netzumstellung auf Fiber bedarf gem. Sec. 214 *Telecommunications Act* nur dann einer Genehmigung durch die *FCC*, wenn dadurch der Netzzugang eingestellt, reduziert oder verschlechtert wird. Anderenfalls genügt eine bloße Mitteilung an die zuständige Regulierungsbehörde, dass die TALs stillgelegt und eine neue Infrastruktur (Glasfaser) errichtet wird (*FCC-Order*, Rdnr. 14). Zudem sind je nach Rechtslage auch Mitteilungen an den zuständigen Gouverneur, die auf Bundesstaatsebene zuständige *Public Utilities Commission (PUC)* und das *Department of Defense* notwendig (*FCC-Order*, Rdnr. 70).

2. Endnutzer und Wettbewerber müssen vorab vom Incumbent informiert werden

Die Incumbents müssen alle betroffenen privaten Endkunden (*residential*) im jeweiligen Netzabdeckungsgebiet mind. drei Monate vorab umfassend über die IP-Umstellung informieren. Geschäftskunden (*non-residential*) müssen sechs Monate vorab benachrichtigt werden (*FCC-Order*, Rdnr. 62). Eine Mitteilung ist auch erforderlich, wenn der Incumbent für einen Teil der Dienste die Kupferlei-

tung weiter nutzt, für andere Dienste für den Endkunden jedoch auf Fiber migriert. Die Order enthält zahlreiche detaillierte Vorgaben, wie die Mitteilung aussehen muss und welche Kontaktinformationen die Incumbents den Kunden zur Verfügung stellen müssen. Die Wettbewerber, die die betroffenen TALs nutzen, muss der Incumbent ebenfalls mind. 180 Tage vorab über die geplante Stilllegung informieren.

3. Zugang zu neuen Netzen für Wettbewerber gewährleistet

Die neue *FCC-Order* sichert den Wettbewerbern weiterhin den Zugang zu dem modernisierten Netz der Incumbents zu, sofern diese zuvor bereits Zugang zu *Special Access*-Diensten mit Verbindungsgeschwindigkeiten von mind. DS 1 oder einen Zugang zu Zwecken des Wiederverkaufs (*wholesale access*) der TAL hatten (*FCC-Order*, Rdnr. 132). Der Zugang muss dabei zu Bedingungen verschafft werden, die „*reasonably comparable*“ zu den Bedingungen für die Nutzung der alten Kupfer-TALs sind (*FCC-Order*, Rdnr. 101 ff., 132). Für die Zugangsleistungen zur Netz-Infrastruktur darf der Incumbent wie bisher von dem betroffenen Wettbewerber eine Gebühr verlangen, die mit der Nutzungsgebühr für die TAL in einem angemessenen Verhältnis (*reasonably comparable rates, terms and conditions*) stehen muss (*FCC-Order*, Rdnr. 101 ff.). Die bisherigen Großhandelsplattformen „*Local Service Complete*“ (*AT&T*) und „*Wholesale Advantage*“ (*Verizon*) müssen entsprechend angepasst werden.

4. Noch weitgehend offen: Was genau ist „reasonably comparable“?

Dieses Kriterium konkretisiert die *FCC* anhand von fünf Testfragen (vgl. *FCC-Order*, Rdnr. 159 ff.):

■ Erhöht sich der Preis für die Durchleitung per Mbps, insb. wenn durch die neue Netz-Infrastruktur verglichen mit der Nutzung der TAL schnellere Verbindungen möglich sind?

■ Sind die Nutzungsgebühren, die Anbieter für die Benutzung des modernisierten Netzes entrichten müssen, höher als diejenigen, die die Endverbraucher des Incumbents bezahlen?

■ Werden die Wettbewerber bei Zugang zu dem neuen Netz vergleichbare

MMR FOKUS

Sprach- und Datendienste vorfinden und verwenden können?

■ Kann ein Wettbewerber bei Zugang zu dem neuen Netz die gleichen Durchleitungsvarianten an Bandbreite gegenüber seinem Endkunden anbieten wie der Incumbent selbst?

■ Sind Umfang oder Qualität der Serviceleistungen, die der Wettbewerber mittels Zugang zu dem neuen Netz gegenüber seinen Endkunden anbieten kann, schlechter oder sind die Serviceleistungen mit denen des Incumbents gegenüber dessen Kunden vergleichbar?

Es kommt demnach für die FCC auf eine Gesamtabwägung an, welche auch die Motivation des Incumbents miteinbezieht (Verdrängungsabsicht usw., s. FCC-Order, Rdnr. 160). Zum Thema der Gewährleistung der Stromversorgung (Information über Backup Power-Lösung etc.) für Notfallsituationen gibt es eine eigene FCC-Order. Auch hier sind die Incumbents zu stärkerer Transparenz gegenüber den Endkunden und den Folgen der Migration angehalten.

5. Kriterien für die Angemessenheit des neuen Dienstangebots

Diese Debatte ist noch lange nicht mit der FCC-Order beendet: Die FCC hat in ihrem Report Kriterien zur Diskussion gestellt, wann die Angebote für den Netzzugang für die Wettbewerber ausreichend sind, damit diese ihren Endkunden ihr eigenes Leistungsangebot anbieten können. Danach soll es auf folgende Dinge besonders ankommen:

„(1) network capacity and reliability; (2) service quality; (3) device and service interoperability, including interoperability with vital third-party services (through existing or new devices); (4) service for individuals with disabilities, including compatibility with assistive technologies; (5) PSAP and 9-1-1 service (Notruf); (6) cybersecurity; (7) service functionality; and (8) coverage“ (FCC-Order, Rdnr. 208).

Die Details soll ein weiteres mit der Order angelaufenes Konsultationsverfahren der FCC klären. Zudem will die FCC die Beschwerdeverfahrensregeln für die betroffenen Kunden und Wettbewerber für die IP-Migration reformieren und straffen. Die FCC hofft (ob zu Recht, bleibt dahingestellt), in den meisten Fällen gütliche Einigungen zu erzielen.

6. Nächste Schritte

Die Wettbewerber in den USA haben die neuen Regeln der FCC begrüßt, weil der IP-basierte Netzzugang für sie in wettbewerblicher Hinsicht überlebenswichtig ist, um ihre Endkunden zu erreichen. Damit sind selbstverständlich noch nicht alle Probleme bei der Umstellung gelöst (insb. die praktischen Schwierigkeiten bei der Migration für den Kunden). Auch die Sicherstellung des Notrufs (9-1-1) über IP liegt in manchen Regionen noch unter dem gewünschten Niveau. In vielen Fällen ist offen, was mit den stillgelegten TALS passieren wird. Die FCC hat in ihrer Order dazu gedrängt, dass Incumbents die Netze an interessierte Konkurrenten verkaufen, dies könnte allerdings technisch schwierig werden oder unrentabel sein. Ein Extrahieren des Kupferdrahts aus dem Boden kommt in vielen Fällen nicht in Frage. Die FCC-Order nimmt auch nicht zu den Endkundenpreisen Stellung (Preiskontrolle, Preisdeckelung usw.). Hier gelten die bestehenden Regeln erst einmal bis zum Abschluss des Special Access-Verfahrens der FCC weiter. Wie sich die Umstellung der Netzinfrastruktur auf die Preisentwicklungen auswirkt, ist gegenwärtig nicht absehbar. Die FCC hofft, dass eventuelle Preiserhöhungen für die Modernisierung für die Endnutzer moderat bleiben. Mitentscheidend wird sein, wie die FCC ihre neue Order zusammen mit den vorhandenen Regelungen auslegt und anwendet und wie stark sie regulativ in den Markt eingreift.

■ Vgl. auch MMR-Aktuell 2015, 371759; *Spies/Ufer*, MMR 2015, 91 und MMR-Aktuell 2015, 366392.

Dr. Axel Spies

ist Rechtsanwalt bei Morgan Lewis & Bockius in Washington DC.

Tobias Raab ÖOGH: Internet-Provider zur Sperrung illegaler Online-Portale verpflichtet

MMR-Aktuell 2015, 371876

Medienberichten zufolge hat der *Oberste Gerichtshof in Österreich (ÖOGH)* mit U. v. 1.7.2015 bestätigt, dass Internet-Provider dazu verpflichtet sind, illegale Online-Filmportale für die Nutzung durch ihre Kunden zu sperren.

Das *Gericht* festigte mit dem Urteil seine Rspr. und betonte, dass Zugangsvermittler eine Pflicht zur Sperrung solcher Internetseiten treffe, die strukturell rechtsverletzende Inhalte zugänglich machen.

Im vorliegenden Fall handelte es sich um die Portale *movie4k* und *kinox.to*, die urheberrechtlich geschützte Werke (meist Filme und TV-Inhalte) unbestritten rechtswidrig öffentlich zugänglich machen. Die Betreiber der Portale werden auch in Deutschland wegen Steuerhinterziehung, Geldwäsche, Erpressung und gewerbsmäßiger Urheberrechtsverletzungen gesucht.

Die *Richter* verzichteten darauf, den *EuGH* anzurufen. Nach ihrem Dafürhalten wurden die zu Grunde liegenden Rechtsfragen bereits durch eine *EuGH*-Vorabentscheidung aus dem Jahr 2014 umfassend geklärt (MMR 2014, 397). Damals hatten die Produktionsgesellschaften *Constantin Film* und *Wega* gegen den Kabelnetzanbieter *UPC Telekabel Wien* geklagt, nachdem auf dem Portal *kino.to* illegale Kopien von Werken, für die sie die Urheberrechte besaßen, verbreitet worden waren. Die Kl. hatten vom Provider verlangt, den Zugang zur Seite für seine Kunden zu sperren. Dieser war dem Begehren nicht nachgekommen. Der *EuGH* hatte letztlich entschieden, dass Provider zur Sperrung solcher Websites gerichtlich verpflichtet werden können, deren Geschäftsmodell ganz oder überwiegend auf der Verletzung von Urheberrechten beruht.

Diese Grundsätze wendete der *ÖOGH* auch im vorliegenden Fall an. Den Ausführungen der Provider, nach denen sie durch eine Sperrung finanziell und organisatorisch unangemessen benachteiligt würden, folgte das *Gericht* nicht. Vielmehr urteilte es, dass die Vermittler sowohl finanziell als auch technisch ausreichend ausgestattet sein müssten, um entsprechende Zugangssperren zu realisieren. Hierbei entstehende Kosten seien in die geschäftliche Kalkulation der Provider einzuberechnen.

■ Vgl. hierzu auch *EuGH* MMR 2012, 174; *EuGH* MMR 2012, 334 m. Anm. *Solmecke/Dam*; *EuGH* MMR 2011, 596 sowie *Galetzka/Stamer*, MMR 2014, 292.

Tobias Raab

ist Mitarbeiter am Institut für Europäisches Medienrecht (EMR), Saarbrücken/Brüssel.