



T +41 31 3266600
F +41 31 3126662
E gruene@gruene.ch

Bundesamt für Kommunikation
Abteilung TP
Zukunftstrasse 44
2501 Biel

04. April 2016

Vernehmlassung zur FMG-Revision

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Leuthard
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Teilnahme an der Vernehmlassung bedanken wir uns höflich. Gerne senden wir Ihnen unsere Beurteilung der Vorlage.

Im ersten Abschnitt verweisen wir zuerst ausführlicher auf einen wesentlichen Punkt der Vorlage: wir fordern die gesetzliche Verankerung der Netzneutralität. Anschliessend nehmen wir noch in kurzer Form zu weiteren Aspekten der Revision Stellung.

Netzneutralität (Art. 12a Abs 2-5)

Die Grünen kritisieren, dass der Vorschlag des Bundesrats im Zusammenhang mit der Netzneutralität sich auf eine reine Transparenzregelung beschränkt. Die Grünen wollen keine Transparenz über die *Verletzung* der Netzneutralität, sondern gesetzliche Rahmenbedingungen, welche deren *Einhaltung* sicherstellen. Die Begründung dafür ist, dass insbesondere bei der letzten Meile eine Monopolsituation vorliegt: der Zugangsanbieter verfügt über das Terminierungsmonopol. Aber auch im Bereich der Interkonnektion ist zweifelhaft, dass die geltenden Bestimmungen genügen.

Auch das Europäische Parlament hat vor diesem Hintergrund die Notwendigkeit einer Regulierung erkannt und 2015 Vorschriften zur Netzneutralität erlassen. In gleicher Weise haben die US-Behörden für ihre Provider Verhaltensvorschriften erlassen. Warum ausgerechnet in der Schweiz mit ihrem engen Telekommarkt, auf dem schon heute nur beschränkter Wettbewerb herrscht, Transparenzpflichten ausreichen sollten, begründet der Bundesrat nicht.

Grundsätzlich positiv und fachlich richtig ist es, die Definition der Netzneutralität nicht nur auf technisch unterschiedliche Behandlung zu beschränken, sondern auch die wirtschaftlich unterschiedliche Behandlung miteinzubeziehen (Erläuterungsbericht S. 48), ist doch das sogenannte «Out of Cap Delivery» resp. «zero rating» in der Schweiz die am häufigsten festgestellte Verletzung der Netzneutralität. Ebenfalls positiv ist das Vorhaben, nicht nur auf die Angaben der Fernmeldedienstanbieter (FDA) abzustellen, sondern (Abs. 5) dem BAKOM die Kompetenz zu erteilen, selbst entsprechende Messungen vorzunehmen oder in Auftrag zu geben.

Folgende Grundsätze wären aus unserer Sicht für die Schweiz im neuen FMG gesetzlich vorzuschreiben:

- Nichtdiskriminierung: Keine Unterscheidung zwischen einzelnen Internetdiensten, Internetinhalten, -anwendungen und -geräten bzw. zwischen jeweiligen Dienstklassen sowohl bei der Datenübertragung im und an den Rändern des Netzes des Providers als auch in kommerzieller Sicht (beispielsweise keine Blockierung oder Verlangsamung, keine künstliche Verknappung von Interkonnektionsmöglichkeiten, kein zero-rating).

- Zero Pricing Rule für Internet-Diensteanbieter: die Diensteanbieter sollen nicht für den Zugang zum Kunden bezahlen müssen oder dürfen, auch dann nicht, wenn dieses Angebot vom FDA nichtdiskriminierend allen Diensteanbietern zur Verfügung gestellt wird.
- Netzwerkmanagement ohne spezifischen Auftrag des Kunden soll einzig dann zulässig sein, wenn dies nicht kommerziellen Interessen dient und aus technischen Gründen zur Bekämpfung kurzfristiger Überlastungssituationen notwendig ist. Anwendungsspezifische Massnahmen sollten nur als ultima ratio in Betracht fallen; wirksame anwendungs-agnostische Massnahmen sind immer vorzuziehen.
- Netzwerkmanagement auf spezifischen Auftrag des Kunden bleibt vorbehalten.
- Spezialdienste sollen nur insofern zulässig sein, als sie zur Erreichung einer angemessenen Qualität der jeweiligen Angebote (Inhalte, Dienste, Anwendungen, Geräte) unabdingbar sind. Sie dürfen die Qualität des (dem Stand der Technik entsprechenden) normalen Internetdienstes weder allgemein noch im Fall des einzelnen Kunden beeinträchtigen (d.h. sie sind nur zulässig, wenn für sie entsprechend zusätzliche Kapazität zur Verfügung gestellt werden kann). Der Zugang zu Spezialdiensten soll allen Anbietern von Diensten, Inhalten, Anwendungen und Geräten diskriminierungsfrei angeboten werden (Referenzofferte).
- Die Provider sollen über Massnahmen, die vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung abweichen, automatisch und umgehend informieren, und zwar in der Form einer detaillierten Meldung gegenüber dem Regulator und einer vereinfachten, allgemein verständlichen Information gegenüber Konsumentinnen und Konsumenten.
- Das BAKOM erhält die Kompetenz, die Einhaltung der Grundsätze durch entsprechende Untersuchungen oder Messungen zu kontrollieren oder solche in Auftrag zu geben.

Angesichts der Komplexität des Themas und der für eine effiziente Umsetzung notwendigen Flexibilität ist es angebracht, die Netzneutralität nur in den obigen Grundzügen im Gesetz festzuschreiben. (Die Provider entwickeln laufend neue Wege, die Netzneutralität zu verletzen; so ist das erwähnte zero-rating erst in den letzten Jahren aufgekommen.)

Eine Konkretisierung der Netzneutralitätsbestimmungen wäre dann an den Regulator zu delegieren. Dabei könnte ein pragmatischer Weg zur Umsetzung auch eine vom Regulator zu genehmigende Selbstregulierung (sogenannte «Ko-Regulierung») sein, welche danach allgemein verbindlich erklärt würde. Nur bei Nicht-Zustandekommen einer genehmigungsfähigen Selbstregulierung müsste der Regulator selbständig entsprechende Vorschriften zur Umsetzung der Grundvorgaben auf dem Verordnungsweg ausarbeiten.

Weitere Artikel

Bundling (Art. 12 Abs 1)

Die Grünen begrüßen es, dass auch nicht marktbeherrschende Anbieter im Bundle verkaufte Dienste je auch einzeln anbieten müssen. Sie vermischen dabei eine Preisregulierung, welche die Abschläge der Bundle-Preise limitiert auf tatsächlich erzielte Kostenvorteile (z.B. geringere Setup-, Administrations- und Inkassokosten).

Internationales Roaming (Art. 12a^{bis})

Die Grünen unterstützen das Anliegen, Regelungen zur Vermeidung von unverhältnismässig hohen Endkumentarifen zu erlassen. Die vorgeschlagenen Kompetenzen (z.B. auf dem Verordnungsweg eine genauere Abrechnungspraxis festzuschreiben) sind zu begrüßen.

Mehrwertdienste (Art. 12b)

Die Grünen begrüßen die technikneutrale Definition von Mehrwertdiensten und die Bestimmungen zu Preisobergrenzen, Erkennbarkeit, zustimmungsbedürftigen Schwellenbeträgen und Sitzvorschrift.

Anschlussperre (Art. 12b^{bis})

Die Grünen begrüßen die klare Einschränkung der Gründe für eine Anschlussperre.

Zugangsregulierung (Art. 13c-13l)

Die Grünen begrüßen die Angebotspflicht auf Vorleistungsstufe für marktbeherrschende Anbieter in einem bestimmten sachlich und/oder räumlich abgegrenzten Teilmarkt.

Die Grünen sind allerdings skeptisch, ob der Entscheid des Bundesrats richtig ist, die vollständige Entbündelung der letzten Meile weiterhin auf die alte Kupfertechnologie zu beschränken, welche de facto am Auslaufen ist. Politisch fordern die Grünen die Gewährleistung einer gesamtschweizerischen Grundversorgung mit Hochbreitband-Zugängen. Diese Forderung erfüllen die vorgeschlagenen Bestimmungen zur Zugangsregulierung nicht.

Die Festlegung, dass rechtskräftige Entscheide der ComCom im Zusammenhang mit marktbeherrschenden Anbietern Drittwirkung haben, ist wichtig zur raschen tatsächlichen Umsetzung nichtdiskriminierender Bedingungen.

Interoperabilität (Art 21b)

Die technikneutrale Formulierung ist zwingend, beispielsweise angesichts der Umstellung auf IP-Telefonie.

Mitbenutzung bestehender passiver Infrastruktur (Art. 36a-c)

Angesichts des Verzichts auf eine Entbündelung des Hochbreitbandzugangs im E-FMG sind diese Bestimmungen zentral.

Netzsperrern (Art. 46)

Im E-FMG soll die bisher auf freiwilliger Basis funktionierende Unterdrückung von pornographischem Inhalt nach Artikel 197 Absätze 4 und 5 des Strafgesetzbuches durch eine gesetzliche Regelung (Art. 46 Abs. 2) ersetzt werden. Wir sind der Überzeugung, dass die bestehende freiwillige Regelung funktioniert und es weder angezeigt noch verhältnismässig ist, das Sperren von Inhalten durch die vorgesehene Regelung im FMG zu verankern.

Ein Zwang zu Netzsperrern verlangt jedoch nach einer sorgfältigen Begründung. Nach Ansicht der Internet Society Schweiz lässt die heutige freiwillige und funktionierende Regelung den Providern den nötigen Spielraum; ein Zwang würde jedoch einen unverhältnismässigen und der Sache nicht dienenden Eingriff darstellen, wie die nachfolgenden Erläuterungen zeigen.

Im Grundsatz setzen sich die Grünen für das Prinzip «Löschen statt Sperren» ein, dies einerseits deshalb, weil sich Netzsperrern mit gängigen und technisch simplen Mitteln umgehen lassen. Andererseits auch deshalb, weil das Prinzip sicherstellt, dass der Zugang zu den inkriminierten Inhalten auch aus dem Ausland unterbunden wird.

Die laute öffentliche Kritik am deutschen Zugangserschwerungsgesetz führte in Deutschland schliesslich 2010 zu dessen Aufhebung. Unterdessen konnte die Skepsis am praktischen Funktionieren des Ansatzes «Löschen statt Sperren» ausgeräumt werden: In praktisch allen Fällen werden entsprechende Websites von den zuständigen Hosting Providern nach einem entsprechenden Hinweis entfernt. Bei Hosting Providern im Inland wurde nach zwei Wochen eine Löschrquote von 98 Prozent erreicht, bei ausländischen Providern eine von 97 Prozent innert vier Wochen (vgl. https://www.bundestag.de/presse/hib/2014_03/01/262510).

Neben dem Prinzip «Löschen statt Sperren» muss auch die internationale Zusammenarbeit intensiviert werden. Das Erstellen und Verbreiten von dokumentiertem Kindsmisbrauch ist weltweit geächtet und verboten. Hinweisen muss entsprechend konsequent und international nachgegangen werden.

Wir danken für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,



Regula Rytz, Co-Präsidentin Grüne Schweiz



Balthasar Glättli, NR Grüne Schweiz