



Per Mail an

[tp@bakom.admin.ch](mailto:tp@bakom.admin.ch)

31. März 2016

## Änderung des Fernmeldegesetzes: Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Dezember 2015 wurde die Vernehmlassung zur Teilrevision des Fernmeldegesetzes eröffnet. Dem Erläuterungsbericht ist zu entnehmen, dass dem Vorentwurf auch Überlegungen zur Netzneutralität zu Grunde liegen. Das Internet ist für die Verbreitung von Medieninhalten zentral. Die Antwort auf die Frage, ob und inwiefern Netzbetreiber Daten beim Transport über das Internet unterschiedlich behandeln können, hat somit wesentlichen Einfluss auf die Distribution der Massenmedien. Vor diesem Hintergrund erlauben sich die unterzeichnenden Medienverbände und Unternehmen, eine gemeinsame Stellungnahme zum Vorentwurf einzureichen.

Nach dem Verständnis der Branche und des BAKOM bezeichnet Netzneutralität den Grundsatz, wonach alle Daten beim Transport durch das Internet gleich behandelt werden, unabhängig von Sender, Empfänger, Dienst, Anwendung oder Inhalt<sup>1</sup>. Es geht mit anderen Worten um den Schutz vor diskriminierenden Eingriffen in den Datenverkehr. Bis anhin erfolgte die Datenübermittlung nach dem best effort-Prinzip. Der Erläuterungsbericht illustriert mit Praxisbeispielen jedoch gleich selbst, wie Netzbetreiber mehr und mehr von diesem Prinzip abweichen. Auch halten die Schweizer Netzbetreiber mit ihrem Wunsch nicht hinter dem Berg, grösstmöglichen Handlungsspielraum für Differenzierungen bei der Datenübermittlung zu wahren – frei von jeglichen durchsetzbaren Pflichten<sup>2</sup>.

Die Netzneutralität ist elementare Voraussetzung für ein offenes Internet. Offen heisst für Medienunternehmen und andere Anbieter von Inhalten und Diensten insbesondere, dass sie nicht mit Netzbetreibern verhandeln müssen, um Nutzerinnen und Nutzer zu erreichen. Erst durch diese Offenheit konnte sich das Internet zur bestimmenden Plattform für die Beschaffung von Informationen und für die freie Meinungsbildung entwickeln. Mit dieser Entwicklung wuchs wiederum die Bedeutung des Internet für die Distribution von Medieninhalten. Die Errungenschaften des offenen Internet werden jedoch untergraben, wenn Netzbetreiber den Datenverkehr aus privaten, insbesondere kommerziellen Gründen beeinflussen können. Der wirtschaftliche Anreiz dazu ist dort besonders augenfällig, wo vertikal integrierte Netzbetreiber in ihren Netzen sowohl eigene als auch Angebote von Konkurrenten übermitteln. Darüber hinaus sind die Angebote finanzstarker Unternehmen im Vorteil, wenn der (bessere) Zugang zu Nutzerinnen und Nutzern zum Gegenstand von Verhandlungen zwischen Netzbetreibern und Anbietern von Inhalten wird. Schweizer Medienunternehmen haben gegenüber der globalen Konkurrenz das Nachsehen, der Markteintritt neuer Anbieter wird erschwert. Der elementare Wert der Netzneutralität für die publizistische Vielfalt sowie für die

<sup>1</sup> Vgl. Bericht des Bakom zur Arbeitsgruppe Netzneutralität vom 23. Oktober 2014, Ziff. 1.1.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Bericht zur Arbeitsgruppe Netzneutralität, S. 14 ff. und S. 23 f.

Ausübung der Informationsfreiheit, der Meinungsäusserungsfreiheit und der Medienfreiheit liegt damit auf der Hand.

Erstaunlicherweise verzichtet der Revisionsentwurf auf eine Festschreibung der Netzneutralität als verbindliches und durchsetzbares Prinzip. Obwohl der Erläuterungsbericht prophezeit, dass „in Zukunft weitere derartige Diskriminierungen entwickelt werden“, verpflichtet er die Netzbetreiber einzig dazu, über die technisch oder wirtschaftlich unterschiedliche Behandlung von Daten zu informieren. Der Vorschlag erstaunt umso mehr, als der Bundesrat in seinem Fernmeldebericht 2014 noch die Prüfung der Frage angeregt hatte, „ob neue technologische Entwicklungen bei den Massenmedien mit Fragen der Netzneutralität in Verbindung zu bringen sind“. Dabei skizzierte der Bundesrat die von den vertikal integrierten Netzbetreibern ausgehende Gefahr für die Verbreitung von Medieninhalten punktgenau: Diese würden „häufig sowohl als Internetdienstleisterinnen als auch als Programmverbreiterinnen auftreten und entsprechend auch eigene Inhalte auf Abruf bereitstellen“. Die Konkurrenzsituation „könnte dazu führen, dass sie die über das Internet zugeführten Inhalte der Veranstalter oder Dritter zugunsten eigener Angebote blockieren“.

Mit Sorge nehmen die unterzeichnenden Medienverbände und Unternehmen zur Kenntnis, dass die vom Bundesrat angeregte Prüfung entweder nicht stattgefunden hat oder aufgeschoben wurde. Angesichts der Bedeutung der Frage für die Informations- und Meinungsäusserungsfreiheit darf es nicht dem Zufall überlassen bleiben, ob sich das Parlament mit dem Thema auseinandersetzt. Anlass zur Sorge bereiten nämlich nicht nur die Praxisbeispiele im Erläuterungsbericht. Auch jüngste Ereignisse bestätigen erneut, dass sich die Gefahr schon längst auch in der Schweiz materialisiert hat. So hatte der öffentlich geführte Streit zwischen grossen Schweizer Netzbetreibern und dem globalen Streaming-Dienst netflix einerseits direkte Auswirkungen auf die Qualität der netflix-Inhalte in Schweizer Haushalten<sup>3</sup>. Andererseits bleiben die Hintergründe des Streits für das Publikum, die übrigen Anbieter von Inhalten und die Behörden ebenso im Dunkeln wie auch die zwischen den Parteien getroffenen Vereinbarungen.

Die vorgeschlagenen Informationspflichten würden weder in diesem noch in vergleichbaren Fällen Abhilfe schaffen. Die Situation in der EU zeigt zudem, dass gesetzliche Informationspflichten kein geeignetes Mittel darstellen, um Verletzungen der Netzneutralität zu verhindern<sup>4</sup>. Das gilt erst recht, wenn Diskriminierungen sich schleichend etablieren. Wie der Vorentwurf zu Recht erwähnt, können Diskriminierungen nämlich nicht nur auf technischer Ebene, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht erfolgen, zum Beispiel durch die Struktur der Abonnemente. So nehmen Netzbetreiber etwa eigene Inhalte und Dienste oder auch solche ihrer kommerziellen Partner von monatlichen Datenobergrenzen aus (sog. out of cap delivery). Dabei entscheiden die Netzbetreiber allein, mit wem sie Verträge eingehen und wessen Inhalte sie ihren Kunden als „Gratisdaten“ anbieten. Wenn (vertikal integrierte) Netzbetreiber dabei nicht ohnehin ihre eigenen Angebote bevorzugen, werden sie bereits etablierte und finanzstarke Unternehmen vorziehen. Die Konsequenzen liegen auf der Hand: Wer nutzt etwa noch das Medienangebot eines anderen Anbieters, wenn das dazu führt, dass monatliche Data Caps nach kürzester Zeit aufgebraucht sind? Unter dem Mantel der freien Produktegestaltung steuern Netzbetreiber letztlich so die Auswahl der Inhalte durch die Nutzerinnen und Nutzer.

Im 2012 unterstrich Frau Bundesrätin Leuthard, dass die Aufsichtsbehörde aufgrund der aktuellen Rechtslage nicht einschreiten könne, „sollten Anbieterinnen anfangen, missliebige Inhalte zu unterdrücken oder einzelne Angebote gegenüber anderen zu diskriminieren“<sup>5</sup>. Fast vier Jahre später anerkennt der vorliegende Erläuterungsbericht zur Teilrevision FMG, dass Diskriminierungen im Datenverkehr verbreitet sind und sich auch weiterentwickeln werden. Er will aber nach wie vor keine gesetzliche Grundlage schaffen, damit die Behörden dieser Entwicklung auch zeitgerecht und wirkungsvoll begegnen können. Zudem versäumt es der Vorentwurf, die Bedeutung der Netzneutralität für die Distribution der Medien und für die publizistische Vielfalt gegenüber dem Parlament transparent zu machen.

<sup>3</sup> [http://webpaper.nzz.ch/2016/02/21/wirtschaft/NWRWJ/us-internetanbieter-kritisiert-swisscom-und-upc-heftig?quest\\_pass=ebbcf608e9%3ANWRWJ%3Aeb02721b065436a7c2fc5fab18387d2200b8ffffb](http://webpaper.nzz.ch/2016/02/21/wirtschaft/NWRWJ/us-internetanbieter-kritisiert-swisscom-und-upc-heftig?quest_pass=ebbcf608e9%3ANWRWJ%3Aeb02721b065436a7c2fc5fab18387d2200b8ffffb); <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/netflix-lahmt-bei-upckunden/story/13027122>; <http://www.watson.ch/Digital/Schweiz/979580196-Die-Swisscom-im-Netflix-Shitstorm--Es-ruckelt-und-stottert--doch-niemand-will-schuld-sein>; <http://www.srf.ch/konsum/themen/multimedia/netflix-filme-stocken-im-swisscom-datennetz>;

<sup>4</sup> Siehe Bericht zur Arbeitsgruppe Netzneutralität, S. 21.

<sup>5</sup> Amtliches Bulletin Nr. 2012, S. 862.

Die unterzeichnenden Medienverbände und Unternehmen fordern den Bundesrat dazu auf, der Bedeutung der Netzneutralität für die Schweizer Medienunternehmen, den Medienplatz Schweiz und für die Ausübung der Informations- und Meinungsfreiheit der Schweizerinnen und Schweizer Rechnung zu tragen und im FMG ein technisches und wirtschaftliches Nichtdiskriminierungsgebot beim Datentransport festzuschreiben.

Freundliche Grüsse

**RRR Radios Régionales Romandes**



Philippe Zahno  
Président

**Telesuisse Verband der Schweizer Regionalfernsehen**



André Moesch  
Präsident



Marc Friedli  
Geschäftsführer

**VSP Verband Schweizer Privatradios**



Jürg Bachmann  
Präsident

**3 Plus Group AG**



Dominik Kaiser  
CEO

**AZ Medien AG**



Axel Wüstmann  
CEO

**Goldbach Group AG**



Michi Frank  
CEO

**Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft**



Roger de Weck  
Generaldirektor