



06. November 2018

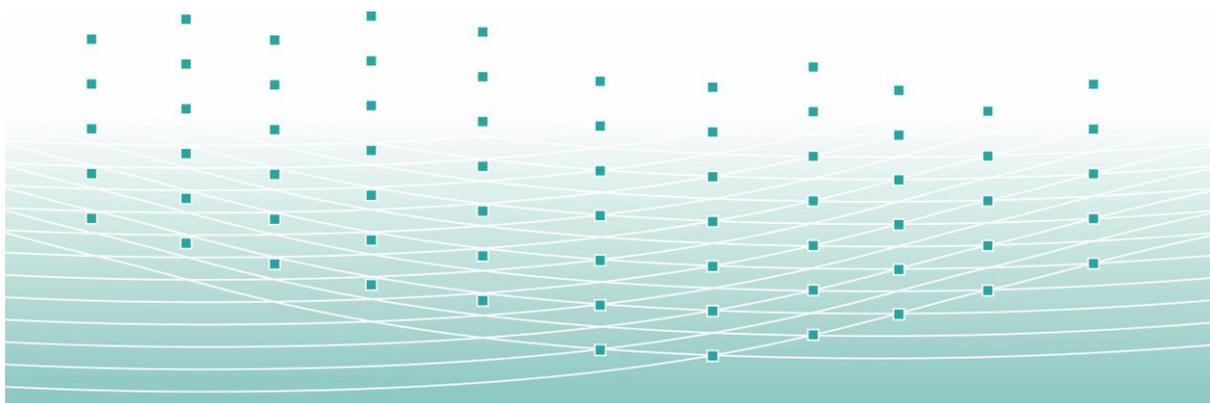
17.058 n Fernmeldegesetz. Revision

Netzneutralität und Spezialdienste

Bericht an die KVF-S

Inhalt

1	Auftrag.....	1
2	Gesetzesentwurf	1
3	Worum geht es? – Zweck einer Regel zu Spezialdiensten	2
4	Spezialdienste: Definition	2
5	Spezialdienste: Beispiele	3



1 Auftrag

Die KVF-S hat die Bundesverwaltung beauftragt, einen Bericht zu den sog. Spezialdiensten im Rahmen der Netzneutralität zu erstellen. Dies vor dem Hintergrund, dass der Bundesrat in seiner Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz auf eine umfassende Regulierung der Netzneutralität verzichtet und stattdessen Transparenzvorschriften vorschlägt, der Nationalrat hingegen eine Bestimmung mit dem Titel «Offenes Internet» vorsieht. Im Vergleich zur Europäischen Union geht der Vorschlag des Nationalrates weit, da keine Ausnahmen für Spezialdienste vorgesehen sind.

2 Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf zum revidierten Fernmeldegesetz regelt die Netzneutralität in Art. 12e E-FMG. Nach dem aktuellen Stand der Beratungen in der KVF-S lautet er wie nachfolgend dargestellt. Abs. 2^{bis} geht dabei auf die Frage der Spezialdienste ein.

Art. 12e Offenes Internet

¹ Die Anbieterinnen von Zugang zum Internet übertragen Informationen, ohne dabei zwischen Sendern, Empfängern, Inhalten, Diensten, Dienstklassen, Protokollen, Anwendungen, Programmen oder Endgeräten technisch oder wirtschaftlich zu unterscheiden.

² Sie dürfen Informationen unterschiedlich übertragen, wenn dies erforderlich ist, um:

- a. eine gesetzliche Vorschrift oder einen Gerichtsentscheid zu befolgen;
- b. die Integrität oder Sicherheit des Netzes, der über dieses Netz erbrachten Dienste oder der angeschlossenen Endgeräte zu gewährleisten;
- c. einer ausdrücklichen Aufforderung der Kundin oder des Kunden nachzukommen; oder
- d. vorübergehende und aussergewöhnliche Netzwerküberlastungen zu bekämpfen.

Dabei sind gleiche Arten von Datenverkehr gleich zu behandeln.

^{2bis} Sie dürfen neben dem Zugang zum Internet andere Dienste anbieten, die keinen Zugang zum Internet bieten und für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste optimiert sind, wenn

- a. die Optimierung erforderlich ist, um die Qualitätsanforderungen der Kundinnen und Kunden an diese Inhalte, Anwendungen oder Dienste zu erfüllen,
- b. die Netzkapazität ausreicht, um sie zusätzlich zu den bereitgestellten Internetzugangsdiensten zu erbringen,
- c. die anderen Dienste nicht als Ersatz für Internetzugangsdienste nutzbar sind oder angeboten werden, und
- d. die anderen Dienste nicht die Verfügbarkeit oder die allgemeine Qualität der Internetzugangsdienste für Kundinnen und Kunden verschlechtern.

³ Behandeln sie Informationen bei der Übertragung technisch oder wirtschaftlich unterschiedlich, so müssen sie die Kundinnen und Kunden sowie öffentlich darüber informieren.

3 Worum geht es? – Zweck einer Regel zu Spezialdiensten

Der Internetzugang unterscheidet sich von vielen anderen Telekommunikationsdiensten wie dem Sprachtelefoniedienst ("Telefonanschluss") oder dem TV-Anschluss durch seine vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten.

Surfen im Internet, E-Mails, Chats, Nutzen von sozialen Medien, Telefonate, Herunterladen von Apps, Betrieb eines Servers, E-Commerce: Alles ist mit einem Internetanschluss möglich. Diese Multifunktionalität hat den Internetanschluss weltweit erfolgreich gemacht.

Die Netzneutralität soll gemäss ihren Befürwortern die Anbieterinnen des Internetanschlusses verpflichten, diese Multifunktionalität bei der Kundschaft nicht ohne besondere Gründe einzuschränken. Nach Ansicht der Befürworter von Netzneutralitätsregeln können für die Anbieterinnen von Internetanschlüssen Anreize bestehen, den Internetanschluss zugunsten anderer Dienste zu benachteiligen.

Ausnahmen für Spezialdienste sollen es hingegen den Anbieterinnen des Internetanschlusses erlauben, der Kundschaft über dieselbe physische Verbindung (Kabel oder Funkverbindung) neben dem Zugang zum Internet auch noch bestimmte weitere Dienste anzubieten – etwa eigene TV-Dienste mit einer definierten Qualität.

In der Europäischen Diskussion zur Netzneutralität wurde denn auch entschieden, dass die Spezialdienste unter bestimmten Bedingungen von Netzneutralitätsverpflichtungen ausgenommen werden. Eine absolut formulierte Netzneutralität ohne entsprechende Ausnahmemöglichkeiten wurde in der EU als zu rigide verworfen.

Die in der EU geltenden Regeln zu den Spezialdiensten finden sich in Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2015/2120 vom 25. November 2015 sowie in den darauf aufbauenden BEREC-Leitlinien zur Umsetzung der europäischen Netzneutralitätsregeln durch die nationalen Regulierungsbehörden, BEREC BoR (16) 127.

4 Spezialdienste: Definition

Art. 2bis des von der KVF-S beratenen Gesetzesentwurfs definiert die Spezialdienste als "andere Dienste, die keinen Zugang zum Internet bieten und für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste optimiert sind".

Die Abgrenzung der Spezialdienste von anderen Diensten ist anspruchsvoll, weil Telekommunikationsdienste technisch komplex sind. Die EU hat seit 2016 praktische Erfahrungen damit gesammelt, die Diskussionen sind aber noch lange nicht abgeschlossen¹.

Grundsätzlich kann es im Fernmeldemarkt Dienste geben, für welche die bestehende Qualität des Internet nicht ausreicht oder wo sie höher als notwendig ist. Art. 2^{bis} bezweckt, dass die Anbieterinnen des Zugangs zum Internet diese Spezialdienste vergleichbar mit der EU anbieten können und zwar neben dem Zugang zum Internet.

Dabei werden die Spezialdienste über dieselbe physische Verbindung zum Kunden angeboten wie der Internetzugang. Die physische Verbindung kann zum Beispiel eine Glasfaser, eine Kupferleitung

¹ Der nächste Schritt in diesen Diskussionen ist die noch in diesem Jahr zu veröffentlichende "BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 and the BEREC Net Neutrality Guidelines".

oder eine Funkverbindung zum Mobiltelefon des Kunden sein. Dadurch erlaubt Abs. 2^{bis} den Anbieterinnen des Zugangs zum Internet, ihrer Kundschaft auf derselben physikalischen Verbindung (Leitung, Funkverbindung) auch andere Dienste anzubieten, wobei jedoch die in der Bestimmung aufgeführten Voraussetzungen gelten.

Falls man zum Schluss gelangen sollte, dass im Entwurf zum revidierten FMG noch eindeutiger verankert werden sollte, dass es bei den Ausnahmebestimmungen zu den Spezialdiensten um die Nutzung derselben physikalischen Verbindung für verschiedene Dienste geht, könnte der Anfang von Abs. 2^{bis} wie folgt formuliert werden: " Sie dürfen neben dem Zugang zum Internet über denselben Anschluss andere Dienste anbieten..."

Dienste, die nicht über dieselbe physische Verbindung wie der Internetzugang zum Kunden gelangen, können angeboten werden, ohne dass sie die Bedingungen in Abs. 2^{bis} erfüllen müssen. Falls diese Dienste selbst Zugang zum Internet bieten, gelten die Absätze 1 und 2 für sie.

Die EU definiert Spezialdienste als "andere Dienste, die keine Internetzugangsdienste sind und die für bestimmte Inhalte, Anwendungen oder Dienste oder eine Kombination derselben optimiert sind, wenn die Optimierung erforderlich ist, um den Anforderungen der Inhalte, Anwendungen oder Dienste an ein bestimmtes Qualitätsniveau zu genügen". Die EU erlaubt das Anbieten dieser Spezialdienste "den Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikation einschliesslich der Internetzugangsanbieter und der Anbieter von Inhalten, Anwendungen und Diensten" (Artikel 3 Absatz 5 Satz 1 der Verordnung (EU) 2015/2120 vom 25. November 2015).

5 Spezialdienste: Beispiele

Üblicherweise werden insbesondere zwei Beispiele für Spezialdienste genannt: Sprachtelefonie über Mobilfunk der 4. Generation (VoLTE) und gewisse Fernsehdienste (IPTV).

Mit IPTV (Internet Protocol Television) ist das eigene TV-Angebot einer Anbieterin des Zugangs zum Internet gemeint, also z.B. Swisscom TV. Nicht gemeint sind damit andere TV-Angebote, die ohne spezielle Vorkehrungen über das Internet resp. über den Internetanschluss geliefert werden, z.B. Netflix, Zattoo, Apple TV, Swisscom TV Air.

Die Nennung dieser aktuellen Beispiele ist exemplarisch. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von möglichen Spezialdiensten, wobei sich in der Praxis Abgrenzungsfragen stellen können, zu denen sich noch eine internationale Praxis ausbilden muss.

Mit dem Aufkommen der Mobilfunkdienste der 5. Generation (5G) ist damit zu rechnen, dass sich die Fragestellung der Spezialdienste ebenfalls weiter entwickeln wird, da die Übertragungsbandbreite bei 5G auf verschiedene Dienste aufgeteilt wird. Eine rigide Regulierung der Netzneutralität ohne Ausnahmen für Spezialdienste birgt denn auch die Gefahr der Behinderung zukünftiger 5G-Anwendungen.