

## Memorandum

Betrifft: Regulierung der Netzneutralität in der Schweiz  
An: Teilnehmer des Open Hearing der Parlamentarischen Gruppe  
Digitale Nachhaltigkeit zum Thema Netzneutralität  
Von: PD Dr. Simon Schläuri, Rechtsanwalt  
schlauri@ronzani-schlauri.com, 044 500 57 22  
Datum: 7. März 2013

### Was ist Netzneutralität?

Netzneutralität in einem strikten Sinn bedeutet, dass *aller Datenverkehr auf dem Internet gleich behandelt wird*. Insbesondere heisst dies, dass Internet-Access-Provider sich gegenüber verschiedenen Internetdiensten „neutral“ verhalten. (Als Internetdienste werden vorliegend ganz allgemein sowohl Anwendungen, wie Skype, als auch Inhalte, wie Websites, bezeichnet.)

### Wie und warum wird die Netzneutralität verletzt?

Bei der **Monopolisierung von Märkten für Internetdienste** geht es darum, dass ein Provider seine Kunden daran hindert, bestimmte Dienste zu nutzen, um sich selber Marktvorteile zu verschaffen. So hat beispielsweise ein holländischer Mobilfunkanbieter den Kurznachrichtendienst WhatsApp gesperrt, der in Konkurrenz zu seinem normalen SMS-Angebot stand.

Von Monopolisierung spricht man, weil sich der Provider den entsprechenden Markt (vorliegend den Markt für Kurznachrichten) selber vorbehält und sich so bei seinen Kunden ein Monopol verschafft.

Von **Netzwerkmanagement** spricht man bei Eingriffen in die Priorisierung von Datenströmen im Internet: Das Internet funktionierte bis vor kurzem nicht-diskriminierend, d.h., wenn mehrere Datenströme gleichzeitig über eine Leitung flossen, wurden sie in gleicher Qualität übertragen. Seit einiger Zeit nutzen die Internetprovider allerdings Mittel, um einzelne Datenströme gezielt zu priorisieren, zu verlangsamen oder gar zu blockieren.

Priorisierungstechnik wird beispielsweise beim TV-Angebot der Swisscom genutzt, das über die Internetleitung des Kunden verbreitet wird. Ohne eine Priorisierung könnte das TV-Bild stocken, wenn der Kunde gleichzeitig zum TV auch das Internet nutzt und die Leitung zu schmalbandig ist. Priorisierung ist daher unverzichtbar, um die Qualität der TV-Übertragung zu gewährleisten.

Sodann gibt es auch Möglichkeiten, bestimmte Datenströme (etwa Downloads) gezielt zu bremsen. Es wird argumentiert, dies diene der Staubekämpfung auf dem Netz. Staubekämpfung kann aber auch erfolgen, ohne dass Dienste diskriminiert werden, so etwa mit Internettarifen, die eine übermässige Nutzung verteuern.

Ferner haben die Internetprovider angefangen, sich angesichts sinkender Einkünfte nach alternativen Einkommensquellen umzuschauen. Einige sehen eine solche alternative Einkommensquelle in den Anbietern von Diensten, von denen sie gerne **Geld für den Zugang zu ihren**

**Kunden** nehmen möchten. Das Ergebnis könnte sein, dass Dienste von Anbietern, die nicht bezahlen, blockiert oder verlangsamt werden.

Daneben gibt es **weitere Verhaltensweisen**, die indirekt auf eine Diskriminierung von Diensten hinaus laufen, wie eine besondere Preis- oder Produktgestaltung beim Internetzugang.

### **Warum die Netzneutralität regulieren?**

Verletzungen der Netzneutralität sind heute Realität: Untersuchungen der GEREK, des Gremiums der Europäischen Telekom-Regulierer, haben gezeigt, *dass in einem Drittel der Länder Europas Verletzungen der Netzneutralität bei mehr als der Hälfte der Provider vorkommen.*

In der Schweiz verletzt Swisscom die Netzneutralität durch Diskriminierung von TV-Anbietern (wie Zattoo), indem deren Daten, anders als jene von Swisscom TV air, auf das Datenguthaben der Mobilfunkkunden angerechnet werden. Cablecom verletzt die Netzneutralität, weil sie bestimmte Dienste zu gewissen Tageszeiten bremst (problematisches Netzwerkmanagement). Sunrise behält sich die Sperre von Internettelefonie (Skype etc.) in den Mobilfunkverträgen zumindest vor (Monopolisierung von Anwendungsmärkten).

Zentral ist aus meiner Sicht vor allem, dass Verletzungen der Netzneutralität die Innovation im Internet zu verlangsamen drohen: Das Internet funktioniert heute so gut als Innovationsmotor, weil es für Anbieter von Internetdiensten so einfach ist, auf dem Internet neue Angebote zu platzieren. Dieses Innovationstempo dürfte nachlassen, wenn die Provider die Entscheidung, welche Angebote der Kunde nutzen kann, selber in die Hand nehmen und dabei gewisse Angebote diskriminieren.

*Es sollten also weiterhin die Endkunden, und nicht die Internetprovider, über Erfolg oder Misserfolg von Internetdiensten entscheiden.*

### **Wie die Netzneutralität regulieren?**

Die Provider sollten zunächst einmal zur **Transparenz** verpflichtet werden; sie sollten ihre Kunden informieren müssen, wenn sie die Netzneutralität verletzen. Man erhofft sich davon Wettbewerbsdruck auf die Provider, und dass diese in der Folge von Verletzungen der Netzneutralität absehen. Erst dann, wenn die Transparenzvorschriften nicht ausreichen, sollte den Providern die Netzneutralität direkt vorgeschrieben werden (**Verhaltensvorschriften**).

Die EU hat die Netzneutralität in der Telekom-Rahmenrichtlinie im Jahr 2009 zu einem politischen Ziel erklärt. In der Universaldienstrichtlinie hat sie zudem Transparenzpflichten für Internetprovider statuiert, die die Netzneutralität verletzen, und festgelegt, dass die nationalen Telekom-Regulatoren die Kompetenz erhalten müssen, Verhaltensvorschriften zu erlassen (Mindestqualität der Dienste). Deutschland hat dies bereits umgesetzt.

In der Schweiz könnte eine Transparenzpflicht m.E. ohne Gesetzesrevision durch den Bundesrat in der Fernmeldeverordnung verankert werden (gestützt auf Art. 12a Abs. 2 Fernmeldegesetz). Es wäre zudem sinnvoll, dem Telekom-Regulator wie in der EU die Kompetenz zu geben, entsprechende Verhaltensvorschriften zu erlassen. Die gesetzliche Regelung wäre dabei angesichts der Komplexität der Fragen abstrakt zu halten. So gibt es wie gezeigt Fälle, in denen die Verletzung einer strikt verstandenen Netzneutralität unproblematisch ist (beispielsweise die Priorisierung).

### **Literaturhinweis**

Simon Schlauri, Network Neutrality: Netzneutralität als neues Regulierungsprinzip des Telekommunikationsrechts, Habilitationsschrift, Baden-Baden/Zürich/St. Gallen 2010, abrufbar als PDF unter <https://www.zora.uzh.ch/36715>.