

NETZWERKNUTZUNGSGEBÜHREN - KEINE DOPPELBELASTUNG FÜR VERBRAUCHER

Positionspapier der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag

Im Mai 2022 kündigte EU-Binnenmarktkommissar Thierry Breton in einem Interview an, bis Ende 2022 einen Vorschlag für die Beteiligung bestimmter Plattformen an den Kosten der Netzwerkinfrastruktur zu machen.¹ „Betreiber haben nicht mehr die Rendite für ihre Investitionen. Es ist notwendig, die gerechte Vergütung der Netzwerke neu zu ordnen“, so Breton in dem Interview. Von dem ursprünglichen Ziel, bis Ende 2022 einen entsprechenden Vorschlag zu machen, ist die Europäische Kommission mittlerweile abgerückt. Jedoch hat die Kommission am 23. Februar 2023 die öffentliche Konsultation gestartet. Dies hatten mehrere Mitgliedstaaten gefordert, darunter auch Deutschland.²

Die Debatte um Netzentgelte für große Internet-Unternehmen (sog. Over-the-top-Dienste, OTT) ist nicht neu, sondern wird seit mindestens Anfang der 2010er Jahre geführt. Grundargument derjenigen, die sich für Netzentgelte aussprechen, ist, dass eine überschaubare Anzahl marktdominanter Internet-Unternehmen für einen Großteil des Datenverkehrs verantwortlich seien und dementsprechend einen „fairen Beitrag“ zur Bereitstellung und Instandhaltung von digitaler Infrastruktur leisten sollten (z.B. über verkehrsabhängige Netzentgelte). Gewisse Telekommunikationsunternehmen sowohl in Deutschland, als auch europaweit führen dabei die stetigen Punkte (gestiegener Traffic, Marktdynamiken, Erwartungen an Konnektivität, Nachhaltigkeit, Resilienz sowie Infrastrukturfinanzierung) heran.

International gibt es bereits vereinzelte Beispiele für Fair-Share-Regelungen: So müssen bspw. in Südkorea Internetplattformen mit mindestens einer Millionen Nutzern und/oder deren Datenverkehr ein Prozent des gesamten Datenverkehrs ausmacht, eine Gebühr für die Netznutzung entrichten (sogenanntes Netflix-Gesetz). Ähnliches möchten ISPs nun auch in Europa erreichen. Sie tragen vor, dass große Internetkonzerne große Datenmengen nutzen.³ ISPs fordern daher, von OTTs zusätzlich für die Netznutzung nach dem fair-share-contribution Prinzip aufzukommen.

¹ <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/bruxelles-veut-taxer-les-gafam-pour-financer-les-reseaux-telecoms-1404614>

² <https://www.euractiv.com/section/digital/news/seven-eu-countries-warn-the-commission-against-hasty-decisions-on-fair-share/>

³ <https://etno.eu/library/reports/105-eu-internet-ecosystem.html>

Aktuell sind verschiedene Vorhaben auf EU-Ebene mit Bezug zur digitalen Infrastruktur geplant, im Rahmen welcher diese Forderung konkrete legislative Relevanz entwickeln könnte. Zu nennen sind die Überarbeitung der Kostenreduzierungs-Richtlinie (BCRD), aber auch die Vorlage einer neuen Access-Empfehlung, sowie die Vorlage der neuen Breitbandbeihilfeleitlinien (BBLL). Auch wird über die Erarbeitung eines umfassenden, neuen Rechtsakts – den sogenannten Connectivity Infrastructure Act – im Rahmen dessen unter anderen die BCRD überarbeitet werden könnte und welcher Fair-Share-Regelungen enthalten könnte, gesprochen.

Auf europäischer Ebene haben derartige Überlegungen viele skeptische Reaktionen ausgelöst. Seitens des EU-Parlaments liegt beispielsweise ein fraktionsübergreifender offener Brief von 54 Parlamentsmitgliedern⁴ vom 12. Juli 2022 vor. Darin wird gefordert, dass dieser „radikale Vorschlag“ nicht ohne eine genaue Konsultation mit allen nötigen Experten sowie der Öffentlichkeit weitergehen dürfe. Sie verweisen zudem darauf, dass das Vorhaben bereits 2020/21 konsultiert wurde und, wie zuvor auch, scheiterte. Weiterhin forderten sieben EU-Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, auf Initiative von den Niederlanden am 19. Juli 2022 gegenüber der EU-Kommission einen transparenten Prozess und die frühzeitige Beteiligung der Mitgliedstaaten, auch um der Sensibilität des Themas gerecht zu werden.⁵ Ferner veröffentlichten Spanien, Frankreich und Italien am 29. Juli 2022 ein gemeinsames Schreiben an die Kommission mit der Forderung, einen Legislativvorschlag vorzulegen, in dem die Argumentation der Netzbetreiber, die digitalen Rechte und der Beschluss zur Digitalen Dekade (DDPP) bei gleichzeitiger Beachtung der Netzneutralitäts-Regeln, Beachtung finden.⁶

Nicht Big Tech erzeugt hohen Datenverkehr, sondern Angebot und Nachfrage

Die Forderung, einzelne Unternehmen für einen erhöhten Datenverkehr zu Kompensationszahlungen zu verpflichten, weisen wir zurück. Es sind nicht die Technologieunternehmen allein, die den Datenverkehr erzeugen, sondern auch deren Nutzer. Eben jene kompensieren ISPs bereits für die Bereitstellung der Netzinfrastruktur mittels ihrer monatlichen Beiträge. Der Datenverkehr ergibt sich durch das Nutzungsverhalten der Internetnutzer, d.h. durch Angebot und Nachfrage. Die Unternehmen machen ein Angebot, welches die Nutzer annehmen oder ausschlagen. Die Auffassung wird auch vom BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communication) geteilt (BoR(22)137 vom 7. Oktober 2022).

⁴ https://www.patrick-breyer.de/wp-content/uploads/2022/07/20220712_COM_Access-Fees-MEP-Letter_final3.pdf

⁵ <https://www.euractiv.com/section/digital/news/seven-eu-countries-warn-the-commission-against-hasty-decisions-on-fair-share/>

⁶ <https://www.reuters.com/business/media-telecom/exclusive-france-italy-spain-call-tech-firms-pay-telecoms-networks-2022-08-01/>

Es liegt kein Finanzierungsproblem vor, welches Netzentgelte rechtfertigen würde

Ein zentrales Argument der Befürworter von Fair-Share-Regelungen ist die Notwendigkeit, Mittel für den Netzausbau bereitzustellen. Etwaige fallende Margen einzelner Netzbetreiber sind dafür allerdings kein hinreichend aussagekräftiger Indikator.

Laut Aussage der TK-Branche stehen aktuell rund 50 MRD Euro für den eigenwirtschaftlichen Ausbau nur von Glasfasernetzen zur Verfügung. Hinzu kommen allein für die Jahre 2022 und 2023 mehr als 12 MRD an staatlicher Förderung in diesem Bereich. Laut Experten der TK-Branche genügt dies, um das in der Gigabitstrategie artikulierte Ziel, bis 2030 alle deutschen Haushalte mit Glasfaseranschlüssen zu versorgen, zu erreichen. Die wesentlichen limitierenden Faktoren für den Ausbau, insbesondere im Festnetzbereich, sind nicht finanzielle Ressourcen, sondern vor allem Baukapazitäten und langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Die Gigabitstrategie erkennt, dass hinreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Sie konzentriert sich daher richtigerweise auf die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, die flächendeckende Einführung alternativer Verlegetechniken und die Verbesserung der Effizienz von Förderverfahren in Gebieten, die keine eigene wirtschaftliche Förderperspektive haben.

Zudem drängen sowohl im deutschen Mobilfunk- als auch im Festnetzbereich aktuell neue Wettbewerber in den Markt, die sich am eigenwirtschaftlichen Ausbau digitaler Infrastruktur beteiligen wollen. Dieser Umstand zeigt, dass kein Marktversagen dergestalt vorliegt, dass der Netzausbau unwirtschaftlich wäre. Regulatorischer Handlungsbedarf lässt sich daher auch vor diesem Hintergrund nicht ausmachen.

Netzwerknutzungsgebühr käme einer doppelten Belastung gleich

Zudem ist zu erwarten, dass eine solche Netzwerknutzungsgebühr zumindest teilweise auf den Endnutzer umgelegt würde. Somit würde der Verbraucher doppelt belastet. Von OTTs zusätzliche Kompensation für die Netznutzung zu verlangen, wäre in etwa so, als wenn ein Spülmaschinenhersteller für die Wassernutzung bezahlen müsste, obgleich der Verbraucher bereits für die gesamte Wassernutzung aufgekommen ist.

Ergänzend ist davon auszugehen, dass ISPs selbst mindestens indirekt von den Angeboten großer Content-Provider profitieren, da es vor allem Dienste und Anwendungen dieser OTTs sind, die den Abschluss von teuren Internetverträgen mit großen Datenvolumina für viele Kunden attraktiver machen dürften, als dies anderenfalls wäre.

Medienvielfalt und Medienqualität erhalten

Würden Inhalte-Anbieter die Netzwerknutzungsgebühr nicht auf den Verbraucher umlegen, so blieben weniger Mittel für die Produktion und Vermarktung der Inhalte. Ein Rückgang der Medienqualität und Medienvielfalt wäre die Folge. Das verringerte Inhalte-Angebot dürfte wiederum die Attraktivität der Internetdienstleistung für den Verbraucher insgesamt verringern. Somit hätte eine Netzwerknutzungsgebühr auch negative Effekte für die Internetdienstleister.

Netzneutralität nicht gefährden

Netzneutralität bezeichnet die Gleichbehandlung von Datenpaketen unabhängig von Absender, Empfänger und Inhalt: Jeder Internetnutzer ungeachtet der Größe ist gleich zu behandeln. Auf EU-Ebene wird dies durch die Open Internet Verordnung⁷ geregelt. ISPs ist es demnach verboten, bei der Übertragung von Datenpaketen zu diskriminieren, d.h. die Übertragung bestimmter Pakete zu blockieren oder zu verlangsamen. Eine Netzwerknutzungsgebühr könnte in der Praxis dazu führen, dass Nutzern die Inanspruchnahme von Anwendungen der OTTs, die die Abgabe einer Netzwerknutzungsgebühr verweigerten, erschwert würde. Die Datenpakete von OTTs, die die Gebühren an die ISPs nicht entrichteten, könnten also nachteilig behandelt werden, obgleich der Tatsache, dass sie für die Nutzung der gesamten Internetinfrastruktur bezahlen. Gleiches würde für den Endnutzer gelten. Eine Netzwerknutzungsgebühr würde die Netzneutralität gefährden.

Die Fehler anderer nicht wiederholen

In Südkorea führte das oben genannte Netflix-Gesetz zu einem Rückgang der Vielfalt von Online-Inhalten, zu sinkender Qualität für Endnutzer, geringeren Investitionen in die Netzinfrastruktur und einer reduzierten Internetgeschwindigkeit. Zudem ist ein Abgang von Internetdiensten zu beobachten.⁸ In den USA versuchten ISPs, Nutzungsgebühren zu verlangen. Dies führte zu signifikanten Einschränkungen für Millionen US-Amerikaner.⁹ Beide Beispiele veranschaulichen das Schadenspotential einer solchen Gebühr für Unternehmen und Verbraucher.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2120>

⁸ https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Telecommunications/Companies/Digitisation/Peering/download.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁹ <https://www.wired.com/story/jammed/>

Technologische Möglichkeiten nutzen

Ein weltweit führender Streaming-Dienst kooperiert bereits mit ISPs und hat ein Programm ins Leben gerufen, mithilfe dessen der Datenverkehr laut Angaben des Unternehmens erheblich reduziert werden kann. In Kooperation mit ISPs werden lokale Datenzentren eingerichtet, die als

Auslagerungsstandorte dienen. Dadurch müssen weniger Daten über lange Leitungen übermittelt werden und lediglich von dem Auslagerungsstandort zum Endnutzer. Das Verfahren wirke sich positiv auf die Netzwerkkosten der ISPs aus. Das Beispiel veranschaulicht, dass der Markt in der Lage ist, sich an veränderten Bedingungen anzupassen. Dies kann als Hinweis dafür gewertet werden, dass es eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen Netzbetreibern und OTT-Diensten gibt.

Level Playing Field bewahren, Netzwerknutzungsgebühr verhindern

Das offene und freie Internet und die Netzneutralität dürfen nicht zugunsten eines zweiseitigen Marktes der Internetnutzung aufgegeben werden. Auch im Internet gilt: Um Verbrauchern die größtmögliche Vielfalt und das beste Preis-Leistungsverhältnis zu bieten, sind faire Konditionen unerlässlich. Ein Level Playing Field zwischen kleinen und großen Technologieunternehmen, zwischen Verbrauchern und Unternehmen, kann mit einer Netzwerknutzungsgebühr nicht gewährleistet werden. Ein regulatorischer Eingriff setzt ein Marktversagen voraus, welches hier nicht vorliegt (BoR(22)137 vom 7. Oktober 2022).

Im Gegenteil muss darauf hingewiesen werden, dass bei der Diskussion darüber, wer für etwaige Netzentgelte aufkommen sollte, mit Komplikationen hinsichtlich sinnvoller Ab- und Eingrenzungen von Verantwortlichkeiten zu rechnen ist. Es stellt sich also nicht zuletzt eine Frage nach den Kriterien für die Festlegung der Zielgruppe des etwaigen Regulierungsvorhabens. Dahingehend werden seitens der Befürworter aktuell zuvorderst die weltweit führenden OTTs genannt, da diese nachweislich für einen Großteil des Datenverkehrs verantwortlich seien. Dabei wird allerdings außeracht gelassen, dass Drittanbieter wiederum einen substantiellen Teil dieses Datenverkehrs verantworten könnten, indem sie Server- und Cloud-Dienste dieser Konzerne nutzen. Dies ist zum Beispiel vielfach bei sog. „grauem“ Content der Fall, kann aber durchaus auch staatliche Anbieter betreffen - so werden ÖRR-Mediatheken beispielsweise über OTT-Clouds gehostet. Angesichts dieser unübersichtlichen Lage droht eine OTT/Fair-Share-Regelung zu nicht unerheblichen Rechtsunsicherheiten und Marktverzerrungen zu führen.

Wir erteilen einer europäischen Netzwerknutzungsgebühr eine klare Absage.