

„Sending-Party-Network-Pays“ – ein Modell, das die Medienvielfalt gefährdet

Datum 31. Oktober 2022

A. Vorbemerkung

Seit einigen Monaten verschaffen namhafte Telekommunikationsanbieter ihrer Forderung nach der Einführung des „Sending-Party-Network-Pays“-Prinzips (SPNP) wieder¹ Gehör.² Nach diesem Modell sollen Diensteanbieter, deren Dienstleistung Datenverkehr in großem Umfang produzieren (wie z. B. auch VoD- und Streaming-Anbieter), Zahlungen an Betreiber von Telekommunikationsinfrastruktur leisten. Hierdurch sollen diese einen „fairen Anteil“ an der Finanzierung der Infrastruktur leisten. Forderungen dieser Art wurden bereits 2012 von BEREC mit guten Argumenten zurückgewiesen.³

Im Oktober 2022 erneuerte BEREC seine Bewertung mit einer ersten vorläufigen Einschätzung zu den aktuellen Forderungen⁴. Trotz Veränderungen im Internet-Ökosystem hält das Gremium daran an seinen Feststellungen aus 2012 fest.

Die aktuelle Diskussion fokussiert sich dabei wesentlich auf große Tech-Plattformen als potenzielle Regulierungsadressaten. Wegen zu befürchtender Abgrenzungsschwierigkeiten könnten massive Auswirkungen auch auf den klassischen Medienbereich drohen.

Aus Sicht des VAUNET gefährdet das SPNP-Prinzip die Medienvielfalt und die bestehende hohe Qualität von Medienangeboten in Europa, erzeugt Nachteile für die Verbraucher und steht damit konträr zu den Zielen, die die Europäische Kommission und die Ko-Legislatoren etwa im European Democracy Action Plan oder auch dem European Media Freedom Act verfolgen.

Der VAUNET fordert daher die Entscheidungsträger auf europäischer wie auf nationaler Ebene auf, von der Einführung sog. „network fees“ Abstand zu nehmen.

¹ So bereits im Jahr 2012, vgl. ETNO, „ITRs Proposal to Address New Internet Ecosystem“, 2012, abrufbar unter: <https://etno.eu/datas/itu-matters/etno-ip-interconnection.pdf>

² ETNO, „Europe’s internet ecosystem: socio-economic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators“, 2022, abrufbar unter: <https://etno.eu/downloads/reports/europes%20internet%20ecosystem.%20socio-economic%20benefits%20of%20a%20fairer%20balance%20between%20tech%20giants%20and%20telecom%20operators%20by%20axo n%20for%20etno.pdf>

³ BEREC’s comments on the ETNO proposal for ITU/WCIT or similar initiatives along these lines, abrufbar unter: https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2012/11/BoR%2812%29120rev.1.LBEREC_Statement_on_ITR_2012.11.14.pdf

⁴ BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs, abrufbar unter: https://www.berec.europa.eu/system/files/2022-10/BEREC%20BoR%20%2822%29%20137%20BEREC_preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs_0.pdf

B. Kernpunkte

- Bei Einführung des SPNP-Prinzips könnten auch Medien- bzw. Rundfunkunternehmen zu Zahlungen verpflichtet werden. Eine weitere Verteuerung der Distributionskosten würde sich direkt negativ auf Investitionen in innovative Beiträge zu Meinungsbildung und Medienvielfalt auswirken. Hinzu träte eine nicht unerhebliche kalkulatorische Unsicherheit, da der Datenverkehr durch die Abrufenden und nicht die Inhaltenanbieter initiiert wird.
- Medienunternehmen können auch mittelbar betroffen sein: Teilweise werden neben den eigenen Online-Angeboten auch große Tech-Plattformen und soziale Netzwerke zur Verbreitung von Inhalten genutzt. Hier müsste mit einem „Durchreichen“ der Kosten gerechnet werden.
- In der Konsequenz droht eine Einschränkung der Medienvielfalt und der Qualität der Streaming-Angebote zum Nachteil der Verbraucher:innen. In Südkorea wurde SPNP 2016 auf TK-Netzbetreiber-Ebene eingeführt und 2020 auf große Content-Anbieter ausgeweitet. In der Folge kam es zu reduzierten Übertragungsqualitäten zur Vermeidung von Datenverkehr und auch zu Marktaustritten.
- Die Forderung nach einer „fairen Beteiligung“ an den Infrastrukturkosten unterschlägt, dass TK-Anbieter von qualitativ hochwertigen Inhalten profitieren. Um diese komfortabel nutzen zu können, entscheiden sich Nutzer:innen für immer breitbandigere Internetanschlüsse und entsprechende Zugangsverträge. So tragen Inhaltenanbieter bereits heute maßgeblich zum wirtschaftlichen Infrastrukturbetrieb bei.
- Eine Re-Investition der Erträge aus „network fees“ in den Breitbandausbau kann kaum regulatorisch abgesichert werden. Dafür besteht auch kein Bedarf: Zum Vorantreiben des Ausbaus sind vielmehr ein Abbau von Bürokratie und erweiterte Vorschriften zur Mitnutzung vorhandener Infrastruktur vonnöten.
- SPNP schafft einen zweiseitigen Markt. Nutzer:innen zahlen bereits für Anschlüsse und den durch ihre Internetnutzung erzeugten Traffic beim TK-Anbieter – wahlweise eine Flatrate oder auch nach Aufkommen. Somit zahlen heute primär diejenigen, die über die Art und Weise der Nutzung der Infrastruktur tatsächlich entscheiden. Bei Erschließung einer weiteren Einnahmequelle auf der Seite, die Inhalte zum Abruf bereithält, droht eine Überkompensation der Infrastrukturbetreiber.
- Die Behauptung, Angebote mit großem Datenvolumen seien Kostentreiber beim Betrieb der Infrastruktur, steht im Widerspruch zur (bis zur Untersagung) aktiven Vermarktung von Vertragsangeboten mit „zero rating“-Optionen, die besonders datenintensive Dienste vom vereinbarten Datenvolumen ausnahmen.
- Die vorläufige Einschätzung von BEREC zeigt deutlich: Die Kosten für Infrastrukturbetreiber, die durch zunehmenden Datenverkehr erhöht werden, sind gegenüber den Gesamtkosten des Netzwerks vernachlässigbar. Die Einführung von SPNP könnte BEREC zufolge dem Internetökosystem erheblichen Schaden zufügen.

C. Im Einzelnen

1. Eine Zahlungspflicht gefährdet Investitionen der Medienunternehmen in Inhalte und Innovationen

Zusätzliche Zahlungsverpflichtungen, wie sie den Telekommunikationsunternehmen einmal mehr als Einspeiseentgelte für Infrastrukturen vorschweben, würden sich unmittelbar auf mögliche Investitionen in Inhalte und in innovative Beiträge zur Meinungsbildung und auch auf die Medienvielfalt auswirken. Daher muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass Medienunternehmen von einer etwaigen Zahlungspflicht weder direkt noch indirekt betroffen sein werden.

Die aktuellen Forderungen beziehen sich primär auf sehr große Tech-Plattformen, teilweise wird die noch ausstehende Gatekeeper-Qualifikation gem. Digital Markets Act vorgeschlagen. Würde als Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Regelung unmittelbar an Traffic-Volumina, sei es als Peak-Volumen oder Total-Volumen, angeknüpft, besteht bei der zu erwartenden positiven Entwicklung im Streaming- und VoD-Markt die Gefahr, auch klassische Medienunternehmen zu erfassen.

Es gilt zu berücksichtigen, dass Medienunternehmen ohnehin einer strengen Regulierung unterliegen. Neben nationale Vorgaben tritt mehr und mehr direkt anwendbares europäisches Recht; zuletzt etwa der Digital Services Act und bevorstehend die Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung und der European Media Freedom Act. Viele der dort vorgesehenen Vorschriften bringen zusätzliche Belastungen in Form bürokratischen Aufwands mit sich oder verlangen das Vorhalten und die Verwaltung von Informationen.

2. Medienunternehmen können auch mittelbar betroffen sein

Die Einführung von traffic-abhängigen Zahlungsverpflichtungen könnte Medienunternehmen auch indirekt betreffen. Neben den klassischen Verbreitungswegen und der erfolgreichen Ausweitung auf den Online-Bereich nutzen professionelle Medienangebote zum Teil auch große Tech-Plattformen und soziale Netzwerke zur Verbreitung ihres Angebotes, um auch Bürger:innen, die sich primär auf diesen digitalen Plattformen bewegen, mit relevanten Informationen und sonstigen Angeboten zu versorgen. Hier muss mit einer deutlichen Verteuerung der Distributionskosten, quasi mit einer Umlage auf die traditionellen AV-Unternehmen, mit den oben skizzierten Folgen im Falle der Einführung des „SPNP“-Prinzips gerechnet werden.

Der bislang geltende „polluter pays“-Ansatz, nach dem die Verursacher des zu transferierenden Datenvolumens – die rezipierenden Nutzer – ausschließlich für die Empfangsdienstleistung zahlen, bringt auch eine höhere Kalkulationssicherheit für die Anbieter digitaler Dienstleistungen mit sich, die aufgrund schwankender und nicht steuerbarer Abrufzahlen beim SPNP-Modell nicht gewährleistet ist. Diese Anbieter leisten zudem bereits große Beiträge⁵ zur Kosteneinsparung und zu Geschäftsmodellen im Breitbandmarkt. Dies geschieht einerseits durch Datenoptimierung und eigene Content Delivery Networks, andererseits erhöhen attraktive Inhalte-Angebote die Nachfrage nach breitbandigen Internetanschlüssen signifikant.

3. Konsequenzen: Weniger Medienvielfalt und Einschränkungen der Angebote für die Verbraucher

Die Folgen der Schaffung zweiseitiger Infrastrukturmärkte zulasten des Mediensektors sind bereits in der Praxis zu beobachten. In Südkorea wurde das „SPNP“-Prinzip im Jahr 2016 auf ISP-Ebene eingeführt und 2020 auf große Content-Anbieter ausgeweitet. In der Folge haben Content-Anbieter beispielsweise die für Endkund:innen zur Verfügung stehende Streaming-Qualität von audiovisuellen Angeboten verringert, um die schwer kalkulierbaren Kosten im Rahmen zu halten⁶. Auch kam es zu Marktaustritten, die sich im Übrigen auch negativ auf den Telekommunikationsmarkt ausgewirkt haben.⁷

4. Network fees tragen nicht automatisch zum Breitbandausbau bei

Verschiedentlich wird vorgetragen, den bestehenden Problemen im Breitbandausbau – sei es im Bereich 5G oder bei der Erweiterung des Glasfasernetzwerks – könnte durch eine „faire Beteiligung“ von Content-Anbietern an den Kosten der Betreiber von Telekommunikationsinfrastruktur begegnet werden. Diese Annahme geht fälschlicherweise davon aus, dass der Ausbau unter einer mangelnden Investitionsfähigkeit der TK-Unternehmen leidet. Ausschlaggebend für das schleppende Voranschreiten sind jedoch vielmehr ein hoher bürokratischer Aufwand, ein die wirtschaftliche Attraktivität minderndes Defizit zwischen Investitionsaufwand und Nachfrage sowie etwa nicht ausreichende Vorschriften zur Mitnutzung vorhandener Infrastruktur⁸, was sich auf Kostenseite niederschlägt.

⁵ Vgl. dazu auch Analysys Mason, Europe Infrastructure investment report, abrufbar unter:

<https://www.analysismason.com/contentassets/b891ca583e084468baa0b829ced38799/europe-infographic---infra-investment-2022.pdf>

⁶ WIK „Competitive conditions on transit and peering markets“, 37 m.w.N., 2022, abrufbar unter:

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

⁷ Zu Auswirkungen, auch auf den Telekommunikationsmarkt, vgl. Park/Nelson „Afterword: Korea’s Challenge to the Standard Internet Interconnection Model“, in: The Korean Way With Data“, abrufbar unter: <https://carnegieendowment.org/2021/08/17/afterword-korea-s-challenge-to-standard-internet-interconnection-model-pub-85166>

⁸ WIK „Potentiale zur Beschleunigung des Breitbandausbaus“, 2021, abrufbar unter:

https://www.wik.org/fileadmin/Studien/2022/WIK_Beschleunigung_Breitbandausbau_final.pdf

Zudem kann regulatorisch nicht sichergestellt werden, dass Mehreinnahmen bei TK-Unternehmen tatsächlich in den Breitbandausbau investiert werden.⁹

Auch eine Reduzierung des Zugangsentgelts für Endnutzer:innen ist nicht zu erwarten.¹⁰ Die zweimalige Bezahlung für dieselbe Leistung würde damit aktuellen ökonomischen Studien zufolge zu einer Überkompensation von großen Infrastrukturanbietern führen, die ohnehin eine enorme Profitabilität aufweisen¹¹ – mit negativen Folgen für Verbraucher:innen und die Medienvielfalt. Zudem droht eine Ausnutzung des Terminierungsmonopols durch restriktive Interconnection-Policies zur Durchsetzung von Netzentgelten mit der Folge von Wettbewerbsverzerrungen.¹²

5. SPNP kann die Netzneutralität gefährden

Je nach Ausgestaltung könnte durch SPNP auch das Prinzip der Netzneutralität in Frage gestellt werden, wenn die Aushandlung der Höhe entsprechender Zahlungen zu einer bevorzugten Behandlung von Angeboten führt.

Zudem könnte eine harte Durchsetzung von Netzentgelten durch marktmächtige Telekommunikationsunternehmen für Inhalteanbieter und große Plattformen in der Verweigerung der Durchleitung entsprechender Signale enden. Dann wäre es Endnutzer:innen nicht mehr möglich, entsprechende Dienste zu nutzen. Dies widerspräche dem Grundsatz, alle Daten gleich zu behandeln.

⁹ Williamson "An internet traffic tax would harm Europe's digital transformation", 2022, abrufbar unter: <https://lisboncouncil.net/wp-content/uploads/2022/07/COMMUNICATIONS-CHAMBERS-Internet-Traffic-Tax-2.pdf>

¹⁰ Abecassis/Kende „IP interconnection in the internet: a white paper“, 2020, abrufbar unter: <https://www.analysismason.com/consulting-redirect/reports/online-service-providers-internet-infrastructure-dec2018>

¹¹ vgl. Gegenüberstellung der Dividenden von Telekommunikationsanbietern mit dem Euronext-Durchschnitt unter: <https://www.ft.com/content/cb8d8dfa-5e8c-4dd7-b9c7-7535a52be5a0>

¹² WIK, Fn. 4, S. 35; Nachweise zur Praxisfällen bei: Lyons „An Antitrust-Informed Approach to Regulating Internet Connection“, Boston University Journal of Science and Technology Law, Vol. 24, No. 2, 2018, S. 240, abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3258747>