

Stellungnahme zum White Paper der EU KOM zur Zukunft der Infrastrukturen der elektronischen Kommunikation in der Europäischen Union

Datum 28. Juni 2024

1. Allgemeine Ausführungen

Der VAUNET – Verband Privater Medien e. V. bedankt sich für die Gelegenheit zum White Paper der EU-Kommission Stellung nehmen zu dürfen und bittet um Berücksichtigung nachfolgender Erwägungen im weiteren Beratungsprozess.

Der VAUNET ist der deutsche Spitzenverband privater Medienanbieter. Er vertritt über 160 Unternehmen, die privatwirtschaftlich journalistisch-redaktionell gestaltete Radio-, Fernseh- und Streamingangebote veranstalten und über eine Vielzahl von technischen Wegen verbreiten. Mit ihren Angeboten bereichern seine Mitglieder Europas Medienlandschaft durch Vielfalt, Kreativität und Innovation.

Um dies auch weiterhin gewährleisten und Nutzer:innen mit qualitativ hochwertigen audiovisuellen Medieninhalten nicht nur via Terrestrik, Kabel und Satellit, sondern auch über das Internet zuverlässig versorgen zu können, ist eine leistungsstarke und resiliente digitale Infrastruktur erforderlich. VAUNET begrüßt daher das Anliegen des White Papers, den Ausbau digitaler Netzwerke zu fördern.

Bei allen strukturellen und regulatorischen Überlegungen darf jedoch die im European Electronic Communication Code (EECC) verbriefte Trennung zwischen der Regulierung der Infrastruktur und der Regulierung der Inhalte nicht aufgeweicht werden. Regulatorische Maßnahmen müssen stets die besondere Bedeutung privater Medien für Demokratie, Gesellschaft und Pluralismus berücksichtigen.

Daher sollten unmittelbare und mittelbare finanzielle Belastungen von audiovisuellen Medienanbietern verhindert werden, damit Medienvielfalt refinanzierbar bleibt. Zugleich muss ein einfacher Zugang von Verbraucher:innen zu Mediendiensten privater Anbieter sichergestellt werden. Infrastrukturausgaben privater Haushalte sind daher niedrig zu halten. Die Europäische Union befindet sich in dieser Hinsicht auf einem im Vergleich zu den USA positiv zu bewertenden Niveau. Diese Situation sollte jedoch nicht durch Überlegungen zur zukünftigen Telekommunikationsregulierung gefährdet werden, die auf eine Konzentration des Marktes auf paneuropäische Großunternehmen abzielen. Dies würde den Wettbewerb um Leistungen, Preise und Versorgung schwächen und letztlich zum Nachteil privater Medien und Verbraucher:innen gehen.

Der VAUNET sieht vor diesem Hintergrund vor allem die Ausführungen unter Ziffer 3.2.2. zu Pillar II und die im gleichen Zusammenhang beschriebenen Szenarien 4 und 6 des White Papers in als kritisch an:

2. Erweiterung des Anwendungsbereichs auf CDN

Das White Paper adressiert in Ziffer 3.2.2 Maßnahmenvorschläge zur „Vollendung des digitalen Binnenmarktes“. Es wird empfohlen, zur Erreichung eines investitionsfördernden Regulierungsrahmens über eine „Ausweitung des Anwendungsbereichs bestehender Regulierung“ nachzudenken. Vor allem soll eine Einbeziehung von Content Delivery Networks (CDN) und Cloud Anbietern in den EECC erwogen werden.

Der VAUNET ist der Ansicht, dass eine Bewertung dieser Erwägungen auf Basis des White Papers aktuell nicht möglich ist. Es fehlen Ausführungen zu konkreten Rechtsfolgen einer entsprechenden Erweiterung des Anwendungsbereiches.

Hiervon unabhängig sollte aber stets beachtet werden, dass die Nutzung von CDN sowohl für Anbieter als auch Endnutzer audio-visueller Medien Vorteile hat. CDN verkürzen den Weg des Datentransports. Dies gewährleistet eine optimale Nutzungserfahrung durch Verringerung von Latenzen. Zugleich werden Netze entlastet, was mittelbar positive Folgen für den Energieverbrauch nach sich zieht. Unabhängig davon, ob eine Einbeziehung von CDN in den EECC wegen der im Vergleich zu Infrastrukturbetreibern bestehenden Unterschiede in den Geschäfts- und Dienstleistungsmodellen überhaupt sinnvoll ist, müssen daher mindestens vorstehend skizzierte Vorteile gewahrt bleiben.

Eine regulatorische Einbeziehung von CDN darf zudem nicht dazu führen, dass sich Kosten für die Medienverbreitung erhöhen und damit die Nutzung von CDN nicht mehr refinanzierbar ist. Dies steht aber zu befürchten, wenn CDN-Anbieter durch zusätzliche Regulierungs- und Verwaltungsvorgaben mit Mehrkosten belastet werden, die sie an nachgelagerte Märkte weitergeben.

3. VAUNET lehnt unmittelbare oder mittelbare Infrastrukturbeiträge weiterhin ab

Der VAUNET begrüßt das seitens der EU-Kommission verfolgte Ziel, Konnektivitätskapazitäten auszubauen, uneingeschränkt. Private Medienanbieter sind darauf angewiesen, möglichst die gesamte Breite der Bevölkerung mit ihren Inhalten zu erreichen.

Der VAUNET ist jedoch der Ansicht, dass etwaige Regulierungsinstrumente keine Marktverzerrungen erzeugen dürfen. Der VAUNET begrüßt die Feststellung in Ziffer 3.2.2 des White Papers, dass es im Transit- und Peeringmarkt nahezu keine regulatorischen Eingriffe in die vertraglichen Beziehungen der Marktteilnehmer gegeben hat und dass der Interconnection Markt generell gut funktioniere, sodass die Idee sog. „Infrastrukturabgaben“ bzw. „Network Fees“ im White Paper richtigerweise nicht ausdrücklich weiterverfolgt wird.

Dies entspricht den Ergebnissen der Konsultation der EU-Kommission „The Future of the electronic communications sector and infrastructure“.¹ In dieser hat sich eine breite Mehrheit aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft gegen die Einführung von direkten oder indirekten Infrastrukturabgaben ausgesprochen.

Dennoch führt das White Paper überraschenderweise aus, dass zukünftig regulierungsbedürftigen Fällen Rechnung getragen werden müsse:

„...subject to careful assessment, policy measures could be envisaged to ensure swift resolution of disputes. For example, the commercial negotiations and agreements could possibly be further facilitated by providing for a specific timeline and by considering the possibility for requests for dispute resolution mechanisms, in case commercial agreements could not be found within a reasonable period of time.“

Das im gleichen Zusammenhang beschriebene Szenario 4 (S. 36) zielt zudem auf

„a regulatory level playing field and equivalent rights and obligations for all actors and end-users of digital networks“

ab, ohne dass Maßstäbe oder gar Definitionen für „equivalent obligations“ benannt werden.

Und schließlich verweist das White Paper auf die European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade 2022, die eine Forderung nach einem Regelwerk enthält, in dem alle Marktteilnehmer ein „fair and proportionate contribution“ für die Kosten öffentlicher Telekommunikationsinfrastrukturen beitragen sollen.²

Vor diesem Hintergrund drängt sich der Eindruck auf, dass die EU-Kommission immer noch die Idee der Infrastrukturbeteiligung in Betracht zieht.

Daher fordert der VAUNET erneut und nachdrücklich dazu auf, jedweden regulatorischen Eingriff in den Telekommunikationsmarkt abzulehnen, mit dem audiovisuellen Medien direkte oder indirekte Zahlungsverpflichtungen auferlegt werden, sei es durch einen Streitbeilegungsmechanismus, mandatierte Verhandlungen oder andere Mechanismen, die effektiv auf Netzgebühren für datenintensive Dienste hinauslaufen.

Entsprechende Netzgebühren gefährden nicht nur Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Medien, sondern auch den Pluralismus. Sie sind daher und aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Private Medienanbieter generieren keinen Datentrffic. Es sind die Endnutzer:innen, die mit ihrer Nachfrage nach Inhalten den Datentransport im Internet auslösen und hierfür die TK-Anbieter bezahlen. Jedwede Verpflichtung zu einem Infrastrukturbeitrag führt daher zu einer ungerechtfertigten Doppelbezahlung des gleichen Services.

¹ [Results of the exploratory consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure | Shaping Europe’s digital future \(europa.eu\)](#)

² [EUR-Lex - 52022DC0028 - DE - EUR-Lex \(europa.eu\)](#); Chapter II, Solidarity and inclusion

- Audiovisuelle Medienanbieter investieren zum Vorteil von Endnutzern und Telekommunikationsanbietern bereits erheblich in digitale Infrastrukturen. Einige private Medienanbieter bezahlen etwa auf Grund vertraglicher Vereinbarungen bereits Entgelte für den Datentransport, bspw. an CDN-Anbieter. Zudem stellen private Medien qualitativ hochwertige Inhalte zur Verfügung, durch die die Nachfrage nach Breitbandanschlüssen steigt. Infrastrukturanbieter profitieren also von Investitionen, die private Medien in die Inhaltproduktion und -verbreitung tätigen.
- Private Medien tragen außerdem in erheblichem Maße zur Reduzierung von Bandbreite bei. Sie verwenden neben CDN häufig Kompressions- und Cachingtechnologie, wodurch das Datenvolumen reduziert werden kann. Hierdurch steigern sie zugleich Effizienz und Nachhaltigkeit digitaler Infrastrukturen, zum Vorteil der Infrastrukturanbieter.
- Die datenabhängigen Kosten digitaler Infrastrukturen sind in den letzten Jahren nicht gestiegen. Im Gegenteil: Sie fallen.³ Die finanzielle Situation vieler Telekommunikationsanbieter ist außerdem nach einer verlässlichen Studie „healthy“,⁴ während weitere Erhebungen zeigen, dass das Datenvolumen eher zurück geht, als ansteigt.⁵ Sachliche Gründe für einen regulativen Eingriff sind daher – neben den selbst von der EU-Kommission im White Paper angeführten Erwägungen – weiterhin nicht ersichtlich. Deswegen stellt auch BEREC ausdrücklich fest, dass nach ihrer Auffassung der Markt funktioniert.
- Die Einführung des „Sender-party-network-pays“-Prinzips in Süd-Korea hat nachweislich zum Rückgang von Investitionen in die Infrastruktur und letztlich zur Verlangsamung des Internetverkehrs geführt. Serviceprovider haben ihren Sitz ins Ausland verlegt oder mussten ihren Dienst sogar einstellen.⁶
- Die Einführung von Network Fees birgt nicht nur die Gefahr einer erheblichen Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den unterschiedlich großen Telekommunikationsunternehmen untereinander. Davon ausgehend, dass audiovisuelle Medienanbieter u.U. auch mit Telekommunikationsunternehmen konkurrieren,⁷ riskiert sie vielmehr auch den Wertetransfer zu einer Zeit, in der der europäische audiovisuelle Mediensektor einen beispiellosen Wandel durchläuft.
- Schließlich verlangt die Netzneutralität, die im White Book keinerlei Erwähnung findet, die Gleichbehandlung aller Daten. Dies gilt nicht nur beim Transport, sondern auch beim Pricing. Infrastrukturbeiträge gefährden dies. Sie bergen die Gefahr, dass das

³ [WIK Report \(bundesnetzagentur.de\)](https://www.bundesnetzagentur.de)

⁴ <https://www.mtn-c.com/product/network-operator-forecast-through-2026-june-2022-update/>

⁵ [Microsoft Word - BEREC BoR \(22\) 137 BEREC preliminary-assessment-payments-CAPs-to-ISPs \(europa.eu\)](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/02/berec_boR_22_137_berec_preliminary_assessment_payments_caps_to ISPs.html)

⁶ [WIK Report \(bundesnetzagentur.de\)](https://www.bundesnetzagentur.de); S. 36 ff.

⁷ The European Observatory geht davon aus, dass die meisten Pay-TV-Abos auf Telekommunikationsunternehmen entfallen: www.obs.coe.int/en/web/observatoire/-/svod-us-powerhouses-and-european-broadcasters-fight-back

Aushandeln von Zahlungen zu einer bevorzugten Behandlung bestimmter Angebote oder zu einer Minderung der Datenqualität anderer Angebote führt.⁸

4. Spektrumsmanagement und Frequenzpolitik

Das White Paper führt weiter aus, dass Kooperationsmöglichkeiten zwischen nationaler und europäischer Ebene geprüft werden sollten (Ziffer 3.2.5.1). Hierzu gehöre auch eine stärkere Verortung der Frequenzplanung auf die europäische Ebene. Ziel soll es laut Szenario 6 sein, einen einheitlichen Binnenmarkt für alle Marktteilnehmer zu schaffen, der auf europäischer Ebene eine harmonisierte Spektrumsregulierung inkludiert.

Der VAUNET weist zum einen darauf hin, dass Überlegungen zur Frequenzregulierung nicht zu Lasten des Rundfunks gehen dürfen. Hierfür ist weder Anlass noch Bedarf ersichtlich. Zum anderen findet die in Szenario 6 angedeutete Verschiebung der Frequenzregulierung auf die europäische Ebene seine Grenzen in der europarechtlichen Kompetenzverteilung. Vor allem das Prinzip der Subsidiarität ist zu wahren, bspw. hins. Frequenzen, die für die terrestrische Verbreitung von Mediendiensten genutzt werden, da diese wegen nationaler Besonderheiten nur auf mitgliedstaatlicher Ebene behandelt werden können.

Darüber hinaus ist der Ansatz, global harmonisierte Frequenzen für die Produktion von Medieninhalten bereitzustellen (PMSE), für eine paneuropäische und weltweit funktionierende Medienproduktion essenziell. Die Medien- und Kulturbranche ist u. a. auf die Nutzbarkeit des vollständigen Frequenzbereichs 470-694 MHz und den freien Zugang zur Satellitenkommunikation in ganz Europa angewiesen.

Der VAUNET geht von einer positiven Entwicklung privater lokaler Netzwerke aus. Bspw. bieten Campusnetzwerke in Unternehmen oder bei Veranstaltungen Möglichkeiten, auf individuelle Bedürfnisse privater Medienangebote zu reagieren. Für länderübergreifende Medienproduktionen sieht der VAUNET jedoch noch Handlungsbedarf. Vor allem müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine unkomplizierte und auch kurzfristige Nutzung privater und lokal nicht gebundener Netze sichern.

5. Schlussbemerkungen

Der VAUNET erinnert mit Blick auf den Digital Networks Act abschließend an den zentralen Grundsatz, dass jeder regulatorische Eingriff auf einem transparenten und integrativen Prozess mit einer umfassenden Analyse beruhen sollte, an dessen Ende die evidenzbasierte Notwendigkeit für regulatorische Eingriffe nachgewiesen sein muss.

Im Einklang mit den Better Regulation Principles der EU-Kommission sollte daher jede Gesetzgebung ein ordnungsgemäßes Verfahren in Form einer umfassenden öffentlichen Konsultation aller Stakeholder durchlaufen. Im Zusammenhang mit den zu analysierenden Auswirkungen auf den TK-Markt, bedarf es hierbei auch einer Verträglichkeitsprüfung für die Betroffenen.

⁸ BEREC Response to the EC Exploratory Consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure, BoR (23) 131d

POSITIONSPAPIER



Dies gilt vor allem bezüglich privater Medienanbieter, die mit ihren kostenintensiven journalistisch-redaktionellen Inhalten Pluralismus und Demokratie in Europa gewährleisten. Notwendig ist daher die Medienverträglichkeitsprüfung einer jeder Regulierung. Der VAUNET wird sich in eine solche auch zukünftig gern einbringen.