

Position von Telefónica Deutschland zu zentralen Fragen in der Debatte um das Thema „Fair Share“

Inhalt

Hintergrund der „Fair Share“ Debatte.....	2
1. Warum ist eine neue Regulierung für die Nachhaltigkeit der Netzinfrastruktur notwendig?	2
2. Kann sich der Markt nicht selbst regulieren?	3
3. Welche Belege für ein vorhandenes Marktversagen, dass eine entsprechende Regulierung rechtfertigt, bestehen?.....	4
4. Wie kann sichergestellt werden, dass ein Fair-Share-Beitrag vollständig in den Netzausbau reinvestiert wird?	4
5. Kann eine Fair-Share-Regulierung die Netzneutralität gewährleisten?	4
6. Wie kann eine Wettbewerbsverzerrung zwischen lokalen/regionalen Medienanbietern und den globalen CAPs vermieden werden?.....	5
7. Welche Auswirkungen hatte die Einführung einer Kostenbeteiligung für CAPs in Südkorea auf die Medienvielfalt?.....	5
8. Kann es zu negativen Auswirkungen auf die Verbraucherpreise kommen?	6
9. Welche Folgen kann ein unreguliertes Datenwachstum hervorbringen? Gibt es relevante, ökologische Aspekte bzgl. einer Fair-Share-Regulierung?.....	6
10. Das Volumen des Datenverkehrs wird von den Endnutzern generiert und nicht von den Anbietern. Warum sollen die Diensteanbieter dafür bezahlen?.....	7

Hintergrund der „Fair Share“ Debatte

Die Diskussion um die Einführung eines Fair Share befasst sich damit, dass sich Unternehmen und Diensteanbieter an den Kosten des steigenden Datenverkehrs im Internet beteiligen sollen, die besonders zur Auslastung der Datennetze beitragen. Dies prüft die EU-Kommission im Rahmen der Konsultation: „The future of electronic communications sector and its infrastructure“¹.

Bei Fair Share geht es nicht um die Einführung einer Nutzungssteuer oder -gebühr für Internetplattformen und Diensteanbieter; der Fair-Share-Ansatz will eine gerechte Kostenverteilung zwischen den Netzbetreibern und den Unternehmen, die maßgeblich von der Netzinfrastruktur profitieren, anhand eines angemessenen Beitrages schaffen, welche wiederum dem Netzausbau und der Netzqualität zugutekommt.

Telefónica Deutschland geht im folgenden Dokument auf zentrale Aspekte der Diskussion zu Fair Share ein, um zur politischen Meinungsbildung beizutragen.

1. Warum ist eine neue Regulierung für die Nachhaltigkeit der Netzinfrastruktur notwendig?

- Ein fortwährender Anstieg des Datenverkehrs und der dementsprechend benötigte Aufwuchs der Netzkapazität bringen **neue Anforderungen an den Netzausbau** mit sich. Der steigende Datenverkehr führt zu enormen Investitionen für die ausbauenden Telekommunikationsunternehmen in deren technische Infrastruktur, den diese bislang komplett eigenständig schultern, um dem stetig wachsenden Bedarf von VerbraucherInnen gerecht zu werden.
- Eine bestehende **Investitionslücke** für den Ausbau digitaler Infrastrukturen ist schon heute offensichtlich. Zwar ist es richtig, dass die Telekommunikationsindustrie in Deutschland im Zeitraum 2022 bis 2025 insgesamt Investitionen in einer Höhe von bis zu 50 Mrd. Euro plant (Gigabitstrategie des Bundes), die heute noch geringe Versorgung von Haushalten mit Glasfaser ist jedoch ein eindeutiger Beleg dafür, dass sich bereits ein signifikantes Investment-Gap aufgebaut hat. Die EU-Kommission hat eine Investitionslücke **in Höhe von 174 Mrd. Euro** für den Ausbau digitaler Infrastrukturen in Europa ermittelt.
- Mehr als 50 Prozent der Daten, die heute in den Mobilfunknetzen transportiert werden, werden von wenigen, großen Unternehmen generiert². Die **Mobilfunkunternehmen partizipieren nicht an der Wertschöpfung digitaler Plattformen**, müssen aber beträchtliche Investments in den Netzausbau tätigen, um die benötigten Kapazitäten zu schaffen. Diese Investitionen sind neben dem Kapazitätsbedarf auch notwendig, um die Nachhaltigkeits-, Resilienz-, und Sicherheitsanforderungen an zukunftssichere Netze zu erfüllen.
- Eine Regulierung ist notwendig, um die **Verhandlungsmacht zwischen Netzbetreibern und BigTech-Unternehmen ins Gleichgewicht zu bringen**: Die Erzeuger des Großteiles des Datenverbrauchs („Large Traffic Generators“, LTG) bezahlen aktuell für die erhaltene Dienstleistung nicht. Telefónica befürwortet eine **Verhandlungspflicht** für LTGs. Ziel von Fair Share sollte keine starre und komplexe Regulierung sein. Vielmehr sollten LTGs lediglich dazu verpflichtet werden, an Verhandlungen teilzunehmen, um eine Vereinbarung über die Erbringung von Datenübertragungsdiensten durch Netzbetreiber zu schließen.

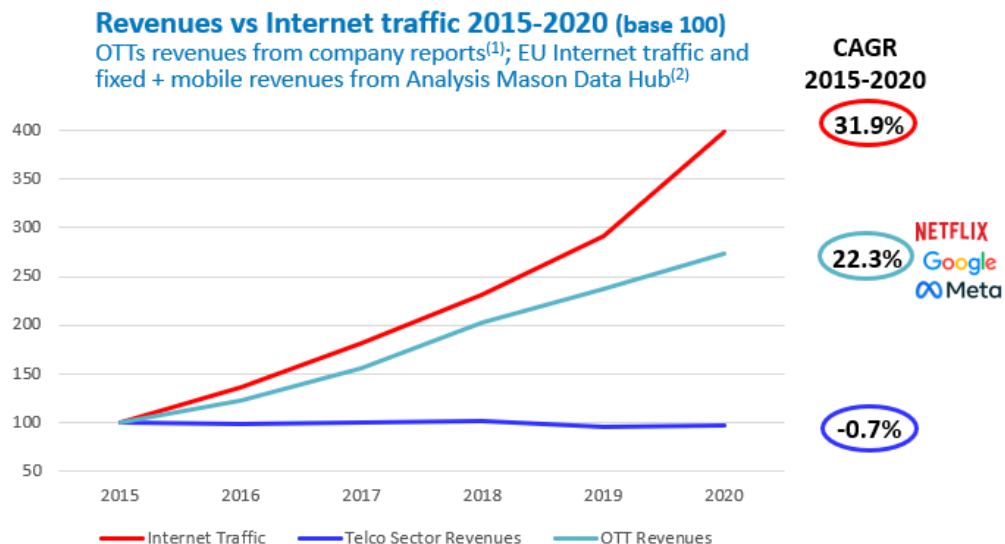
¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/consultations/future-electronic-communications-sector-and-its-infrastructure>

² Axon, Europe's internet ecosystem: socioeconomic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators, Mai 2022

<https://www.axonpartnersgroup.com/etno-report/>

2. Kann sich der Markt nicht selbst regulieren?

- **Der Markt passt sich nicht selbst an die vorhandene Marktdynamik an.** Nachdem der Internetverkehr in Europa seit über zehn Jahren jährlich um etwa 30 % zunimmt und die Einnahmen im Telekommunikationssektor im selben Zeitraum stagnierten oder sogar zurück gegangen sind, ist die Nachhaltigkeit der Investments von Telekommunikationsunternehmen fraglich. Die Telekommunikationsbranche musste über diesen genannten Zeitraum eine immense jährliche Nachfragesteigerung bei rückläufigen Einnahmen verkraften. Dieser Trend ist nicht nachhaltig und verdeutlicht die Notwendigkeit einer Regulierung.



(1) **Source companies' annual reports:** OTT revenues = Alphabet EMEA revenues + Netflix International revenues + Meta Europe revenues

(2) **Source Analysis Mason Data Hub** (<https://www.analysismason.com/what-we-do/practices/research/datahub/>): Fixed & Mobile revenues for EU 27 + UK; Fixed & Mobile traffic for EU 27 + UK excluded Republic of Cyprus, Luxembourg and Malta

Note: CAGR = Compound Annual Growth Rate

- **Das Internet und seine digitale Infrastruktur haben sich in den letzten 10 Jahren immens verändert.** Die Infrastruktur ist stark zentralisiert und wird von wenigen Marktteilnehmern dominiert – den Hyperscalern (große Cloud-Anbieter zu denen u.a. Google, Meta, TikTok oder Apple zählen). Diese Unternehmen verzeichnen bedeutende Marktmacht und sind verantwortlich für den Großteil des Datenverkehrs. Die Datennutzung hat sich zudem asymmetrisch entwickelt: Video Streaming Dienste sind bzgl. der Datennutzung auf 50% des gesamten Datenverkehrs gewachsen.
- **Die bestehenden Geschäftsmodelle der Netzzusammenschaltung für Internetverkehre haben sich nicht weiterentwickelt.** Sie sehen keine verkehrsabhängigen Entgelte des Datenemittenten an den Netzbetreiber vor. Inzwischen führt das immense Verkehrsaufkommen der Hyperscaler zu massiven Mehrkosten für die Netzbetreiber, welche in den Zusammenschaltungsvereinbarungen nicht adressiert sind. Aufgrund der Verkehrszunahme in den zurückliegenden Jahren ist dieses Model nicht mehr zeitgemäß, es übervorteilt denjenigen mit der komplexeren Kostenstruktur.

3. Welche Belege für ein vorhandenes Marktversagen, dass eine entsprechende Regulierung rechtfertigt, bestehen?

- Dem Bericht der BEREC „BEREC preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs“³, stimmt Telefónica nicht zu, da dieser das Bestehen eines Marktversagens negiert. Er verkennt dabei, dass das derzeitige Zusammenschaltungsregime einzig deshalb funktioniert, weil die Netzbetreiber die verkehrsbedingten Kosten komplett selbst tragen und es zu keiner Kostenbeteiligung der Datenproduzenten kommt. Die Folgerungen über ein mögliches Marktversagen sollten die Aspekte der Wettbewerbsveränderung durch den Markteintritt großer „Content & App Provider“ (CAP) sowie der unterschiedlichen technischen Möglichkeiten zur Bereitstellung digitaler Inhalte einbeziehen. Zudem sollte der Einfluss von steigendem Datenverkehr auf die Investitionskosten für den Netzausbau unter dem Gesichtspunkt aktueller Kostenmodelle Beachtung finden.
- Um den Aspekt eines möglichen Marktversagens wissenschaftlich zu erläutern, hat Telefónica eine Studie bei Compass Lexecon⁴ in Auftrag gegeben. Die Studie belegt ein vorhandenes Marktversagen, welches durch eine Regulierung wie die Fair-Share-Initiative korrigiert werden sollte. Die Investitionen der Mobilfunkunternehmen erzeugen einen positiven externen Effekt für LTG, da die resultierende erhöhte Netzqualität die Nachfrage ansteigen lässt. Dies kann aber nicht internalisiert werden und führt somit zu einer zu niedrigen Höhe von neuen Investitionen, um den größtmöglichen Ertrag für die Gesamtwirtschaft zu erreichen. Die Studie schlussfolgert, dass eine Abgabe, die an den tatsächlichen Datenverbrauch gebunden ist („per-unit traffic fees“) eine sinnvolle Optimierung darstellt.

4. Wie kann sichergestellt werden, dass ein Fair-Share-Beitrag vollständig in den Netzausbau reinvestiert wird?

- Telefónica sowie der Telekommunikationssektor ist gewillt, eine **Verpflichtung für Reinvestitionen einzugehen**, wenn ein Regulierungsinstrument entsteht, dass eine gerechte Kostenbeteiligung von LTGs ermöglicht.
- Jegliche **Investitionsverpflichtung sollte die Flexibilität der Netzbetreiber erhalten**, um insbesondere bei regional unterschiedlichen Netzinvestitionsanforderungen sinnvolle Entscheidungen treffen zu können.

5. Kann eine Fair-Share-Regulierung die Netzneutralität gewährleisten?

- Telefónica vertritt die Sichtweise, dass eine solche Regulierung **im Einklang mit den Grundsätzen der Netzneutralität** und der EU-Verordnung über den Zugang zum offenen Internet steht. Genauer wird die Netzneutralität durch eine solche Regulierung gar nicht berührt, die Netzneutralitätsverordnung betrifft den Zugang des Endkunden zu Datendiensten, nicht jedoch die Frage inwiefern Zahlungen zwischen CAP und Netzbetreiber fließen.
- Das **Prinzip der Gleichbehandlung der Daten im Netz** bleibt durch Fair Share unangetastet; es wird keine Vorzugsbehandlung der Inhalte von BigTech-Unternehmen geben, die zur Kofinanzierung herangezogen werden und der Fair-Share-Verpflichtung unterliegen. Ebenso

³ BEREC, preliminary assessment of the underlying assumptions of payments from large CAPs to ISPs, Oktober 2022
<https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/opinions/berec-preliminary-assessment-of-the-underlying-assumptions-of-payments-from-large-caps-to-isps>

⁴ Compass Lexecon, “Another Look at the Debate on the “Fair Share” Proposal”, Daniele Condorelli, Jorge Padilla, and Zita Vasas, Mai 2023

wird es keine Depriorisierung, kein Blocking und keine Drosselung von Datenverkehr basierend auf Zahlungen oder Anbietergröße geben. Auch im Streitfall, etwa bei ausbleibender Zahlung, werden keine Auswirkungen auf den Datenverkehr eines Anbieters erfolgen. Die Rechtsvorschriften sollten einen entsprechenden Streitbeilegungsmechanismus enthalten, der für beide Partner bindend ist, und im Falle eines Vertragsbruches entsprechende Regelungen hinsichtlich der Entgeltzahlungen definieren. Die Freiheit der NutzerInnen, auf beliebige Inhalte, Anwendungen oder Dienste ihrer Wahl zuzugreifen oder diese zu verbreiten, bleibt uneingeschränkt gewahrt - es gibt also keine Abkehr von der Netzneutralität. In den Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission zur Überprüfung der „Open-Internet-Verordnung“ wird bereits darauf hingewiesen, dass Fair Share die Netzneutralität nicht in Frage stellt. Der Grundsatz von Fair Share besteht darin, die Nachhaltigkeit der Netzinvestitionen zur Bewältigung der gestiegenen Datenverkehrsnachfrage auch von Seiten der BigTech-Unternehmen zum Nutzen der EU-BürgerInnen zu stärken.

6. Wie kann eine Wettbewerbsverzerrung zwischen lokalen/regionalen Medienanbietern und den globalen CAPs vermieden werden?

- Eines der medienpolitischen und -regulatorischen Hauptanliegen ist die **Sicherung und Förderung von Medien- und Meinungsfreiheit sowie Medien- und Anbietervielfalt**. Dazu tragen insbesondere die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, kommerzielle Rundfunkanbieter und Bürgermedien neben den Presseunternehmen maßgeblich bei.
- Traditionell bezahlen die Anbieter elektronischer Medien für die Verbreitung ihrer Angebote über die Haupt-Übertragungswege Terrestrik, Satellit und Kabel. Die **Transportdienstleitung stellt also seit jeher eine entgeltliche Leistung dar**. Gegen diesen im Markt entwickelten Grundsatz haben sich in der Vergangenheit weder der Medien- oder Telekommunikations-Gesetzgeber noch die jeweiligen Regulierungsinstanzen ausgesprochen.
- **Negativen Auswirkungen auf die Medienvielfalt kann durch entsprechende Regelungen effektiv vorgebeugt werden**. Möglich sind beispielsweise qualitativ oder quantitativ formulierte Eingrenzungen des Kreises derjenigen, die zu einem fairen Anteil an den Beteiligungskosten herangezogen werden. Dies könnte etwa anhand eines geeigneten Schwellenwerts (z. B. als %-Wert des Anteils an dem gesamten europäischen Datenverbrauch) festgelegt werden. Es wäre auch möglich, dass bestimmte Anbieter oder Dienste aus dem Anwendungsbereich der Regulierung ausgeschlossen werden oder kommerzielle Aufgreifschwelle wie z.B. die Höhe des Umsatzes als zusätzliches Kriterium definiert werden. Somit wären die LTGs betroffen, nicht aber kleinere Medienanbieter.

7. Welche Auswirkungen hatte die Einführung einer Kostenbeteiligung für CAPs in Südkorea auf die Medienvielfalt?

- Es liegen keine Erkenntnisse vor, dass die Einführung einer Kostenbeteiligung für große Diensteanbieter in Südkorea zu einer Einschränkung der Medienvielfalt geführt hätte. Das Gegenteil ist der Fall: Studien der OECD belegen, dass **Südkorea weltweit führend im Ausbau von Glasfaseranschlüssen und 5G-Netzen ist. Zudem kann eine ausgesprochen hohe Medienvielfalt in Südkorea beobachtet werden**. So verzeichnet die Plattform YouTube über 83.000 Content Creator in Südkorea, die eigenständig Medieninhalte produzieren und veröffentlichen. Netflix hat mit über 5 Millionen Abonnenten bei 23 Millionen Breitbandanschlüssen eine besonders hohe Nutzungsquote und im Herbst 2022 durch die Einführung eines werbefinanzierten Angebots in Südkorea seine Endkundepreise sogar

gesenkt⁵. Das Unternehmen „Twitch“, welches sich kürzlich mit seinem Video on Demand Angebot aus dem südkoreanischen Markt zurückgezogen hat, erklärte selbst auf seinem Blog in Südkorea „the suspension of VOD content in Korea is not related to increased network fees and market costs“.

8. Kann es zu negativen Auswirkungen auf die Verbraucherpreise kommen?

- Es besteht kein Zweifel daran, dass die bereits bestehende und sich weiter entwickelnde Investitionslücke für den Ausbau digitaler Infrastrukturen geschlossen werden muss, wenn Europa im Bereich der Konnektivität wettbewerbsfähig bleiben und sich für digitale Anwendungen der Zukunft vorbereiten will. Die Diskussion zu Fair Share ist daher unter anderem eine Debatte darüber, welche Akteure sich an der Finanzierung von Europas Digitaler Zukunft beteiligen sollten. Aus Sicht der Telekommunikationsanbieter wäre es unverhältnismäßig und im Sinne einer erschwinglichen Konnektivität für alle BürgerInnen nicht optimal, wenn steigende Kosten künftig allein von EndnutzerInnen zu tragen wären. Ohne eine entsprechende Kostenbeteiligung der LTGs besteht das Risiko, dass nicht in dem von den Endkunden nachgefragten und gesamtwirtschaftlich optimalen Maß in den Netzausbau investiert werden kann.
- Das Geschäftsmodell vieler namhafter BigTech-Unternehmen, die große Datenmengen verbrauchen, basiert auf Werbefinanzierung. Hier besteht keine finanzielle Beziehung zwischen EndnutzerInnen und dem Unternehmen, was eine Weitergabe der Kosten an EndnutzerInnen ausschließt. Die CAPs profitieren schließlich ihrerseits auch davon, wenn aufgrund zusätzlich verfügbarer Netzkapazitäten die Nachfrage nach ihren Diensten steigt: Sie verdienen dann mehr und haben insofern keine Veranlassung, ihre Preise zu erhöhen.

9. Welche Folgen kann ein unreguliertes Datenwachstum hervorbringen? Gibt es relevante, ökologische Aspekte bzgl. einer Fair-Share-Regulierung?

- Eine datenverbrauchsabhängige Kostenbeteiligung würde **einen effizienteren Umgang mit Daten** anregen. Aktuell besteht kein regulatorischer oder ökonomischer Anreiz, den Datenverkehr zu reduzieren, etwa durch technische Kompression oder selektive Übertragung von hochqualitativen Streaming-Inhalten nur an dafür geeignete Endgeräte. Die Übertragung von Daten bzw. der Betrieb von entsprechender Telekommunikationsinfrastruktur benötigt Energie; je mehr Daten übertragen werden desto mehr Energie wird verbraucht. Eine **ökonomische Handhabung des Datenvolumens würde zudem auf die Klimaziele der EU einzahlen** (europäischer grüner Deal), die Co2-Bilanz reduzieren und das heute ungebremsste Datenwachstum auf ein gesamtwirtschaftlich sinnvolles Maß begrenzen.
- Eine internationale Studie von Axon schätzt, dass jährliche Fair-Share-Zahlungen in Europa in einer hypothetischen Höhe von 20 Mrd. EUR eine Verringerung des Energieverbrauchs um 28 % und des CO2-Fußabdrucks des Sektors um 94 % im Jahr 2025 ermöglichen würden⁶.

⁵Strand Consult, „Fair share contributions and broadband cost recovery – When Google and Netflix talk about things being bad in “Korea”, they probably mean North Korea, not South Korea“, März 2023
<https://strandconsult.dk/fair-share-contributions-and-broadband-cost-recovery-when-google-and-netflix-talk-about-things-being-bad-in-korea-they-probably-mean-north-korea-not-south-korea/>

⁶ Axon, Europe’s internet ecosystem: socioeconomic benefits of a fairer balance between tech giants and telecom operators, Mai 2022
<https://www.axonpartnersgroup.com/etno-report/>

10. Das Volumen des Datenverkehrs wird von den Endnutzern generiert und nicht von den Anbietern. Warum sollen die Diensteanbieter dafür bezahlen?

- Datenverkehr wird einerseits durch den Konsum von u.a. Streaming-Diensten, Apps oder Games durch EndnutzerInnen erzeugt. Aber das **Konsumverhalten wird durch die Inhalte selbst und durch die Distribution dieser Inhalte beeinflusst**. Ohne vertriebliche Verbreitung von Inhalten, würden diese nicht oder in einem anderen Maße genutzt werden. Zudem werden auch Daten durch Aktivitäten, die den EndnutzerInnen möglicherweise nicht bewusst sind oder nicht aktiv angefordert haben, erzeugt; etwa die Übertragung von Werbeanzeigen und -Videos oder Aktualisierungen im Hintergrund. Auch die Übertragungsqualität und damit der Datenbedarf wird von den CAPs gesteuert; In den meisten Fällen entspricht der voreingestellte Standard einer hohen Datenübertragungsrate. Dies muss proaktiv von EndnutzerInnen administriert werden, um Daten zu sparen.