



Network Access Fees (NAF)¹

ARD und ZDF haben den Auftrag, mit ihren Angeboten aus den Bereichen Information, Bildung, Kultur, Beratung und Unterhaltung den Nutzerinnen und Nutzern einen umfassenden, pluralistischen und vielfältigen Überblick über das Weltgeschehen und insbesondere die deutsche Wirklichkeit im Sinne gesellschaftlicher Teilhabe zu vermitteln. Dieser Auftrag umfasst in Deutschland auch einen flächendeckenden Versorgungsauftrag durch Nutzung aller relevanten Distributionswege. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlich betriebenen Telekommunikationsunternehmen, die gewinnorientiert arbeiten, verbreiten ARD und ZDF ihre Inhalte mithilfe relevanter Infrastrukturen nicht, um Gewinne zu erwirtschaften, sondern um den öffentlich-rechtlichen Auftrag zu erfüllen.

Die Nutzung von linearen und nicht-linearen Angeboten über das Internet wird in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit ausreichend schnellem Breitbandanschlüssen ist ein wichtiges Anliegen, das auch von ARD und ZDF geteilt wird. Allerdings müssen hierfür die richtigen Instrumente gewählt werden. Sogenannte Network Access Fees (NAF) sind weder ein angemessenes noch ein effektives Instrument. BEREC hat ausführlich erläutert, dass derartige Zahlungen nicht zum Breitbandausbau beitragen würden².

Stattdessen hätten NAF vielmehr negative Auswirkungen auf die Qualität und Verfügbarkeit von Medienangeboten und brächten damit Einschränkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher. NAF könnten dem gesamten Medienökosystem Schaden zufügen.

ARD und ZDF lehnen deshalb die Einführung von Network Access Fees als unangemessenes und inadäquates Instrument grundsätzlich ab. Diese Position wird auch von BEREC³ geteilt, die diesbezügliche regulatorische Interventionen für unangemessen hält.

Die Forderung der Telekom-Unternehmen nach ergänzenden Zahlungen

Insbesondere große Akteure der Telekom-Industrie konstatieren ein ständiges Wachstum des Datenaufkommens im Internet, überproportional stark generiert durch „große“ Inhalte- und Applikationsanbieter (sog. *Content and Application Providers*, CAP). Dies führe zu Engpässen in den Netzwerken und höheren Kosten auf ihrer Seite, die ausgeglichen werden müssten. Die CAP würden für die Nutzung von Kapazitäten von *Internet Service Providers* (ISP) zu wenig bzw. gar nicht zahlen (sog. „*Free Riding*“). Auch gebe es keinerlei rechtliche Verpflichtungen für solche Zahlungen. Damit bestehe ein asymmetrisches „Machtverhältnis“ zwischen ISP und (großen) CAP. Dies führe dazu, dass notwendige Investitionen in Auf- und Ausbau von Netzen finanziell/wirtschaftlich nicht getätigt werden könnten, was zulasten der Verbraucherinnen und Verbrauchern und insgesamt der Gigabit-Gesellschaft gehe.

¹ Die Begriffe für zusätzliche Zahlungen an Telekommunikationsunternehmen variieren: Network Access Fees, Internet Access Fees, „Sending-Party-Network-Pays“ (SPNP)-Prinzip. In diesem Papier wird die Terminologie Network Access Fees verwendet.

² BEREC identifiziert dabei die Gründe für den mangelnden Breitbandausbau. Diese sind insbesondere administrative Probleme und mangelnde Informationen siehe: <https://www.berec.europa.eu/en/document-categories/berec/reports/berec-report-challengesand-drivers-of-nga-rollout-and-infrastructure-competition>; und BEREC Response to the EC Exploratory Consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure, BoR (23) 131d, S. 4ff; siehe auch: <https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/publikationen/publikationen/GlasfaserOe2018.de.html>.

³Zusammenschluss der nationalen Regulierungsbehörden in der EU im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste

Vor diesem Hintergrund fordern einige großer Telekomunternehmen die Zahlung von Network Access Fees auf der Grundlage europarechtlicher Regelungen, die die Parameter definieren, einen Kontrahierungszwang sowie Zahlungspflichten und -modalitäten festlegen sollen.

Aktuelle Forderungen scheinen sich zwar von der ursprünglichen Intention her auf ergänzende Zahlungsverpflichtungen durch große Tech-Plattformbetreiber zu beziehen. Dabei bestehen allerdings Definitions- und Abgrenzungsprobleme des Anwendungsbereichs, da etwa der öffentlich-rechtliche Rundfunk als Anbieter von massenattraktiven Inhalten im nationalen Markt, jedenfalls in Deutschland, Datenaufkommen in vergleichbaren Dimensionen wie große Tech-Plattformbetreiber verursacht. Eine derartige Regelung könnte daher massive Auswirkungen auf den klassischen Medienbereich im Allgemeinen und auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk im Besonderen haben.

Verbreitung audiovisueller Inhalte: Die Zahlungen erfolgen abhängig vom Datenvolumen

Die Internet-Verbreitung audiovisueller Rundfunkinhalte erfolgt über *Content Delivery Networks* (CDN). Deren Betreiber organisieren den Transport der Inhalte über die Netze der ISP zu den Kunden in hoher Qualität.

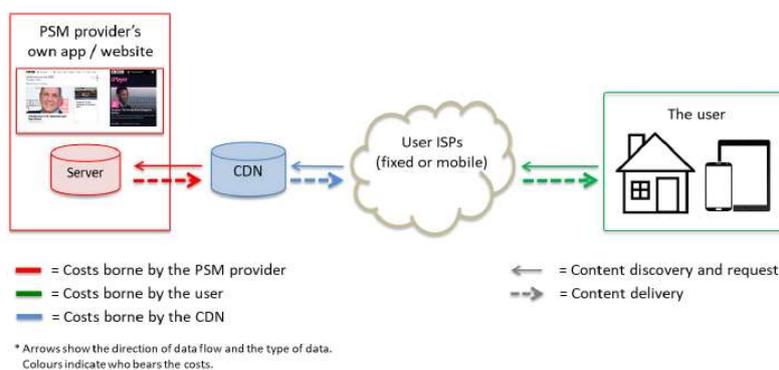


Figure 1: OTT using Apps and websites of PSM providers

Quelle: EBU TR 062 Over-the-top Distribution of PSM content and services, May 2021

Zahlungen der Rundfunkanbieter an CDN-Betreiber:

ARD und ZDF übermitteln dem CDN-Betreiber Live- und On-Demand-Inhalte zur Verteilung. Dafür bezahlen sie einen Preis, der in Verhandlungen ermittelt wird und vom Datenverbrauch abhängig ist. Die Zahlungen stehen also in einem **direkten Zusammenhang mit dem genutzten Volumen im Netz**.

Zahlungen der Endnutzer an ISP:

Endnutzer erhalten über ihren Internetzugangsdienst Zugriff auf Inhalte aus dem öffentlichen Internet. Dazu wählen sie unter den Alternativen, die für ihre jeweilige Wiedergabesituation (Wohnung, mobiles Endgerät) verfügbar sind, ein oder mehrere Angebote aus und **bezahlen für das jeweils gebuchte Leistungspaket** eine Gebühr.

Zahlung der CDN an ISP:

Um die Inhalte zu jedem Zeitpunkt zuverlässig und sicher an Endnutzer übertragen zu können, vereinbaren CDN und ISP technische Einzelheiten, die mit entsprechenden kommerziellen Vereinbarungen und Zahlungen verbunden sind (die vier gebräuchlichsten Formen sind: *Public Peering, On Net, Private Peering und Transit*)⁴.

⁴ BEREC stellt in seiner Analyse fest, dass diese Zahlungen bisher ausgesprochen intransparent seien und eine Möglichkeit bestehe, dass diese Zahlungsflüsse stärker ins Blickfeld nationaler Regulierungsbehörden kommen könnten: BEREC Response to the EC Exploratory Consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure, BoR (23) 131d

Die Behauptung, es würde nicht ausreichend für die Nutzung der Telekommunikationsinfrastruktur gezahlt, ist jedenfalls für ARD und ZDF nicht zutreffend. Denn die Rundfunkanstalten leisten Zahlungen an CDN-Betreiber. Diese Entgelte orientieren sich direkt am Datenverbrauch und entsprechen einer marktüblichen Preisgestaltung. Zugleich bezahlen Endkunden ISP ebenfalls für die unterschiedlichen Leistungspakete. Auch dies entspricht üblicher Preisbildung am Markt.

Network Access Fees würden zu Doppelzahlungen führen, Mittel für Investitionen in Inhalte und innovative Dienste binden und insgesamt verzerrend auf die Preisbildungen im Markt einwirken. Zu solchen Ergebnissen kommt auch BEREC⁵.

BEREC bestätigt: Die Forderung nach Network Access Fees basiert auf falschen Annahmen und würde die Kosten für Verbraucher steigern

BEREC hat sich bereits mehrfach mit den Forderungen der Telekom-Industrien auseinandergesetzt und stellt fest, dass die Forderung nach Network Access Fees auf falschen Annahmen beruht:

So konnte BEREC keine Belege für ein sog. *Free Riding* von CAP finden. Die Behauptung, CAP zahlten nicht oder in viel zu geringem Maße für die Nutzung von Telekom-Infrastrukturen, könne nicht belegt werden. Vielmehr betont BEREC, auf beiden Seiten des Interkonnektivitätsmarktes würde für erbrachte Dienste gezahlt, einerseits von Endkunden per Abos, andererseits von CAP. Es gebe keine Indizien dafür, dass die Kosten von ISP nicht durch Zahlungen besagter Dritter ausgeglichen würden.

Wachsender Datenverkehr entstehe zudem nicht durch die CAP, sondern durch die Nachfrage der Endkundinnen und -kunden. Diese bezahlen ISP für ihre jeweilige Datennutzung. Steigende Datennutzung könne von den ISP kommerzialisiert werden. Grundlage dafür seien insbesondere attraktive Angebote der CAP. Durch diese würden ISP zusätzliche Einnahmen generieren.

Die These, dass zunehmender Datenverkehr unmittelbar zu signifikant höheren Kosten auf Seiten der Telekomunternehmen führe, stimme ebenfalls nicht. Denn die Kosten für IP-Netzwerkinfrastrukturen hingen nur begrenzt von dem tatsächlichen Datenverkehr ab. Gemessen an den gesamten Netzwerkkosten seien Kosten für den Aufbau weiterer Netzwerkkapazitäten gering. Insbesondere seien die Kapazitäten von Backbone-Infrastrukturen⁶ bereits auf den zu erwartenden Spitzenverkehr (*Peak Traffic*) ausgerichtet. Mögliche Weiterentwicklungen (*Upgrades*) der Backbone-Infrastrukturen verlangten nur Einmal-Investitionen, die – laut BEREC – verhältnismäßig niedrig seien. Das gleiche gelte für Hardware- und Zusammenschaltungskosten.

Gleichzeitig stellt BEREC fest, dass Network Access Fees für die Verbraucher zu Preisanstiegen führen würden. Denn die großen CAP, die zu zusätzlichen Zahlungen verpflichtet würden, würden diese zusätzlichen Kosten in Form von höheren Abonnementkosten an die Verbraucher direkt weitergeben.

ARD und ZDF können mittelbar betroffen sein

Bisher ist nicht ausreichend klar, was im Sinne der Initiative unter „großen“ Inhalte-Anbietern zu verstehen ist und welche Parameter zur Definition gelten sollen (relevanter Markt, Bestimmung und Berechnung relevanten Datenverkehrs etc.). Selbst wenn ARD und ZDF nicht direkt unter den Begriff „große Anbieter“ fielen, hätten Network Access Fees zumindest mittelbare Auswirkungen auf die Distributionskosten. Denn ARD und ZDF verbreiten ihre eigenen Online-Angebote nicht nur über eigene, sondern auch über Drittplattformen wie Youtube, Facebook u.a.

⁵ BEREC Response to the EC Exploratory Consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure, BoR (23) 131d

⁶ Ein Backbone ist eine Hauptleitung, sozusagen das ‚Rückgrat‘ eines Netzwerks. Lokale Leitungen verbinden sich mit diesen zentralen Leitungen und speisen ihre Daten ein. Diese Backbones benötigen hohe Übertragungskapazitäten.

Die Geld- und Datenflüsse gestalten sich dabei folgendermaßen:

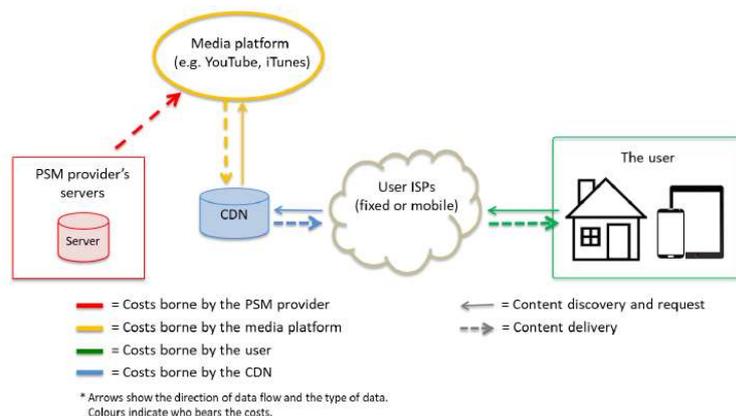


Figure 2: OTT - Distribution via third-party media platforms

Quelle: EBU TR 062 Over-the-top Distribution of PSM content and services, May 2021

Geschäftsbeziehungen zwischen Rundfunkanbieter und Drittplattform:

In diesem Fall haben Rundfunkanbieter nicht direkt vertragliche Beziehungen zu CDN, sondern Geschäftsbeziehung mit Drittplattformbetreibern. Ähnlich wie im Fall der Geschäftsbeziehungen zu den CDN sind auch in diesen Beziehungen Datenvolumina abgebildet.

Geschäftsbeziehungen zwischen Medienplattformbetreibern und CDN:

Medienplattformbetreiber haben Geschäftsbeziehungen zu CDN oder nutzen vermehrt ihre eigenen CDN. Auch hier spiegeln die Zahlungen die Datenvolumina wider.

Zahlungen von Endnutzern an ISP (wie im Schaubild 1 oben):

Endnutzer erhalten über ihren Internetzugangsdienst Zugriff auf Inhalte aus dem öffentlichen Internet. Dazu wählen sie unter den Alternativen, die für ihre jeweilige Wiedergabesituation (Wohnung, mobiles Endgerät) verfügbar sind, ein oder mehrere Angebote aus und **bezahlen für das jeweils gebuchte Leistungspaket** eine Gebühr.

Zahlung von CDN an ISP (wie im Schaubild 1 oben):

Um die Inhalte zu jedem Zeitpunkt zuverlässig und sicher an Endnutzer zu übertragen, vereinbaren CDN und ISP technische Einzelheiten, die mit entsprechenden kommerziellen Vereinbarungen und Zahlungen verbunden sind.

Zunächst ist festzustellen, dass die Zahlungen in jeder Konstellation je anfallende Datenvolumina widerspiegeln. Würden nun Plattformbetreiber als „große“ Anbieter zu ergänzenden Zahlungen herangezogen, wäre zu erwarten, dass sie die finanziellen Mehrbelastungen an ihre jeweiligen Nutzer/Geschäftskunden weiterreichen würden. Über dieses „Weiterreichen“ von Kosten der Drittplattformanbieter würden damit dann auch die Distributionskosten von ARD und ZDF steigen. Diese These wird ebenfalls von BEREC in ihrer Stellungnahme bestätigt⁷.

Höhere Distributionskosten hätten negative Auswirkungen auf die Investitionen in Inhalte

ARD und ZDF investieren in attraktive Inhalte, um den öffentlich-rechtlichen Programmauftrag zu erfüllen. Ihre Produktion ist mit erheblichem Kosten verbunden. Eine Verlagerung der Mittel hin zu direkten oder indirekten Zahlungen von NAF würde somit zu Lasten der Investitionen in audiovisuelle Inhalte und damit die Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags von ARD und ZDF gehen. Das Angebot würde zulasten der Nutzerinnen und Nutzer eingeschränkt werden.

⁷ BEREC Response to the EC Exploratory Consultation on the future of the electronic communications sector and its infrastructure, BoR (23) 131d

Es stellt sich in diesem Kontext zudem die Frage, ob solche Entwicklungen im Interesse der Telekommunikationsunternehmen selbst liegen. Denn die attraktiven Angebote der Inhaltanbieter tragen zu (steigender) Nachfrage nach Datenvolumen seitens der Nutzerinnen und Nutzern bei. Diese wird von den ISP gewinnbringend genutzt. Eine Einschränkung des vielfältigen und qualitativ hochwertigen Angebots an Medieninhalten durch Umlenkung von Finanzmitteln weg von den Inhalten und hin zu NAF-Zahlungen würde sich damit auch negativ auf den ökonomischen Erfolg der Telekommunikationsunternehmen auswirken.

Network Access Fees beeinträchtigen die Netzneutralität

Die Regelungen zur Netzneutralität in Europa schreiben das Recht der Nutzer und Anbieter von Diensten fest, freien und diskriminierungsfreien Zugang zu Internetzugangsdiensten zu haben. ISP sind grundsätzlich verpflichtet, alle Anbieter und alle Angebote in gleicher Weise zu behandeln. Die Rechtsprechung des EuGH hat dazu geführt, dass sogar sog. Zero Rating-Dienste aufgegeben werden mussten⁸.

Network Access Fees könnten das Prinzip der Netzneutralität in Frage stellen, wenn die Aushandlung der Höhe entsprechender Zahlungen zu einer bevorzugten Behandlung von Angeboten führte. Außerdem – so wird von BEREC erläutert – könnten NAF dazu führen, dass die ISP die Qualität bestimmter Dienste abhängig von den jeweiligen Zahlungen reduzierten. Außerdem beschreibt BEREC die Gefahr, dass die ISP ihre eigenen Angebote bevorzugen könnten und damit die Netzneutralität durch sog. *Self-Preferencing* aufgeben würden. Diese Entwicklungen widersprächen dem Grundsatz, alle Daten gleich zu behandeln.

Fazit: Keine regulatorischen Interventionen zugunsten von NAF

Die Einführung der von einigen Telekom-Unternehmen geforderten Network Access Fees hätte vielfältige negative Auswirkungen auf das gesamte europäische Medienökosystem. BEREC betont deswegen, dass regulatorische Interventionen zugunsten von Network Access Fees abzulehnen seien. Insbesondere das Argument, dass diese für den Breitbandausbau und damit für die Verwirklichung der digitalen Gesellschaft notwendig seien, ist nicht haltbar. Vielmehr hätten sie gerade negative Auswirkungen für die Verbraucherinnen und Verbraucher durch steigende Preise und für die Gesellschaft insgesamt durch ein zunehmend begrenztes audiovisuelles Medienangebot.

ARD-Verbindungsbüro Brüssel

Jürgen Burggraf

juergen.burggraf@wdr.de

ZDF-Europabüro

Dr. Renate Dörr

doerr.r@zdf.de

⁸ C-854/19, C-5/20, C-34/20