



KommAustria
Kommunikationsbehörde Austria

Positionspapier der KommAustria zu einer Netzgebühr

Stefan Rauschenberger/RTR

Stand: 19. Mai 2023

Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria)

Mariahilfer Straße 77–79
1060 WIEN, ÖSTERREICH
www.rtr.at

E: rtr@rtr.at
T: +43 1 58058-0
F: +43 1 58058-9191

Die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) legt mit diesem Positionspapier dar, warum aus Sicht der KommAustria eine Netzgebühr eine potentielle Gefahr für den österreichischen und den europäischen Medienstandort darstellen kann.

1 Ausgangslage

Auf europäischer Ebene wird derzeit diskutiert, ob Unternehmen, die besonders datenintensive Dienste (insbesondere Amazon, Google, Meta, Microsoft und Netflix) anbieten, einen Beitrag für die Kosten des Ausbaus der digitalen Infrastruktur in Europa leisten sollten.

Eine Studie von Axon im Auftrag des Telekommunikationsbranchenverbands ETNO gelangt zum Ergebnis, dass das Verkehrsvolumen immer stärker ansteigt und dieser Anstieg insbesondere von sechs großen Unternehmen und deren Nutzern verursacht wird. Um diesen Anstieg bewältigen zu können, sei die Internetinfrastruktur durch Telekommunikationsunternehmen stärker auszubauen. Weiters bedürfe es zur Erreichung der Versorgungsziele mit moderner Infrastruktur enormer Investitionen, die noch dazu möglichst zeitnah getätigt werden sollen.

Daher sollen nach einem Vorschlag der EU-Kommission die sogenannten Over-The-Top-Dienstleister (OTT) künftig zum Netzausbaus einen „fairen Anteil“ („fair share“) als Gegenleistung für die Durchleitungskosten der Daten bezahlen („Netzgebühr“).

2 Risiken für die Medienwirtschaft

Vorweg festgehalten werden muss, dass die Inhalteanbieter nicht nur Unterhaltungsinhalte anbieten, sondern ihnen mit der Bereitstellung von Informationen und Nachrichten auch eine wesentliche Rolle in den demokratischen Gesellschaften Europas zukommt.

Die Medienwirtschaft investiert massiv in Inhalte und Infrastruktur und stellt einen bedeutsamen wirtschaftlichen, aber auch kulturellen Faktor in Europa dar, der – ebenso wie der Netzausbau der Telekommunikationsunternehmen – refinanziert werden muss. Diese Contentanbieter agieren im Internet auf den verschiedenen Plattformen in einem hoch kompetitiven Markt, man denke etwa an Rundfunkveranstalter, Presseangebote, Anbieter von Abrufdiensten, Film- und Musikproduzenten, aber auch in gewisser Hinsicht Video-Sharing-Plattformen und auch an Social-Media-Angebote mit teils wertvollen nutzergenerierten Inhalten. Diese Bereiche, besonders aber Teilsegmente, etwa der journalistische Bereich, aber auch der Bereich des europäischen Films, können schon heute ohne Förderungen Inhalte nicht mehr vollumfänglich refinanzieren. Zur Refinanzierung sind Medienanbieter auf unterschiedliche Finanzierungsmodelle angewiesen, etwa auf Erlösmodelle aus Werbung oder auf Abonnements mit Nutzern. Sowohl im Werbe- wie auch im Abonnementsmarkt konkurrieren sie nicht nur mit anderen Medienunternehmen, sondern auch mit Telekommunikationsunternehmen, die mit dem Internetzugang auch eine Vielzahl anderer Dienstleistungen anbieten, darunter auch Medienangebote (etwa Videoportale oder Streamingplattformen). Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Player, etwa Soziale Netzwerke, Gaming-Plattformen, etc., die sich um

Zahlungen von Nutzern im Internet bemühen. Trotz der Vielzahl an Schwierigkeiten, mit denen die Medienwirtschaft konfrontiert ist, hat das Internet ein gewisses Level Playing Field in Bezug auf die Verbreitung geschaffen, das mit einer Netzgebühr auf bestimmte Medieninhalte in ein massives Ungleichgewicht geraten könnte.

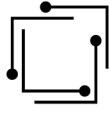
Insofern darf das Thema der Kosten eines Wirtschaftszweiges für das Ausrollen einer neuen Technologie nicht isoliert betrachtet werden und sind auch Kostenaspekte der Wirtschaftszweige zu berücksichtigen, die das Internet nutzen. Gerade die Medienwirtschaft hat disruptive Entwicklungen umzusetzen und ist auch in technischer Hinsicht einem ständigen Fortschritt ausgesetzt, der mit hohen Investitionen verbunden ist. Man denke hier nur an die Entwicklungen im Bereich der Videoformate wie HD oder UHD oder den Einsatz von Drohnen oder KI in der Filmproduktion.

Es sollten daher die Auswirkungen einer Netzgebühr auf den Medienmarkt eingehend evaluiert und bewertet werden und etwa Erfahrungswerte am Beispiel Südkorea, wo sich durch die Einführung einer Netzgebühr das Medienangebot verringert hat, beobachtet und berücksichtigt werden. Dies kann sich – neben den nicht in Geld messbaren Auswirkungen auf unsere Gesellschaft – auch in einem gesamtwirtschaftlichen Schaden messen lassen, weil die demokratischen Grundwerte bei der wirtschaftlichen Betrachtung gerade in Zeiten von steigender Desinformation und Fake News nicht außer Acht gelassen werden sollten.

Das Internet bietet eine große Vielfalt an Medieninhalten, angefangen bei klassischen Rundfunkprogrammen, über verlegerische Produkte bis hin zu Influencern auf Social-Media-Plattformen. Die Medienverbreitung wird in den letzten Jahren immer OTT-lastiger, womit die Bedeutung des Internets für die Medienwirtschaft, auch auf Grundlage von Kooperationen mit der Telekommunikationsbranche (etwa auf Plattformen von Mobilfunkunternehmen) immer bedeutsamer wird. Medien stellen Inhalte zur Verfügung, in deren Produktion massiv investiert wurde. Diese Inhalte werden von Inhabern über das freie Internet zur Verfügung gestellt, von Nutzern konsumiert, die dafür auch entsprechende Internetzugänge bei Telekommunikationsdiensteanbietern kaufen. In diesem Verhältnis ist für die Medienwirtschaft ein möglichst diskriminierungsfreier Zugang zum Endkunden über das Internet besonders wichtig. Mit einer Netzgebühr entsteht das Risiko einer einseitigen Ausgestaltung von Fragen des Netzzugangs und -ausbaus durch die großen fünf in Europa tätigen Telekommunikationsunternehmen, die nach den bekannten Plänen die Nutznießer einer Netzgebühr sein sollen.

3 Risiken für Verbraucher

Für den Verbraucher scheint die Netzgebühr auf den ersten Blick eine Entlastung darzustellen, da er nicht vollumfänglich mit seinen Internettarifen den Netzausbau finanzieren muss, sondern auch die großen Internetunternehmen einen Beitrag zum Netzausbau zu leisten scheinen.



Diese Annahme ist jedoch gefährlich und zu kurz gegriffen. Einerseits kann die Netzgebühr für den einzelnen europäischen Verbraucher eine stärkere Belastung seiner Kosten für die Nutzung von Angeboten im Internet bedeuten. Und davon ausgehend, dass Verbraucher heute eine Mehrzahl an zahlungspflichtigen Medienangeboten nutzen, werden die europäischen Verbraucher für jedes einzelne dieser Angebote mit Mehrkosten zu rechnen haben. Es ist nämlich aufgrund der oben dargestellten kompetitiven Situation auf den Medienmärkten davon auszugehen, dass die gestiegenen Kosten für die Anbieter, die durch eine Netzgebühr entstehen, an die Nutzer weitergeben werden (müssen).

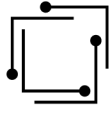
Nicht abschätzbar sind andererseits Gefahren für den Verbraucher, die in einer Änderung der Qualität der Übertragung bestehen. Der Verbraucher wird möglicherweise von einem Teil des Angebots abgeschnitten oder er empfängt nicht das volle Angebot in bester Qualität, obwohl er einen aufrechten Vertrag mit dem Internetanbieter hat. Damit stellen sich verbraucherseitig Fragen der Angebotsvielfalt und der Diskriminierungsfreiheit.

Auf Seiten des Verbrauchers zeigt sich auch deutlich das Problem des Netzausbaus: Der einzelne Verbraucher ist – jedenfalls derzeit – nur bedingt auf die technisch möglichen, hohen Datenraten angewiesen, die für ihn auch mit zum Teil erheblichen Mehrkosten im Internettarif verbunden sind. Die meisten Angebote, die der Verbraucher am Handy nutzt, kommen (derzeit) mit der bestehenden Technologie aus. Dieser Effekt spiegelt sich zum Teil auch in den Nutzungszahlen von 5G wider, die deutlich hinter den Erwartungen der Telekommunikationsunternehmen zu bleiben scheinen. Auf der anderen Seite soll mit 5G aufgrund politischer Vorgaben eine neue Technologie auf den Markt gebracht werden, obwohl auf Verbraucherseite noch immer 2G, 3G und 4G in Verwendung sind. Damit wird das europäische ordnungspolitische Ziel des Ausbaus der Breitbandinfrastruktur über den Umweg einer Netzgebühr auf den Verbraucher (über den Umweg der Inhaltenanbieter) überwältigt. Anstelle dessen wäre – dort, wo eine Notwendigkeit aufgrund von Marktversagen besteht – der Ausbau etwa mit einer staatlichen Förderung voranzutreiben, die aber dann zu keiner unmittelbaren Mehrbelastung des Verbrauchers führen würde.

In den Kalkulationen sollte auch der potenzielle Schaden für die europäischen Verbraucher berücksichtigt werden, der durch eine mögliche Reduktion des Medien- und Informationsangebots entstehen könnte. Einerseits könnte es drohen, dass Verbraucher sich unter den ändernden, auch wirtschaftlich schwierigen Umständen (hohe Inflation, etc.), verteuerte Medienangebote im derzeitigen Umfang nicht leisten können, andererseits könnten einzelne Medienangebote aufgrund der gestiegenen Kosten vom Markt gänzlich verschwinden. Dieser Schaden, etwa wenn Verbraucher Nachrichten auf Sozialen Plattformen nicht mehr konsumieren können, müsste aus demokratiepolitischen Überlegungen heraus entsprechend bei den Kosten einer Netzgebühr mitbedacht werden.

4 Risiken für die Meinungsvielfalt

Das Modell einer Netzgebühr setzt auf die „Bestrafung“ von sichtbarem kommerziellen Erfolg – daher werden offenbar auch nur die großen US-amerikanischen



„Internetriesen“ als potenzielle Gebührenpflichtige genannt. Scheinbar bewusst aus der Diskussion ausgespart werden derzeit die erfolgreichen europäischen Plattformen und Unternehmen, die aber mit ihren vielfältigen Angeboten auch Datenrate generieren. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass auch sie früher oder später von einer Netzgebühr betroffen sein könnten, da die Eingrenzung einer Beitragspflicht auf die derzeit genannten Anbieter im Grunde willkürlich ist bzw. ebenso auf der Grundlage anderer Kriterien definiert werden könnte. So kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass rechtliche Schritte der Verpflichteten gegen die Beitragspflicht insbesondere in Hinblick auf das dem Gemeinschaftsrecht inhärente Diskriminierungsverbot erfolgreich sein würden. Denn angesichts der Nutzungsgewohnheiten ist zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit die Verbreitung im Internet alternativlos notwendig. Wird nun das Tor einer Gebühr für die Möglichkeit der Interaktion von Inhalteanbietern mit Verbrauchern aufgestoßen, ist zu befürchten, dass für die europäischen demokratischen Gesellschaften nicht kalkulierbare Risiken entstehen. Beteuerungen, dass europäische Anbieter nicht betroffen sein sollen, stellen keine Sicherheit für europäische Anbieter dar, dass nicht auch sie den Beitrag zum Ausbau der Netze mittragen müssen.

Mit einer Netzgebühr stellen sich zudem sehr bald Fragen der Wirkung der Grundrechte, insbesondere für den sensiblen Bereich der Medien. Plötzlich würden Telekommunikationsunternehmen bei Nichtentrichtung einer im Verhandlungsweg vereinbarten Gebühr über die Verbreitung oder die Sperre von Inhalten entscheiden. Juristisch spannend stellt sich die Frage, wenn etwa eine Plattform einem Netzbetreiber die Netzgebühr entrichtet und einem anderen nicht. Aus Sicht der Medienvielfalt und der Meinungsfreiheit würde damit der demokratiepolitisch bedenkliche Zustand eintreten, dass einige wenige, zum Teil europäische, zum Teil außereuropäische Telekommunikationskonzerne über den Zugang zu Information und Medieninhalten in Europa auf Basis der Entrichtung bzw. Nichtentrichtung einer Netzgebühr entscheiden.

Die reale Gefahr für die Medienvielfalt zeigen Erfahrungen aus Südkorea, wo sich Unternehmen nach der Einführung einer „Internetgebühr“ aus dem Markt zurückgezogen haben.

Es sollten daher nicht nur die Erwartungen der Telekommunikationsbranche im Hinblick auf eine mögliche weitere Erlösquelle zum Netzausbau evaluiert, sondern auch die möglichen Auswirkungen auf die Medienvielfalt und Meinungsfreiheit (inklusive der dieser innewohnenden Informationsfreiheit) gerade in Zeiten von vermehrtem Aufkommen von Hate Speech und Desinformation genau bewertet werden. Eine rein ökonomische Betrachtung würde diesen Punkten in keiner Weise Rechnung tragen, zumal man diese Freiheiten dann einer Bewertung zuführen müsste.

Auch zu berücksichtigen sind die Transparenz- und Verbreitungsverpflichtungen im Hinblick auf Inhalte, die die großen Plattformen mit den neuen europäischen Regularien (hier insbesondere DMA) treffen, die mit einer Zugangskontrolle seitens der Telekommunikationsunternehmen mehr oder weniger torpediert werden.

5 Risiken für den Wettbewerb

Bereits heute hat in Österreich die 5G-Mobilfunkverfügbarkeit nach offiziellen Angaben eine geografische Abdeckung von rund 92 % erreicht, für 4G beträgt sie in Österreich sogar 99 % der Haushalte. Durch die Multibandauktion 700/1500/2100 MHz wurden bereits im Jahr 2020 5G-Frequenzen durch Telekommunikationsunternehmen erworben. Diese haben eine besondere Eignung für die Versorgung ländlicher Regionen aufgewiesen. Weiters wurden seitens der Telekom-Control-Kommission (TKK) Maßnahmen gesetzt, um ein finanzielles Anreizsystem zum weiteren Ausbau der 5G Netze zu implementieren, damit eine flächendeckende 5G-Verfügbarkeit gewährleistet werden kann.

Mit einer zusätzlichen Netzgebühr könnten diese bereits mit Bedacht gesetzten Maßnahmen zu einem starken Ungleichgewicht im Wettbewerb führen. Bei Telekommunikationsunternehmen liest man von Rekordgewinnen. Und im Übrigen werden seit Jahren im Telekommunikationsbereich Regulierungsmaßnahmen reduziert. Demgegenüber berichten Medienunternehmen von einem massiven Kostendruck, dem Abbau journalistischer Mitarbeiter und der Reduktion des Angebots. Weiters besteht die Gefahr, dass Inhalte aus Kostengründen durch KI-Angebote ersetzt werden.

Große internationale Medienkonzerne unterliegen bereits nach der AVMD-Richtlinie der Verpflichtung zur Leistung eines finanziellen Beitrages zur Unterstützung der europäischen Kultur und Vielfalt. Eine weitere finanzielle Verpflichtung in Form einer Netzgebühr könnte hier massive Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, da für Inhalte auf mehreren Ebenen Beiträge zu leisten sind.

Für Österreich ist anzumerken, dass große Digitalkonzerne im Wege der Digitalsteuer einer gesonderten Besteuerung unterliegen (die im Übrigen auch an die Nutzer weitergegeben wurde). Eine Netzgebühr würde hier bedeuten, dass für die Leistungen der großen Digitalkonzerne doppelt und dreifach bezahlt wird – einmal von den Verbrauchern für Daten, die sie über ihre Internetverbindung abrufen, und einmal von Inhaltenanbietern für dieselben Daten, die sie an Verbraucher bereitstellen.

Es gilt auch zu berücksichtigen, dass die sogenannten Internetriesen möglicherweise von einer Netzgebühr profitieren könnten, weil sie (oder ihre Kunden) einerseits die Mehrkosten aus der Netzgebühr tragen könnten (bzw. müssten), und andererseits damit der Zugang zu ihren Angeboten verbessert werden könnte. Wenn für den Transport von Daten gezahlt wird, ist auch damit zu rechnen, dass bestimmte Konditionen über den Datentransport vereinbart werden. Von diesen Konditionen würden aber kleinere, europäische Inhaltenanbieter nicht profitieren.

Hinzuweisen ist auch auf Aussagen von GEREK (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation), wonach das Modell einfach dazu führen könnte, dass große Akteure den Telekommunikationsengpass auf der letzten Meile ausnutzen, um Monopolgewinne zu steigern, und gleichzeitig zu einer unnötigen und verzerrenden Regulierung eines ansonsten sehr wettbewerbsintensiven Marktes führen könnte. Es droht die Gefahr, dass mit einer

Netzgebühr das Funktionieren des Internets beeinträchtigt werden könnte und es zu einer Wettbewerbsverzerrung kommt. Entsprechende Erfahrungswerte lassen sich aus der in Südkorea eingeführten Gebühr ableiten.

Es ist daher zu beachten, dass anders als der dem Vorschlag zugrundeliegende Gedanke, das Ökosystem Internet nicht einseitig dargestellt werden kann. So stimmt zwar der Aspekt, dass gerade Videos Datenrate generieren. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass ohne diese Inhalte das Geschäftsmodell der Telekommunikationsunternehmen in weiten Teilen nicht mehr so aufrechterhalten werden könnte, weil der Privatkunde nicht mehr so viel Datenrate bräuchte. Weiters darf nicht außer Acht gelassen werden, dass 5G nicht nur eine Technologie für den Endverbraucher ist, sondern sehr stark auch für den Aspekt der „machine to machine“-Kommunikation verfügbar gemacht werden soll. Ein „fair share“ von diesem Bereich, etwa medizinische Anwendungen oder autonomes Fahren, fehlt jedoch in der Initiative gänzlich.

Aus den dargelegten Überlegungen heraus weist die KommAustria darauf hin, dass in einer Gesamtschau, die auch nicht-ökonomische, aber essentielle Gesichtspunkte miteinbezieht, eine Netzgebühr sich als potentielle Beeinträchtigung für die Meinungsvielfalt und die Meinungsfreiheit und damit für die europäischen Demokratien erweisen könnte.

Kommunikationsbehörde Austria

Mag. Michael Ogris
(Vorsitzender)