

## **BREKO-Positionspapier zur Beteiligung von Big Tech Unternehmen an den Kosten des Netzausbaus („Fair Share“)**

### **1. Ausgangslage**

Über die vergangenen Jahre ist der jährliche Datenverbrauch, insbesondere im Festnetzbereich, signifikant gestiegen. Soziale Netzwerke, Internetfernsehen und Videostreaming tragen maßgeblich zu dieser Entwicklung bei. Auch die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Anforderungen und Erwartungen hinsichtlich europaweiter Konnektivität haben sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Glasfasernetze sind essenzielle Infrastrukturen für die digitale Teilhabe der Menschen in allen Regionen, die steigende Bedeutung nachhaltigen Handelns und Arbeitens sowie die Resilienz der EU und Deutschlands auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene.

Hochleistungsfähige Glasfasernetze sind die Basis für das digitale Leben der Gegenwart und Zukunft. Im digitalen Ökosystem sind Netzbetreiber und Big Tech Unternehmen wie Amazon, Google, Meta und Netflix unweigerlich symbiotisch miteinander verbunden und aufeinander angewiesen. Wie für jedes Ökosystem ist eine ausgewogene Balance und Lastenverteilung essenziell für dessen Erfolg.

Vor diesem Hintergrund stehen auch die von Telekom, Orange, Vodafone und Telefónica (Big Telcos) angestoßenen Forderungen, Big Tech Unternehmen an den Kosten des Netzausbaus zu beteiligen („Fair Share“). Die Forderungen stützen sich dabei auf die *Europäische Erklärung zu den digitalen Rechten und Grundsätzen für die digitale Dekade*, in der gefordert wird, „angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen, damit alle Marktteilnehmer [...] einen fairen und verhältnismäßigen Beitrag zu den Kosten öffentlicher [...] Infrastrukturen leisten“. Die EU-Kommission plant zur Frage einer möglichen Kostenbeteiligung zeitnah eine öffentliche Konsultation durchzuführen.

Hinsichtlich der konkreten Umsetzung setzen sich die Big Telcos dafür ein, dass die EU den Netzbetreibern und Big Tech Unternehmen Verhandlungsmandate erteilt, um Höhe und konkrete Bedingungen der Zahlungen individuell zu verhandeln. Kommt es zu keiner Einigung, sollen Schlichtungsmechanismen greifen.

In diesem Kontext setzt sich der Bundesverband Breitbandkommunikation (BREKO), der einen Großteil der alternativen Telekommunikationsunternehmen in Deutschland vertritt, dafür ein, die Debatte konstruktiv und ergebnisoffen unter Einbeziehung der alternativen Netzbetreiber als Treiber des Glasfaserausbaus in Deutschland und vielen Ländern Europas zu führen. Bei der Überprüfung des Ökosystems zwischen Telekommunikationsunternehmen und Big Tech Unternehmen sind die deutlichen Veränderungen in Hinblick auf Datenmengen, Balance und Verteilung des Online-Traffics, Struktur des OTT-Marktes und die Dominanz einzelner Player in den Blick zu nehmen, um Dysbalancen zu identifizieren und geeignete Maßnahmen dagegen zu ergreifen. Gleichzeitig sind auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt zu berücksichtigen.

## 2. „Fair Share“ im digitalen Ökosystem

Unter den richtigen Bedingungen – allen voran einer Wahrung des fairen Wettbewerbs – könnte ein „Fair Share“-Mechanismus auf EU-Ebene Vorteile mit sich bringen. Im Folgenden wird der Kontext dieser Vorschläge näher beleuchtet.

Betrachtet man die europäische und nationale Digitalpolitik und die Ziele für den Ausbau der digitalen Infrastruktur, zeigt sich, dass **politische, ökonomische und gesellschaftliche Erwartungen, Anforderungen und Zeitpläne** heute deutlich ambitionierter als beispielsweise vor zehn Jahren sind. Auf der Seite der Bürger:innen und der Wirtschaft ist durch die massiv gestiegene Nutzung datenintensiver Dienste und die stetig zunehmende Vernetzung der Gesellschaft auch die Nachfrage nach leistungsfähigen Internetanschlüssen stark angestiegen. Die Politik wiederum setzt hohe Ziele: Exemplarisch sei das EU-Vorhaben genannt, dass bis 2030 jedem Haushalt ein gigabitfähiger Festnetzanschluss zur Verfügung stehen soll. Die Bundesregierung setzt in ihrer „Gigabitstrategie“ die darüber hinausgehende Zielmarke von 50 Prozent Glasfaserabdeckung bis 2025, die bis 2030 auf 100 Prozent ansteigen soll. Glasfasernetze sind zudem die mit Abstand nachhaltigste Internet-Zugangstechnologie und dadurch nicht nur für die digitale, sondern auch für die ökologische Transformation Europas unverzichtbar.

Angesichts externer Bedrohungen und Kriege, aber auch einer wachsenden Vernetzung systemrelevanter Bereiche der Gesellschaft gewinnt das Thema „Resilienz der Netze“ stark an Bedeutung. Insbesondere die regionalen, dezentralen Netze alternativer Netzbetreiber spielen eine elementare Rolle für die Resilienz der Netze und Cybersicherheit. Deren Ausbau allerdings ist ohne hohe Investitionen alternativer Netzbetreiber nicht umsetzbar. Die Erreichung dieser Ziele und Erwartungen muss durch massive Anstrengungen seitens der Telekommunikationsbranche, insbesondere der Glasfaser ausbauenden Unternehmen, gedeckt werden. Zusätzliche zweckgebundene Mittel für den eigenwirtschaftlichen Glasfaserausbau könnten unter den richtigen Bedingungen und der Wahrung eines fairen Wettbewerbs die Dynamik im Ausbau noch weiter verstärken.

Es gibt aktuell kein „Level Playing Field“ von Telekommunikationsunternehmen und Big Tech Unternehmen. Telekommunikationsunternehmen agieren in einem regulierten Markt, oft im starken Wettbewerb zueinander. Selbst alternative Netzbetreiber unterliegen bereits heute regulatorischen Verpflichtungen. Sie gewähren umfassenden und freien, mit der Netzneutralität im Einklang stehenden Datenverkehr. Im Gegensatz dazu sind Big Tech Unternehmen oftmals große Player und Gatekeeper in ihrem Bereich. Dies wurde auch kürzlich von der EU-Kommission festgestellt und im Rahmen zahlreicher Wettbewerbsverfahren und Rechtsakte wie dem Digital Markets Act (DMA) und Digital Services Act (DSA) adressiert. Sie speisen einen Großteil des Datenverkehrs in die Netze der Netzbetreiber<sup>1</sup> und können aufgrund ihrer Position somit bestimmen, wie und in welcher Qualität und auf welcher Route Daten durch die Netze geleitet werden.

---

<sup>1</sup> vgl. Cisco-Studie: 2022 wird Video-Traffic 82% des weltweiten Internet-Traffic ausmachen.  
[https://www.cisco.com/c/dam/m/en\\_us/solutions/service-provider/vni-forecast-highlights/pdf/Global\\_Device\\_Growth\\_Traffic\\_Profiles.pdf](https://www.cisco.com/c/dam/m/en_us/solutions/service-provider/vni-forecast-highlights/pdf/Global_Device_Growth_Traffic_Profiles.pdf).

Nicht zuletzt muss im Kontext des Verhältnisses von Big Tech Unternehmen zu Netzbetreibern bedacht werden, dass es auch und insbesondere die Big Tech Unternehmen sind, die von einer hochleistungsfähigen digitalen Infrastruktur profitieren. Ein beschleunigter und effizienterer Ausbau von Glasfasernetzen würde es letztendlich mehr Nutzern als bislang ermöglichen, datenintensive Dienste wie Videostreaming oder Gaming in Anspruch zu nehmen. Neben den Netzbetreibern selbst wäre dies vor allem für die Big Tech Unternehmen von Vorteil. Ein symbiotisches digitales Ökosystem kann nur dann Erfolg haben, wenn eine faire Balance zwischen den einzelnen Akteuren garantiert ist.

### **3. Bedingungen für eine faire Beteiligung**

Mindestens ebenso wichtig wie die Frage, „ob“ eine Beteiligung an den Netzkosten interessengerecht ist, ist die Frage, „wie“ diese auszugestalten wäre. Für den BREKO steht fest, dass nur dann weitere Schritte im Bereich „Fair Share“ gegangen werden dürfen, wenn diese an klare Bedingungen geknüpft sind, um das Marktgleichgewicht zu wahren, eine faire Balance zwischen allen Teilnehmern und eine effiziente Umsetzung zu gewährleisten.

#### **3.1. Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen**

An erster Stelle muss eine **Verzerrung des Wettbewerbs im Telekommunikationsmarkt verhindert** werden. Die EU-Kommission hat sich stets und insbesondere seit der Liberalisierung der TK-Märkte für ein „Level Playing Field“ eingesetzt, auf dem alle Marktakteure die gleichen Rechte und Chancen haben – dieses muss unbedingt gewahrt bleiben.

Zur Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs dürfen Big Telcos nicht ihre im Vergleich zu alternativen Netzbetreibern stärkere Verhandlungsposition ausnutzen und individuelle Vereinbarungen mit Big Tech Unternehmen schließen. Ein bloßes Verhandlungsgebot für Big Tech Unternehmen – wie dies von den größten europäischen Netzbetreibern gefordert wird – wäre daher keinesfalls ausreichend, um eine Verzerrung des Wettbewerbs zu verhindern. Bereits heute sehen wir in vielen Bereichen signifikante **Unterschiede hinsichtlich der Verhandlungspositionen** auf den nationalen Telekommunikationsmärkten. Dies zeigt sich in Deutschland beispielsweise im Mobilfunkbereich. Die von der Bundesnetzagentur den Mobilfunkunternehmen im Zuge der Frequenzvergaben auferlegten Gebote zur Verhandlung mit Diensteanbietern haben nicht zu einem funktionierenden Wettbewerb im Mobilfunkmarkt beigetragen, sondern diesen geschwächt. Um eine Verzerrung des Wettbewerbs bei „Fair Share“ effektiv zu verhindern, ist eine *echte* Gleichbehandlung aller Akteure erforderlich.

„Fair Share“ Zahlungen müssen **allen Glasfaser ausbauenden Unternehmen gleichermaßen zugutekommen**. Statt Verhandlungslösungen, die für ungleiche Marktverhältnisse und eine Benachteiligung alternativer Netzbetreiber sorgen würden, fordert der BREKO eine Lösung, die sicherstellt, dass alle Unternehmen, die in Glasfasernetze investieren, proportional gleichberechtigt beteiligt werden. Eine einseitige Bevorzugung von Big Telcos gegenüber allen anderen Telekommunikationsunternehmen darf es nicht geben.

Stattdessen könnte beispielsweise ein Modell, das Abgaben von Big Tech-Unternehmen in einen Infrastrukturfonds vorsieht, zu einer gerechteren Verteilung führen.

### **3.2. Zweckbindung der Verwendung**

Hochleistungsfähige und zukunftssichere Glasfasernetze bis in die Gebäude und Wohnungen bieten die Basis für das digitale Leben der Gegenwart und Zukunft. Besonders wichtig ist es daher, dass „Fair Share“-Zahlungen für den Ausbau von echten Glasfasernetzen eingesetzt werden, da nur diese zur Erreichung der digital- und umweltpolitischen Ziele der EU und Deutschlands beitragen. Aktuelle Marktzahlen<sup>2</sup> zeigen, dass das Festnetz seine elementare Bedeutung für die Haushalte, auch und insbesondere zur Übertragung großer Datenvolumen, im Vergleich zu Mobilfunknetzen aufrechterhält. Im Jahr 2021 wurde mehr als 98 Prozent des Datenvolumens pro Endkunde in Deutschland über Festnetz-Verbindungen abgewickelt.

### **3.3. Wahrung der Netzneutralität**

Von Gegnern einer finanziellen Beteiligung von Big Tech Unternehmen wird oft das Argument vorgetragen, dass eine solche Regelung die **Netzneutralität** verletzen würde. Für den BREKO steht fest: Eine „Fair Share“-Regelung darf die Netzneutralität und die Open Internet-Leitlinien der EU nicht beeinträchtigen. Netzneutralität ist eines der Grundprinzipien eines freien Internets, das gewahrt werden muss. Wir fordern deshalb eine unvoreingenommene Analyse des Marktes. Netzneutralität darf nicht als Scheinargument verwendet werden, um eine faire finanzielle Beteiligung von Big Tech Unternehmen am Netzausbau zu blockieren und Debatten zu möglichen Ausgleichszahlungen zu verhindern. Das Prinzip der Netzneutralität soll Bürger:innen schützen und nicht Big Tech Unternehmen aus der Verantwortung für mögliche Ungleichgewichte in der Beziehung zu Netzbetreibern entlassen. Gleichzeitig sehen wir die Gefahr, dass die von den Big Telcos präferierte Verhandlungslösung die Netzneutralität gefährden könnte. Individuelle Verhandlungen zwischen den größten Netzbetreibern und Big Tech Unternehmen bringen das Risiko mit sich, dass die Finanzierung des Netzausbaus an weitere Bedingungen wie eine präferierte Durchleitung von Datenströmen geknüpft wird.

## **4. Fazit**

Mit ihren Forderungen, Big Tech Unternehmen an den Netzkosten zu beteiligen, sorgen die Big Telcos für intensive Diskussionen auf EU-Ebene. Der BREKO ist kein Treiber dieser Forderungen, sieht aber das Potential, dass „Fair Share“-Beiträge angesichts steigenden Traffics, der aktuellen Marktdynamik und der politischen und gesellschaftlichen Erwartungen an Konnektivität, Nachhaltigkeit und Resilienz positive Auswirkungen auf den Glasfaserausbau entfalten könnten. Zudem könnten hierdurch Dysbalancen zwischen Big Tech Unternehmen und Netzbetreibern, wie sie aktuell im digitalen Ökosystem zu beobachten sind, ausgeglichen werden.

---

<sup>2</sup> BREKO Marktanalyse 2022; abrufbar unter: <https://www.brekoverband.de/schwerpunkte/breko-marktanalyse/>.

Entscheidend ist aber, dass die Umsetzung durch die EU-Kommission so erfolgt, dass der faire Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt bedingungslos gesichert wird. Zahlungen müssen allen Glasfaser ausbauenden Unternehmen zugutekommen und die Netzneutralität wahren. Verhandlungslösungen, wie sie von den Big Telcos vorgeschlagen werden, würden zu Wettbewerbsverzerrungen führen und sind daher abzulehnen. Eine einseitige Bevorzugung einiger weniger Telekommunikationsunternehmen muss verhindert werden.

Wir setzen uns für eine offene Debatte ein, die das aktuelle Marktgeschehen in den Blick nimmt und unter Einbeziehung aller Stakeholder zu einer fairen Lösung führt. Die öffentliche Konsultation, die seitens der EU-Kommission aktuell für Ende 2022 geplant ist, befürworten wir.