

Sprechzettel

Jochen Homann

Präsident der Bundesnetzagentur

Es gilt das gesprochene Wort

Berlin, 24. Januar 2017, 18.40 – 19.15 Uhr

Neujahrsempfang „Perspektiven für die
Gigabitgesellschaft“

„Herausforderungen für die
Bundesnetzagentur 2017“

Sehr geehrter Herr Professor Rotert, sehr geehrte Damen und Herren
Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren!

Zunächst Ihnen allen ein gutes neues Jahr.

Ich hoffe, Sie sind alle analog über die Jahresschwelle gekommen, also mit einem realen Glas Champagner oder Sekt in der Hand.

Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Zukunft digital ist.

Die Digitalisierung drängt sich in alle Lebensbereiche.

Sie ermöglicht einen rasend schnellen Austausch von Daten und Meinungen über den gesamten Globus – leider auch von fake news, was aber gewiss nicht der Technologie anzukreiden ist.

Sie verändert unseren Alltag, unsere Lebensgewohnheiten.

Wer chattende Kinder hat, weiß wovon ich spreche.

Und die Tagesschau ist nicht mehr die natürliche Zäsur zwischen Arbeitstag und Feierabend.

In der Wirtschaft entstehen neue Wertschöpfungsketten und bisher erfolgreiche Geschäftsmodelle werden verdrängt.

Sie kennen alle die Beispiele vom Taxiunternehmen Uber über den Zimmervermittler Airbnb bis zu den vielen Sharing-Modellen.

Die Arbeitswelt verändert sich – lebenslanges Lernen und Umlernen wird noch wichtiger als es heute schon ist.

Ich hoffe, die Schul- und Bildungspolitik zeigt sich dem gewachsen.

Es entstehen neue Gefährdungen – etwa bei den sog. kritischen Infrastrukturen, wenn diese nicht hinreichend vor Cyber-Attacken geschützt werden.

Die Bundeswehr stellt sich auf Bedrohungen durch Cyber-Angriffe ein und arbeitet am Aufbau entsprechender Strukturen.

Der Schutz persönlicher Daten bekommt in einer Welt, in der alle ständig online sind, ein besonderes Gewicht.

Je nach Standpunkt und Betroffenheit wird Digitalisierung als Chance oder Bedrohung wahrgenommen.

Ich bin dafür, die Chancen zu betonen – aus zwei Gründen:

Zum einen bin ich überzeugt, dass die Digitalisierung uns viele neue Möglichkeiten eröffnet.

Und dabei denke ich gar nicht zuerst an das plakative Beispiel des autonomen Fahrens, sondern z. B. an die Revolution in der Logistik oder an die Möglichkeiten unser gesellschaftspolitisches Großprojekt, die Energiewende, intelligent voran zu bringen.

Zum anderen denke ich ganz pragmatisch: Der Siegeszug der Digitalisierung ist nicht aufzuhalten.

Und wer von der Digitalisierung nicht an den Rand gedrängt werden will, tut gut daran, sich mit an die Spitze dieser Schlüsselinnovation zu setzen.

Ob man das nächste Projekt dann Gigabitgesellschaft nennt oder Industrie 4.0 oder was es sonst noch an Begriffen geben mag, die mehr verschleiern als erklären, ist dabei egal.

Wer die ganze Gesellschaft mitnehmen will auf dem Weg in die digitale Zukunft, sollte allerdings eine Sprache und Begrifflichkeiten wählen, die auch außerhalb der Branche noch verstanden wird.

In der Telekommunikations- und Internetwirtschaft sehe ich da noch erheblichen Verbesserungsbedarf.

Meine Damen und Herren, das Selbstverständnis der Bundesnetzagentur besteht darin, durch Regulierungsentscheidungen die Digitalisierung zum Vorteil der Verbraucher zu befördern.

Europäisches Recht und das nationale Telekommunikationsgesetz stecken dafür den Handlungsrahmen ab.

Regulierer, Politik und Rechtsprechung haben ein zunehmendes Problem, mit dem Tempo der Digitalisierung Schritt zu halten.

Wir streiten uns gelegentlich noch vor Gericht über Technologien, die längst Museumsreife erlangt haben.

Digitalisierung heißt auch: Geschwindigkeit.

Daten werden in Echtzeit übertragen.

Dann kann es nicht sein, dass die dazu notwendigen Rahmenbedingungen in quälend langen Prozessen fortentwickelt werden.

Das beginnt bereits bei der Frage, welche Dienste eigentlich den Regeln des Telekommunikationsgesetzes unterworfen sind und damit auf gleicher Augenhöhe im Wettbewerb miteinander stehen.

Für mich ist völlig klar, dass die SMS eines klassischen TK-Anbieters in unmittelbarem Wettbewerb mit Angeboten wie Whatsapp oder Skype steht.

Aber wir brauchten erst eine lange Expertendebatte, um zu dem Schluss zu kommen, dass die sog. OTT-1-Dienste genau so zu behandeln sind wie die konkurrierenden TK-Dienste.

Die Bundesnetzagentur musste ihre Auffassung, dass Google seinen Telekommunikationsdienst Gmail als solchen anmelden muss, vor dem Verwaltungsgericht durchsetzen und wird sie auch vor der Berufungsinstanz vertreten.

Diese Entscheidung der Agentur haben manche Rechtsexperten für mutig gehalten und mit dem Wortlaut des TKG argumentiert.

Ich kann dazu nur sagen: Ich halte nichts davon, die Wirklichkeit dem Recht anzupassen.

Sondern ich werbe dafür, dass das Recht Veränderungen der Lebenswirklichkeit schnell aufnimmt oder jedenfalls – wie wir dies im Gmail-Fall getan haben – flexibel ausgelegt wird.

Meine Damen und Herren,

die Digitalisierung macht natürlich auch nicht Halt vor der der Bundesnetzagentur.

Und damit meine ich nicht die Einführung der elektronischen Akte, die wir vorantreiben.

Wir haben im vergangenen November in Berlin eine Digitalisierungskonferenz durchgeführt.

Wir wollten den Blick darauf lenken, dass die Digitalisierung ein Thema ist, das alle unsere Regulierungsfelder – Energie, Telekommunikation, Post und Eisenbahn – betrifft.

Und ich habe bei dieser Konferenz sehr deutlich gemacht, dass auch wir uns die der Frage stellen, ob unser „Geschäftsmodell“ für die digitale Zukunft taugt.

Viele Industrien werden auf unterschiedliche Weise durch den digitalen Wandel beeinflusst.

Basis der Veränderungen sind zweifellos gut ausgebaute und flächendeckende Telekommunikationsinfrastrukturen.

Die Telekommunikation ist der zentrale Schrittmacher für die intelligente Vernetzung.

Telekommunikationsinfrastrukturen sind für Verbraucher und Unternehmen die Voraussetzung für eine angemessene und chancengleiche Teilhabe am digitalen Transformationsprozess.

Um die bedeutenden ökonomischen Potenziale realisieren zu können, müssen alle Möglichkeiten, den Netzausbau zügig voran zu bringen, genutzt werden.

Den investierenden Unternehmen sind dabei angemessene Freiheitsgrade zu gewähren, um bestmögliche Anreize, insbesondere zum Ausbau von Glasfasernetzen zu setzen.

Jedem ist klar, dass 50 Mbit/s nur ein Etappenziel sind, bei dem wir weder verschlafen noch stehenbleiben dürfen.

Die BNetzA wird ihren Beitrag dazu leisten, dass es weiter vorangeht.

In Kürze werden wir zum Beispiel zentrale Fragen der Entgeltregulierung mit dem Markt diskutieren.

Ziel ist es, den mit dem Glasfaserausbau verbundenen Unsicherheiten angemessen Rechnung zu tragen.

Die Zahlungsbereitschaft der Kunden nimmt erst langsam zu.

Das bedeutet: Beim Ausbau der Infrastruktur müssen Vorleistungen erbracht werden, wenn wir nicht abgehängt werden wollen.

Es gibt regionale Kostenunterschiede sowie regional unterschiedliche Marktstrukturen.

All dies lässt eine Flexibilisierung der Regulierung ratsam erscheinen.

Wir denken in Richtung einer Regulierung, die das Endkundenpreinsniveau zum Ausgangspunkt nimmt.

Wir wollen ein Höchstmaß an regulatorischer Verlässlichkeit mit einer flexibleren Preissetzung und mehr Markt verbinden.

Ich habe im vergangenen November auch ausdrücklich mehr Kooperationsbereitschaft innerhalb der Branche angemahnt.

Man mag über Vectoring denken was man will.

Für mich ist eines an diesem Beispiel klar geworden.

Unternehmen, die sich über viele Monate auf dem Rücken der Regulierungsbehörde, der EU-Kommission und anschließend vor Gericht über Marktanteile streiten, tragen nicht dazu bei, das Land fit zu machen für die digitale Zukunft.

Ich wiederhole deshalb meine Erwartung, dass die Marktteilnehmer verstärkt Kooperationsmodelle mit freiwilliger, nicht-diskriminierender Zugangsgewährung zu Infrastrukturen anstreben.

Und ich freue mich, dass auch die EU-Kommission in ihrem TK-Review diesem Gedanken folgt.

Mir wird von langjährigen Beobachtern der TK-Branche an dieser Stelle ein gewisses Maß an Naivität bescheinigt, weil doch die Vergangenheit gezeigt habe,

dass es echte Kooperationsbreitschaft in diesem Markt nicht gibt.

Aktuell scheint es aber Bewegung zu geben, weil die Branche zu erkennen beginnt, dass Kooperationswille vielleicht doch eher im eigenen Interesse und im Interesse eines zügigen Breitbandausbaus liegt, als Zeit und Geld in Regulierungs- und Gerichtsverfahren zu investieren.

In mehr Kooperation liegt die Chance, langwierige, hochstreitige Regulierungsverfahren und Gerichtsprozesse zu vermeiden.

Kooperation bedeutet Zeitgewinn – und Schnelligkeit ist genau das, was die Digitalisierung verlangt.

Ich hoffe daher sehr, es bleibt nicht wie in der Vergangenheit bei Ankündigungen und Lippenbekenntnissen, sondern jetzt müssen den Worten auch Taten folgen.

Einen wichtigen Beitrag zur sog. Gigabit-Gesellschaft will die Bundesnetzagentur auch durch eine frühzeitige Bereitstellung von Frequenzen leisten.

Wir waren die Ersten in Europa, die die Digitale Divende 1 genutzt haben.

Und wir waren auch die Ersten bei der Digitalen Dividende 2.

Wir wollen auch die Ersten sein, wenn es um die Vergabe von Frequenzen für 5G geht.

Mit der Vorbereitung haben wir längst begonnen.

Sie kennen unseren Frequenzkompass und die Konsultation, in die wir jetzt gegangen sind.

Es wäre sehr schade, wenn wir diesen Wettbewerbsvorteil aufgeben müssten, weil die EU-Kommission eine europäische Harmonisierung der Vergabezeitpunkte von Frequenzen, durchsetzen möchte.

Das Ergebnis wäre dann, dass der Langsamste im europäischen Geleitzug das Tempo bestimmen könnte.

Klüger wäre es sicherlich, eine Art deadline für die Vergabe zu setzen, die alle unter Druck setzt, aber niemanden daran hindern würde, schneller zu sein.

Die Bundesnetzagentur ist in ihrem klassischen Regulierungshandeln gefordert.

Darüberhinaus beobachten wir, dass sich in allen regulierten Netzbereichen zusätzlich neue regulatorische Fragestellungen im Rahmen des digitalen Wandels ergeben.

Dies betrifft insbesondere die entstehenden datengetriebenen Geschäftsmodelle, die beispielsweise über Plattformen betrieben werden.

Mehr und mehr wird der Zugang zur Kundenschnittstelle und damit die Hoheit über die Daten zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor.

Einfach ausgedrückt: Wer die Daten hat, hat die Macht.

Daher muss sich die Regulierung verstärkt mit dem Thema Datenerhebung und Datenverwertung auseinandersetzen.

Derzeit wird die Frage, ob marktmächtige Plattformen ihrem Wesen nach etwas anderes sind als die Netzinfrastrukturen, die der Regulierung unterliegen, mit „Ja“ beantwortet.

Deshalb ist das Kartellrecht mit seinen Instrumenten der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht gefordert.

Wenn sich jedoch die derzeit erkennbaren Strukturen weiter verfestigen und Plattformen zu sogenannten essential facilities werden, stellt sich die Frage, ob hier nicht ein neues Feld für die Regulierung eröffnet werden muss.

Unmittelbar verbunden mit dem Entstehen von Datenmacht sind die Fragen des Daten- und Verbraucherschutzes.

Grundsätzlich profitieren Verbraucher derzeit von einer Vielzahl an innovativen Internet-basierten Diensten.

Gleichzeitig erlaubt die massenhafte Erfassung, Verknüpfung und Auswertung von personenbezogenen Daten aber auch immer detailliertere Einblicke in das Verhalten und die Gewohnheiten der Verbraucher.

Smarte Fernseher oder digitale Assistenten, die über ihre Sprachsteuerungsfunktion Gespräche mithören und an Dritte weitergeben, sind

hier sicher extreme Beispiele für die neuen Möglichkeiten der Datenerfassung.

Wer die sprechende Puppe Cayla kennt, weiß, dass diese Form der Alltagsspionage schon in die Kinderzimmer vorgedrungen ist.

Sie werden sich erinnern: Die Bundesnetzagentur hat kürzlich vor der zunehmenden Verbreitung von Mini-Kameras etwa in Rauchmeldern, Weckern oder Kugelschreibern gewarnt, mit denen heimlich Filmaufnahmen gemacht werden können.

Dies ist nicht erlaubt und ruft uns deshalb als Verbraucherschützer auf den Plan.

Cayla ziehen wir aus dem Verkehr, wo immer wir dies können.

Meine Damen und Herren,

Die Einhaltung eines hohen Datenschutzniveaus ist eine grundlegende Voraussetzung für die Akzeptanz digitaler Geschäftsmodelle.

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, die richtige Balance zwischen der Datensouveränität der Verbraucher einerseits und der Innovationswirkung datenbasierter Geschäftsmodelle andererseits zu finden.

Der Umgang mit personenbezogenen Daten erfordert dabei sicherlich weit mehr Sensibilität als der Umgang mit anonymisierten Daten, wie sie für viele Geschäftsmodelle genutzt werden.

Mit letzteren wollen wir einen offenen Umgang.

Ich halte es daher z. B. für eine gute Entscheidung der Bundesregierung, die Daten des Deutschen Wetterdienstes in Zukunft gebührenfrei zur Verfügung zu stellen.

Der kostenfreie Zugang zu diesen Daten wird dem sicheren und wirtschaftlichen Betrieb erneuerbarer Energien ebenso nützen wie dem automatisierten und vernetzten Fahren.

Meine Damen und Herren, wachsende Bedeutung für ein ordnungsgemäßes und zuverlässiges Funktionieren der Dienste hat die IT-Sicherheit.

Sie ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Digitalisierung.

Denn nur wenn sichergestellt ist, dass Daten vor ungerechtfertigtem Zugriff geschützt sind, werden Unternehmen digitale Dienstleistungen in größerem Umfang nutzen.

Hohe Qualität in der IT-Sicherheit kann ein echter Wettbewerbsvorteil sein.

Die Bundesnetzagentur spielt eine wichtige Rolle beim Schutz der kritischen Infrastrukturen.

Meine Damen und Herren, die Telekommunikationsinfrastrukturen werden in besonderem Maße von Over-The-Top Diensten genutzt.

Diese bieten hierüber innovative Dienste über das offene Internet an.

Sie treiben damit die Nachfrage nach Breitbandanschlüssen sowohl im Festnetz als auch in Mobilfunknetzen.

Das hilft den TK-Unternehmen bei der Auslastung ihrer Netze.

OTT-Dienste, wie Sprachanwendungen oder Messenger-Dienste, setzen aber gleichzeitig klassische Telekommunikationsdienste unter Druck.

Denn sie können – wie eingangs erwähnt - häufig als Substitute zu diesen betrachtet werden.

Die Abnahme der Verbindungsminuten im Bereich Festnetztelefonie bei gleichzeitigem Rückgang von SMS ist ein klares Indiz hierfür.

Zudem ist für OTT-Dienste eine stetige Ausweitung des Funktionsumfangs zu erkennen:

Konnte man ursprünglich mit vielen Diensten nur Textnachrichten verschicken, bieten viele Messenger-Dienste inzwischen auch die Möglichkeit, Bilder und Videos zu verschicken sowie Videotelefonate zu führen.

Das vielfach beschriebene Spannungsfeld zwischen OTT-Diensten und den Angeboten der TK-Unternehmen wirft die Frage nach einer Überarbeitung des bestehenden Ordnungsrahmens auf.

Ziel muss ein Level-Playing-Field zwischen allen Diensten sein, die im gleichen Wettbewerbsumfeld tätig sind.

Es ist allerdings schwierig, zu bestimmen, was alles zu den Kommunikationsdiensten zählt.

Bei den genannten Messenger-Diensten habe ich keinen Zweifel.

Hier geht es um das Konkurrenzverhältnis von OTT-Kommunikationsdiensten wie WhatsApp oder Skype zu klassischen Telekommunikationsdiensten.

Aber was ist mit der Spielekonsole, mit deren Hilfe sich „Videogamer“ vernetzen und miteinander kommunizieren?

Ich habe hierauf noch keine abschließende Antwort.

Aber angesichts der terroristischen Bedrohungen neige ich hier eher dazu, alle Kommunikationskanäle genauer unter die Lupe zu nehmen und zu prüfen, welchen Regeln wir sie im Interesse der Sicherheit unterwerfen.

Dabei geht es auch um Fragen der klassischen Marktregulierung, aber noch viel mehr um die nicht-marktliche Regulierung wie beispielsweise um den Datenschutz oder die öffentliche Sicherheit.

Auch die EU-Kommission geht in ihrem Entwurf zum TK-Review auf den künftigen regulatorischen Rahmen für OTT-Dienste ein.

Dieser Ansatz scheint mir im Ergebnis in die richtige Richtung zu gehen.

Ich denke, es überrascht Sie nicht, wenn ich beim Blick in die Glaskugel für das neue Jahr 2017 auch das Thema Netzneutralität anspreche.

Sie haben heute vielleicht schon die Meldung gelesen, dass ein erklärter Gegner der Netzneutralität in den USA zum neuen FCC-Chef ernannt wurde.

Ich glaube, dass wir in der EU mit der Verordnung und den BEREC-Leitlinien eine gute Basis dafür haben, dass es in Europa auch zukünftig einen offenen und freien Zugang zum Internet gibt.

Mit den Leitlinien streben wir eine einheitliche Anwendung der Verordnung in

Europa an.

Dafür benötigen wir auch Befugnisse, Netzneutralitätsverstöße wirksam zu sanktionieren.

Das entsprechende Gesetzgebungsverfahren zum Dritten TKG-Änderungsgesetz ist noch im Gange und sieht Geldbußen bis zu 500.000 € vor.

Auf dieser Basis müssen wir jetzt die Regelungen mit Leben füllen:

Netzneutralität ist vom Gesetzgeber als Grundprinzip festgeschrieben worden.

Gleichzeitig hat der Gesetzgeber aber auch Spielraum gelassen für Maßnahmen des Verkehrsmanagements oder für das Angebot von Spezialdiensten – allerdings jeweils unter definierten Bedingungen.

Die Verordnung bietet Chancen und Spielräume für innovative Angebote.

Diese sollten von den Anbietern genutzt werden.

In der Praxis werden wir als Regulierer manche Sachverhalte im Einzelfall betrachten müssen.

Das kann beispielsweise für mögliche Zero Rating Angebote gelten.

Darüber hinaus beschäftigen wir uns bereits jetzt mit folgenden Themen:

- Fragen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Anbieter,
- den Transparenzbestimmungen der Verordnung
- sowie der Beseitigung offensichtlicher Verletzungen von Endnutzerrechten – das wäre etwa der Fall, wenn Anbieter die Nutzung von Voice over IP Diensten verbieten.

Und natürlich befassen wir uns mit Verbraucherbeschwerden, denn der Verbraucherschutz ist ein zentrales Anliegen der Bundesnetzagentur.

Es ist kein Geheimnis, dass es Kunden gibt, die sich beschweren, weil ihre Datenübertragungsraten nicht den Werbeversprechungen ihres Anbieters entsprechen, der sie dann auf die „bis zu Formulierung“ im Kleingedruckten des

Vertrages verweist.

Die Verordnung besagt hier, dass jede erhebliche, kontinuierliche oder regelmäßig wiederkehrende Abweichung zwischen tatsächlicher und vertraglich vereinbarter Leistung als nicht vertragskonforme Leistung nach nationalem Recht gilt.

Mit der Breitbandmessung der Bundesnetzagentur können Verbraucher die tatsächliche Datenübertragungsrate ihres Breitbandanschlusses ermitteln und diese mit der vertraglich vereinbarten Datenübertragungsrate vergleichen.

Die Breitbandmessung ist als Beweismittel für Streitfälle bereits seit September 2015 verfügbar.

Damit haben wir ein deutliches Mehr an Transparenz für die Verbraucher geschaffen und können so auch den Qualitätswettbewerb stärken.

Die Bundesnetzagentur wird im März dieses Jahres über die Ergebnisse des ersten Betriebsjahres ihrer Breitbandmessung berichten.

Wenn sich der subjektive Eindruck vieler TK-Kunden bestätigt, dass vertraglich vereinbarte Datenübertragungsraten tatsächlich dauerhaft erheblich unterschritten werden, wird die Bundesnetzagentur handeln.

Dazu brauchen wir klare Kriterien, wann ein Vertrag als nicht erfüllt gelten kann.

Dies wird eine schwierige Diskussion, weil die erreichbaren Übertragungsraten im Best-Effort Internet von verschiedenen Faktoren beeinflusst werden - auch vom Nutzerverhalten und von der verwendeten Technologie.

Mögliche Handlungsoptionen reichen von der Einräumung eines individuellen Sonderkündigungsrechts bis zu einem Einschreiten von Amts wegen.

Fazit / Ausblick

Für mich steht fest: der Weg in die Gigabitgesellschaft ist nicht aufzuhalten.

Auf diesem Weg werden alle Beteiligten vor neue Herausforderungen gestellt.

Für Unternehmen ist Strukturwandel an sich nichts Neues. Sie unterliegen schließlich fortlaufend Veränderungsprozessen.

Neu ist allerdings die hohe Dynamik, mit der die Digitalisierung voran schreitet und alle Akteure zu weitreichenden Veränderungen zwingt.

Wie bereits erwähnt, werden wir als Regulierungsbehörde vor die Herausforderung gestellt, wie wir mit unserem „regulatorischen Geschäftsmodell“ der Digitalisierung Rechnung tragen.

Im Ergebnis sind die Regulierungsinstrumente den dynamischen Entwicklungen flexibel anzupassen.

Außerdem sind Anreizstrukturen zu schaffen, die effiziente Lösungen honorieren.

Dies kann mit einer zeitnahen Modernisierung bzw. Weiterentwicklung der ökonomischen und rechtlichen Analysekonzepte und Instrumente gelingen.

In einem Korsett europäischer und nationaler Vorgaben sowie gerichtlicher Entscheidungen aus der analogen Vergangenheit ist diese Aufgabe allerdings nicht immer einfach.

Demnach können wir den Wandel auch nicht alleine schaffen.

Unser Ordnungsrahmen benötigt folglich ein Update.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!