

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien
Per E-Mail an: JD@bmvit.gv.at

Kontakt	DW	Unser Zeichen	Ihr Zeichen	Datum
Dr. Christian Peter	210	PT/CF – 14/2018	GZ.BMVIT-630.333/0002-III/PT2/2018	30.07.2018

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003, das Funkanlagen-Marktüberwachungs-Gesetz und das Funker-Zeugnisgesetz 1998 geändert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

Oesterreichs Energie bedankt sich für die Gelegenheit, zum vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

Unsere wesentlichen Kritikpunkte sind:

- Das TKG bleibt – im Gegensatz zu diesem Gesetz zugrundeliegenden Breitbandausbaubeschleunigungs-Richtlinie der EU (Richtlinie 2014/61/EU) - weiterhin mit dem grundsätzlichen Mangel des Fehlens einer Legaldefinition von kritischer Infrastruktur und der damit verbundenen strikten Ausnahmeregelungen behaftet.
- Die Ausdehnung der Koordinierungspflicht auch auf nicht geförderte Ausbauprojekte von Netzinfrastruktur steht in krassem Widerspruch zum Regulierungsgrundsatz der Förderung des infrastrukturbasierten Wettbewerbs und verursacht für die Stromnetzbetreiber einen enormen unangemessenen Mehraufwand, der letztlich von den Stromkonsumenten getragen werden muss, weshalb diese Regelung abgelehnt wird.
- Die Ausdehnung der Regelungen über die Zurverfügungstellung von Mindestinformationen über geplante Bauarbeiten gefährdet den gebotenen Schutz von kritischen Infrastrukturen.
- Die neue Verpflichtung betreffend der Bereitstellung von Daten über nutzbare Anlagen, Leitungen oder sonstige Einrichtungen, welche nicht in elektronischer Form vorliegen, aber spätestens in 2 Jahren nach Inkraftsetzung der Novellierung in elektronischer Form

zu übermitteln sind, verursacht für die Stromnetzbetreiber einen unzumutbaren Aufwand an personellen Ressourcen und Dienstleistungen im Bereich der IT und Infrastruktur, weshalb darauf verzichtet werden sollte.

- Eine Definition oder nähere Erläuterung des Begriffes „öffentliche Rechtsträger“ fehlt. Eine Subsumierung von Elektrizitätsunternehmen unter diesem Begriff wird jedenfalls abgelehnt. Eine Nutzung kritischer Infrastrukturen ist vom Leitungsrecht gemäß § 5 TKG auszunehmen.

Zu den Bestimmungen des Entwurfs nehmen wir, wie folgt, Stellung:

Grundsätzliches

In der TKG-Novelle 2015, im Regierungsprogramm 2017-2022 sowie in der gegenwärtig in Begutachtung befindlichen TKG-Novelle sind diverse Maßnahmen zur Beschleunigung des Breitbandausbaus vorgesehen. Diese gesetzlichen Regelungen stehen teilweise in Widerspruch zur ebenfalls im Regierungsprogramm angesprochenen Schließung digitaler Sicherheitslücken und Schutz der Bürger vor den neuen Bedrohungen durch die Digitalisierung. In der den einschlägigen TKG-Bestimmungen zugrundeliegenden EU-Richtlinie über Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen in die elektronische Kommunikation (RL 2014/61/EU) sowie im Masterplan APCIP 2014 (Programm der österreichischen Bundesregierung zum Schutz kritischer Infrastrukturen) sind Ausnahmen hinsichtlich der Mitbenützungsverpflichtungen und Datenbereitstellungen von kritischen Infrastrukturen ausdrücklich vorgesehen. Auch im Regierungsprogramm 2017-2022 wird im Kapitel „Innere Sicherheit“ die Bedeutung des Schutzes von kritischen Infrastrukturen vor Cyberangriffen mehrfach angesprochen: „Dabei geht es darum, die Potentiale der Digitalisierung zu heben und gleichzeitig deren Risiken insbesondere für die kritische Infrastruktur zu minimieren“ (S. 32). Im Gegensatz zu diesen Bekenntnissen zum Schutz kritischer Infrastruktur ist diese im österreichischen Telekommunikationsgesetz nicht einmal definiert.

Die Richtlinie 2014/61/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.05.2014 („Richtlinie“), die durch die Novelle umgesetzt wird, räumt dem Gesetzgeber an mehreren Stellen (siehe Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 7, Art. 5 Abs. 5, Art. 6 Abs. 5) die Möglichkeit ein, Ausnahmen für „nationale kritische Infrastrukturen“ vorzusehen. Im Entwurf wird von dieser Ermächtigung allerdings neuerlich nicht Gebrauch gemacht. **Im Sinne der Rechtssicherheit sprechen wir uns dafür aus, im Einklang mit der Richtlinie entsprechende Ausnahmeregelungen für „nationale kritische Infrastrukturen“ explizit im Gesetz vorzusehen. Dies betrifft neben § 8 insbesondere die Bestimmungen der §§ 6a, 9a und 13a des Entwurfs. Gleichzeitig regen wir an, auf Basis der europarechtlichen Vorgaben eine Definition für „nationale kritische Infrastrukturen“ in den Katalog des § 3 TKG aufzunehmen.**

Zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs (Art I, Änderung des Telekommunikationsgesetzes) merken wir an:

Zu § 5 Leitungsrechte:

Die neue Bestimmung von § 5 Abs. 1 Z 3a sieht ein Leitungsrecht für die Errichtung und den Betrieb von Kleinantennen (inklusive der zum Betrieb der Antennen erforderlichen Zuleitungen) vor. In den Erläuternden Bemerkungen wird z.B. auch die Energieversorgung als Zuleitung genannt. Weiters wird ausgeführt, dass mit der Einräumung von Leitungsrechten für Kleinantennen den in der Diskussion wiederholt geforderten Anliegen entsprochen werden soll. Da nicht näher ausgeführt wird von wem exakt diese Forderungen stammen, erscheint die gegenständliche Gesetzesbestimmung ausschließlich dazu gedacht, um spezifischen Industrieinteressen zu Lasten anderer Folge zu leisten.

Mehrere Elektrizitätsunternehmen sind sowohl als Energieversorger als auch als Telekommunikationsanbieter in liberalisierten Märkten tätig und stehen in diesen Märkten in vollem Wettbewerb. Schon aus diesem Grund wird § 5 Abs. 1 Z 3a nicht nur als Eigentumseingriff, sondern auch als Wettbewerbsbenachteiligung abgelehnt.

Darüber hinaus soll nach § 5 Absatz 6 das Leitungsrecht Verpflichtungen an Objekten umfassen, die im Eigentum eines öffentlichen Rechtsträgers stehen. Der Begriff „öffentlicher Rechtsträger“ wird weder im TKG selbst definiert (zum Beispiel in den Begriffsbestimmungen des § 3 TKG) noch in den Erläuternden Bemerkungen spezifischer erläutert. D.h. es ist nicht nachvollziehbar welche Rechtsträger, juristischen Personen etc. tatsächlich unter diesen Rechtsbegriff fallen.

Für den Fall, dass auch Elektrizitätsunternehmen iS Bundesverfassungsgesetzes, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen in der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden (BGBl. I Nr. 143/1998) unter den Begriff „öffentlicher Rechtsträger“ subsumiert werden sollen, wäre dies höchst bedenklich und wird abgelehnt, da diese Unternehmen im liberalisierten und unter Wettbewerb stehenden Energie- und Telekommunikationsmarkt tätig sind. Jegliche Eigentumseingriffe würde deren Wettbewerbsposition schwächen und andere Mitbewerber in den beiden Märkten bevorzugen.

In den Erläuternden Bemerkungen zu § 5 Abs. 6 wird ausgeführt, dass öffentliche Grundeigentümer vermehrt zum Ausbau qualitativer hochwertiger Infrastruktur beitragen sollen als private Grundeigentümer. Diese Sichtweise ist weder nachvollzieh- noch begründbar. Die Elektrizitätsunternehmen investieren seit Jahrzehnten in den Ausbau hochwertiger zukunftssicherer Glasfaserinfrastruktur. Diese Infrastruktur wird auch von nicht marktbeherrschenden Unternehmen, ohne Förderungen sowie ohne gesetzlich fördernde Eingriffe errichtet und betrieben. Andere Telekombetreiber können auf Basis von Glasfaser-Vorleistungsprodukten der Elektrizitätsunternehmen selbst mit eigenen Produkten am Endkundenmarkt auftreten. Schon aus diesem Grund ist es nicht nachvollziehbar, wenn derartige Unternehmen im öffentlichen Eigentum – im Gegensatz zu den Mitbewerbern –

höhere Beiträge zum Ausbau hochwertiger Infrastruktur leisten sollen. **Daher wäre zwingend eine Ausnahme aufzunehmen, dass eine Nutzung von kritischen Infrastrukturen (also von Objekten, bei denen durch die Nutzung die Gefahr einer Störung oder Zerstörung droht, welche Auswirkungen auf das Leben oder die Gesundheit von Menschen, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder schwerwiegende Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des Landes haben würden, wie etwa Kraftwerksanlagen, Netzanlagen Strom, Gas, Wärme und dergleichen) generell vom Leitungsrecht ausgenommen ist.**

In § 5 Absatz 7 wird ausgeführt, dass Eigentümer eines ausschließlich im Eigentum eines öffentlichen Rechtsträgers stehenden und nicht öffentliches Gut darstellendes Objekts, auf welchem ein Antennentragmast errichtet wurde oder für welches ein Wegerecht eingeräumt wurde, eine der Wertminderung entsprechende Abgeltung zu erhalten haben. Die Telekom-Regulierungsbehörde soll Informationen zur Höhe der Abgeltung veröffentlichen. Die Behörden RTR und TKK sind sektorspezifische Aufsichtsbehörden für die Telekommunikationsmärkte während es für die Elektrizitätsmärkte andere sektorspezifische Aufsichtsbehörden gibt. Nach dem das gegenständliche Leitungsrecht auch die erforderlichen Zuleitungen z.B. für die Energieversorgung umfassen soll, handelt es sich hierbei um ein Thema des Elektrizitätsmarktes. Dafür sind nicht die Telekommunikationsbehörden zuständig. Daher werden auch jegliche Beurteilungen und Festlegungen von Abgeltungen betreffend Leistungen im Rahmen der Elektrizitätsmärkte durch die Telekomregulierungsbehörden mangels Zuständigkeit abgelehnt.

Wir schlagen daher vor, dass Kleinantennen gesetzlich wie Antennenmasten behandelt werden, zumal es sich auch technisch um Antennentragmasten iSd § 3 Z 35 TKG handelt.

Zu § 6 Abs. 3a:

Die Eröffnung der Möglichkeit, nachträglich die Überprüfung einer Einigung bzw. eines ausgehandelten Ergebnisses betreffend Abgeltungsbeträge zu ermöglichen, findet keine Deckung in den EU-rechtlichen Vorgaben und widerspricht zudem der Systematik des Gesetzes. Sollte es zu keiner vertraglichen Einigung kommen, so ist ohnehin die Möglichkeit gegeben, die Regulierungsbehörde zur Entscheidung anzurufen.

Diese Bestimmung ist weit überschießend und nicht zuletzt auch aus Gründen der damit verbundenen Rechtsunsicherheit für die Beteiligten abzulehnen.

Zu § 6a Abs. 1:

Die geplante Aufhebung der Beschränkung der Einmeldung und Koordinierung von Bauarbeiten und damit deren Ausweitung auf alle Ausbauprojekte von Netzinfrastruktur sowie die Erweiterung der Berechtigung zur Koordinierung von Bauarbeiten widersprechen

dem Regulierungsgrundsatz der Förderung eines infrastrukturbasierten Wettbewerbs eklatant. Durch die verpflichtende Weitergabe von sensiblen Daten sowie von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen bereits im Planungsstadium wird das investierende Unternehmen, das auch die Geschäftsrisiken zu tragen hat, massiv diskriminiert. Diese geforderte Transparenz widerspricht den Sicherheitskriterien für kritische Infrastruktur, welche den potenziellen Angreifern (physikalische Angriffe oder Cyberangriffe) die in Österreich verwendete bzw. geplante Infrastrukturtopologie für Energie und Telekommunikation offen legt. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass die Vernetzung und die immer ausgeklügelteren Cyberangriffe nicht nur direkt, sondern insbesondere auch aufgrund von exponierter kritischer Infrastruktur, wie eben gerade der IT- und Energieinfrastruktur, ein Risiko für Unternehmen und somit für den Wirtschaftsstandort Österreich darstellt. Der neu geschaffene Ablehnungsgrund in § 6a Abs. 2 lit. e leg.cit. für den Fall, dass die Koordinierung für den Netzbereitsteller wirtschaftlich unzumutbar oder technisch unvertretbar ist, kann diesbezüglich keine Abhilfe schaffen.

Die Stromnetzbetreiber setzen jährlich Tausende Bauvorhaben um, in denen eine Koordination im Sinne dieses Entwurfs denkbar wäre. Zur Einhaltung der geltenden Sicherheitsbestimmungen ist davon auszugehen, dass die Koordinierung bei derartigen Bauvorhaben immer auf der Seite des Stromnetzbetreibers erfolgen muss. Eine angemessene Aufteilung würde dann bedeuten, dass der Netzbetreiber in jedem Fall den personellen Mehraufwand für die Koordination zu stellen hat und die Kosten nur anteilig vergütet werden. Da dieser Mehraufwand in den Kalkulationen für die Baumaßnahmen nicht gedeckt ist, sind diese zusätzlichen Leistungen aus den Netzentgelten abzudecken, mit denen im Wege der (strom-) regulatorischen Wälzung alle Netzkunden belastet würden.

Zudem würde diese neue Verpflichtung Infrastrukturausbauten zeitlich verzögern und damit den angestrebten Ausbau von Glasfaserinfrastruktur konterkarieren. Zu bedenken ist auch, dass es sich bei Strominfrastruktur zum Teil um kritische Infrastruktur handelt, so dass eine Baukoordination mit anderen gesetzlichen Bestimmungen in Widerspruch stehen würde.

Wir lehnen daher die geplante Ausdehnung der Koordinierungspflicht auch auf nicht geförderte Vorhaben mit Nachdruck ab.

Zu § 6a Abs. 2:

Um die Aufwände für Nachfragen auf beiden Seiten auf das sinnvolle Maß zu begrenzen schlagen wir vor, im Sinne des Abs. 6 einen sachgerechten Ablehnungskatalog für jene Bauarbeiten einzuführen, die technisch, auf Grund des geringen Wertes oder nicht dem Breitbandausbau dienend von vorne herein für eine Koordinierung nicht geeignet sind.

Des Weiteren ist die Abfrage von großflächigen Koordinierungsgebieten als Ablehnungsgrund anzuführen.

Zu § 6b Abs. 1a iVm § 13a Abs. 3 und Abs. 4:

Die umfassende Zurverfügungstellung von Mindestinformationen über die Bauarbeiten bereits im Planungsstadium wird der Tatsache, dass es sich hierbei um „kritische Infrastrukturen“ handelt, nicht gerecht.

Die beabsichtigte Regelung führt dazu, die für Kommunikationslinien nutzbaren Anlagen, Leitungen oder sonstigen Einrichtungen, wie beispielsweise Gebäudezugänge, Verkabelungen in Gebäuden, Masten, Antennen, Türme und andere Trägerstrukturen, Rohre, Leitungsrohre, Leerrohre, Kabelschächte, Einstiegsschächte und Verteilerkästen einschließlich physischer Infrastruktur für jeden öffentlichen Telekommunikationsanbieter zugänglich zu machen. Die Sicherheitsanforderungen der meisten öffentlichen Telekommunikationsbetreiber entsprechen aber vor allem in Bezug auf den Betrieb sensibler Infrastrukturen nicht jenem gehobenen Sicherheitsstandard, wie er derzeit von den Energienetzbetreibern gewährleistet wird.

Eine Offenlegung von Daten dieser sensiblen Infrastrukturen für öffentliche Telekommunikationsbetreiber führt zu einer erhöhten Gefährdung dieser Infrastruktur und entspricht auch nicht dem aus rechtlicher Sicht gebotenen „gelindesten noch zum Ziel führenden Mittel“: um der Zielsetzung des beschleunigten Breitbandausbaus gerecht zu werden würde es nämlich ausreichen, diese Infrastrukturen als kritisch zu kennzeichnen und dem Antragsteller – über die Regulierungsbehörde – den Eigentümer der jeweiligen Infrastruktur offen zu legen.

Die nun beabsichtigte Regelung ist im Hinblick auf den gebotenen Schutz von kritischen Infrastrukturen höchst problematisch und sollte grundlegend überarbeitet werden.

Zu § 13a Abs. 3:

Die neu aufgenommene Verpflichtung betreffend der Bereitstellung von Daten über nutzbare Anlagen, Leitungen oder sonstige Einrichtungen, welche nicht in elektronischer Form vorliegen, aber spätestens in 2 Jahren nach Inkraftsetzung der Novellierung in elektronischer Form zu übermitteln sind, stellt einen unzumutbaren Aufwand an personellen Ressourcen und Dienstleistungen im Bereich der IT und Infrastruktur dar. Da keine zusätzliche Abgeltung vorgesehen ist, werden diese Aufwendungen letztendlich dem Netzkunden sozialisiert über die anfallenden Kosten verrechnet, womit eine Querfinanzierung zu Gunsten der Telekommunikationsbranche durch den Stromnetzkunden erfolgt.

Wir lehnen diese Vorgangsweise ab und schlagen vor, auf diese Datenbereitstellung – vor allem von bereits umgesetzten und nicht digital verfügbaren Projektinformationen – gänzlich zu verzichten, da es sich bei diesen Einrichtungen zum großen Teil um Einrichtungen handelt, die ausschließlich internen Steuerungszwecken des Netzbetreibers

dienen und damit für den Gesamtbedarf an moderner Breitbandversorgung nicht nutzbar sind.

Zu § 13a Abs. 4:

Ein Großteil der Bauvorhaben der Stromnetzbetreiber ist vom Bedarf des Kunden auf Netzzugang getrieben, damit ist die Realisierung eines Bauvorhabens letztlich von der Unterfertigung eines Kundenauftrags abhängig. Dabei ist es durchaus üblich, dass ein Bauvorhaben zwar in den kommenden sechs Monaten indirekt geplant ist, es aber nicht zur Ausführung kommt. Die vorzeitige Einmeldung derartiger Bauvorhaben ist ineffizient und bedeutet in vielen Fällen eine überflüssige Bereitstellung von Informationen, die einem potentiellen Nachfrager kaum Nutzen bringen und nur Aufwand in der Bereitstellung und Koordination verursacht. Dies ist auch in Verknüpfung zu §6a Abs. 1 zu sehen, weil es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, dass Bauarbeiten geringen Wertes bzw. von geringer Bedeutung für das Ziel eines Breitbandausbaus verpflichtend gemeldet werden bzw. zu koordinieren sind. Die verpflichtende Weiterleitung derartiger Informationen stellt auch den Nutzen einer „Zentralen Informationsstelle für Breitbandversorgung“ in Frage, da durch die hohe Anzahl an praktisch nicht verwendbaren Informationen nur der Gesamtaufwand steigt.

Wir schlagen daher vor, eine sachgerechte Beschränkung gemäß der Verordnungsermächtigung in § 13a Abs. 8 rasch einzuführen.

Die Streichung des Wortes „Standorte“ mit der Begründung, dass davon bei gemeinsamer Bauausführung keine Gefahr ausgeht, ist aus unserer Sicht nicht zweckmäßig. Als praktisches Beispiel seien Grabungsarbeiten in der Nähe von Hochspannungsanlagen oder Trafostationen genannt, bei denen eine Einführung der TK-Netzinfrastruktur in die Stationen der Netzversorgung erforderlich ist. Diese Grabungsarbeiten sind bei einem Stromnetzbetreiber die Regel, bei allen diesen Bauarbeiten besteht unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen. **Die Streichung des Wortes „Standorte“ soll daher rückgängig gemacht werden.**

Zu § 13d:

Gemäß § 13d Absatz 2 sollen Bereitsteller eines öffentlichen Kommunikationsnetzes der Regulierungsbehörde nicht nur Informationen über die Versorgung von Gebieten mit Breitband sondern auch detailliertere Informationen zu den eingesetzten Technologien, Übertragungsgeschwindigkeiten und dem Nutzungsgrad liefern und diese öffentlich zur Verfügung stellen. Auch diese vorgesehene Ermächtigung an die Regulierungsbehörde zur Erstellung eines möglichst genauen Verzeichnisses über die Breitbandversorgung in Österreich („Zentrale Informationsstelle für Breitbandversorgung“) und die damit zusammenhängenden Präzisierungsregelungen berücksichtigen in keinster Weise, dass es sich bei den betroffenen Infrastrukturen um kritische Versorgungseinrichtungen handelt. Die Regelung zielt offenbar darauf ab, eine zentrale Informationsstelle für Breitbandversorgung –

analog zur zentralen Informationsstelle für Infrastrukturdaten – zu schaffen. Die vorgesehene konkrete Formulierung geht jedoch weit über diese Zielsetzung hinaus und stellt nicht das gelindeste zum Ziel führende Mittel dar, zumal die umfassende Datenübermittlung und -verarbeitung durchaus Rückschlüsse auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse als auch auf sensible Informationen zulässt.

Diese Erweiterung erhöht den Aufwand und die Bürokratie der Netzbereitsteller und wird deshalb sowie aus den oben erwähnten Gründen abgelehnt. Darüber hinaus handelt es sich bei den o.g. Detailinformationen jedenfalls um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und jegliche Veröffentlichung würde einen Eigentumseingriff darstellen.

Wenn die Regulierungsbehörde als Zentrale Informationsstelle für Breitbandversorgung agieren soll, dann erscheint es gerechtfertigt, dass die dadurch entstehenden ausschließlich in öffentlichem Interesse liegenden Aufwendungen, aus dem Bundesbudget getragen werden. Dafür wäre eine Klarstellung in § 34 KommAustria Gesetz notwendig.

Zu § 133 Abs. 16:

Das in § 133 Abs. 16 vorgesehene Auslaufen von derzeit noch unbefristet erteilten Bewilligungen nach einer Periode von fünf Jahren ist aus unserer Sicht insofern inkonsistent, als nach § 81 Abs. 5 Bewilligungen von Funkanlagen auf höchstens zehn Jahre befristet zu erteilen sind. Um unnötigen Aufwand für Behörde und Unternehmen zu vermeiden, schlagen wir vor, die Übergangsfrist für das Auslaufen vorhandener unbefristeter Bewilligungen analog zu § 81 Abs. 5 auf zehn Jahre zu befristen.

Wir danken für die Kenntnisnahme der Anliegen von Österreichs E-Wirtschaft und ersuchen um deren Berücksichtigung.

Mit besten Grüßen



Dr. Leonhard Schitter
Präsident



Dr. Barbara Schmidt
Generalsekretärin