

A1 Telekom Austria AG  
Regulatory & European Affairs  
T: +43 50 664 21277  
F: +43 50 664 44035  
E-Mail: regulierung@a1telekom.at



A1 Telekom Austria AG, Lassallestraße 9, 1020 Wien

Vorab per mail [rtr@rtr.at](mailto:rtr@rtr.at)

RTR-GmbH Fachbereich Telekommunikation  
z.Hdn. Mag. Johannes Gungl  
Mariahilferstraße 77-79  
1060 Wien

**Betreff: öffentliche Konsultation zum Entwurf der Verordnung über die Einmeldung von Daten an die RTR als Zentrale Informationsstelle für Infrastrukturdaten (ZIS-EinmeldeV)**

Wien, am 10.03.2016

Sehr geehrter Herr Mag. Gungl

Gemäß § 13a Abs 7 TKG 2003 hat die RTR-GmbH mit Verordnung die näheren Bestimmungen über die Modalitäten, insbesondere Art, Umfang, Struktur und Datenformat der ihr als Zentrale Informationsstelle für Infrastrukturdaten zugänglich zu machenden Informationen und über die Abfrage dieser Daten festzulegen.

Ein diesbezüglicher Verordnungsentwurf wurde am 11. Februar 2016 auf der Homepage der RTR zur Konsultation veröffentlicht.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr zu diesem Legislativentwurf Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich begrüßen wir als A1 alle Maßnahmen die dazu dienen, den Breitbandausbau in Österreich zu beschleunigen bzw. die dazu geeignet sind, die Kosten des NGA-Ausbaues zu reduzieren. Wir als A1 investieren erhebliche Mittel in den flächigen Ausbau der Breitbandinfrastruktur und haben deshalb ein vitales Interesse an jeder Art der Effizienzsteigerung im Zusammenhang mit diesen Ausbaumaßnahmen.

Eine Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf die Mitbenutzung bestehender Infrastrukturen bzw. im Hinblick auf die Koordination von Bauvorhaben ist aus unserer Sicht auch ein grundsätzlich geeignetes Mittel diese Zielsetzung zu unterstützen.

Die konkrete Umsetzung der diesbezüglichen EU-Vorgaben auf nationaler Ebene weist jedoch leider zahlreiche Schwachstellen und Mängel auf, die befürchten lassen, dass die intendierte Zielsetzung nicht erreicht werden wird.

Die vorliegende Einmeldeverordnung beschäftigt sich ausschließlich mit Details in Bezug auf die Datenbereitstellung und ist deshalb auch nicht geeignet die grundsätzlichen Mängel auf gesetzlicher Ebene zu beheben. Leider ist es jedoch so, dass sie durch die konkrete Ausgestaltung die Probleme sogar noch verschärft.

Im Hinblick auf den vorliegenden Entwurf der ZIS-EinmeldeV ist aus unserer Sicht folgendes zu hinterfragen:



- **„Scheibchenweise“ Erlassung der ZIS-Verordnung ist keine zulässige Vorgehensweise**

Die Vorgehensweise der RTR, einer schrittweisen Erlassung von mehreren Verordnungen, im Zusammenhang mit der Einrichtung einer zentralen Informationsstelle, erscheint aus unserer Sicht kein sinnvolles Vorgehen zu sein.

Wie in den Erläuterungen ausgeführt, wird mit der gegenständlichen Verordnung („aus Zeitgründen“) vorerst nur die Einmeldung von Daten an die ZIS adressiert. Regelungen über die Verwaltung der Daten bei der RTR-GmbH und Regelungen über die Abfrage und den Zugang zu diesen Daten sollen erst in Folge mit einer weiteren Verordnung präzisiert werden.

§13a Abs (7) TKG2003 sieht jedoch vor, dass die Regulierungsbehörde mit Verordnung die näheren Bestimmungen über die Modalitäten, insbesondere über Art, Umfang, Struktur und Datenformat der ihr zugänglich zu machenden Informationen und über die Abfrage dieser Daten festzulegen hat. Im Hinblick auf die Verpflichtung zur Einmeldung derart sensibler Daten, ist es aus unserer Sicht unerlässlich, dass vor einer allfälligen Einmeldung auch Klarheit darüber besteht, (1) in welcher Form diese Daten verwaltet werden, (2) wie konkret sichergestellt wird, dass diese Daten vor dem Zugriff unberechtigter Dritter geschützt werden, und (3) wie im konkreten die Abfragemöglichkeiten gestaltet werden.

Aus unserer Sicht ist es eine ganz zentrale Anforderung an das ZIS, dass die Nutzung der eingemeldeten Daten auf den gesetzlich intendierten Zweck, nämlich der Ermöglichung der Mitbenutzung bzw. der Baukoordination, beschränkt wird und keinesfalls darüber hinausgehende Informationen abgefragt werden können, oder nicht Berechtigten Informationen zugänglich werden. Diese Perspektive ist von umso zentralerer Bedeutung wenn man berücksichtigt, dass auch als „kritisch“ qualifizierte Infrastrukturen in das ZIS einzumelden sind und damit dem Risiko einer allfälligen missbräuchlichen Verwendung unterliegen.

Durch die von der Behörde gewählte Vorgehensweise der Beschränkung auf eine ZIS-EinmeldeV, bleiben die oben erwähnten Aspekte gänzlich unberücksichtigt. Die eher cursorischen Ausführungen im §6 ZIS-EinmeldeV zum Thema Datenverwaltung, sind aus unserer Sicht nicht geeignet diesen Mangel zu beheben. Das Thema, wie konkret sichergestellt werden soll, dass nur Berechtigte gemäß §6b sowie §9a TKG2003 Zugang zu den Infrastrukturalinformationen erhalten, bleibt somit gänzlich unbeantwortet.

Wir fordern daher wie im TKG2003 vorgesehen die Erlassung einer Verordnung die sich nicht auf die Einmeldung beschränkt sondern die Erlassung einer gesamthaften Verordnung die auch die Aspekte der Datenhaltung bzw. den Zugang zu diesen Daten mitumfasst.

- **Kritische Infrastrukturen**

Gemäß § 13a Abs 3 bzw. Abs 4 TKG 2003, können Netzbereitsteller jene Standorte und Netzkomponenten bezeichnen, bei welchen durch die Mitbenutzung bzw. eine gemeinsame Bauführung, 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. Das Konzept sieht somit vor, dass Einmeldeverpflichtete, Informationen über sämtliche ihrer für Kommunikationslinien nutzbare Anlagen an die zentrale Informationsstelle für Infrastrukturen (ZIS) übermitteln, und dann jene Elemente „markieren“, die sie als „kritisch“ einstufen.

Im Ergebnis finden sich somit an zentraler Stelle (in der ZIS) die konsolidierten Informationen über alle für die österreichische Volkswirtschaft kritischen Infrastrukturen, deren Zerstörung negative Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit oder schwerwiegende Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des Landes



haben würden. Dies wäre eine unseres Wissens nach einzigartige Sammlung an höchst sensiblen Daten, deren missbräuchliche Verwendung ungeheuren Schaden verursachen könnte. Die Gefahr eines ungerechtfertigten Zugriffs auf diese Daten steht aus unserer Sicht in keinem sinnvollen Verhältnis zum potentiellen Nutzen im Zuge einer Mitbenutzung bzw. einer Baukoordination. Die Cyber-Attacken in der jüngsten Vergangenheit zeigen leider anschaulich, wie schwer es offensichtlich zu verhindern ist, Daten und Systeme vor dem Zugriff Unberechtigter zu schützen.

Das System der Einmeldung kritischer Infrastrukturen, in Kombination mit der expliziten Markierung dieser als solche, stellt aus unserer Sicht einen inakzeptablen Weg des Schutzes dieser kritischen Infrastrukturen dar. Vielmehr sollten diese Infrastrukturelemente von der Einmeldung ausgenommen sein.

- **Umfang kritischer Infrastrukturen**

Gemäß § 13a Abs 3 bzw. Abs 4 TKG 2003, können Netzbereitsteller jene Standorte und Netzkomponenten bezeichnen, bei denen durch die Mitbenutzung bzw. eine gemeinsame Bauführung 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. Gemäß § 3 Abs 4 der ZIS-EinmeldeV können nur einzelne Standorte, Leitungswege bzw. Netzkomponenten als kritische Infrastrukturen markiert werden. Die Erläuterungen führen dazu weiter aus, dass ein zur Einmeldung Verpflichteter ausschließlich über kritische Infrastrukturen verfügt wäre wenig wahrscheinlich und somit eine generelle Einmeldung aller Daten als kritisch daher unzulässig. Einen solchen Fall – jemand verfügt nur über kritische Infrastrukturen – kann man jedoch per se nicht ausschließen. Auch Das TKG2003 liefert hierfür keine Grundlage, da es dort keinerlei Beschränkung im Hinblick auf die Anzahl der als kritisch einstuftbaren Elemente gibt. Die Klassifizierung hat aus unserer Sicht wohl auf der Ebene von einzelnen Netzkomponenten zu erfolgen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass alle eingemeldeten Netzkomponenten gegebenenfalls als kritisch bezeichnet werden können.

Ein ausnehmen kritischer Infrastrukturelemente aus der Einmeldeverpflichtung würde auch dieses Problem lösen.

- **Mehrfacheinmeldung von Infrastrukturen**

Das vorgesehene Prozedere der Dateneinmeldung an die ZIS wird dazu führen, dass von zahlreichen Stellen Informationen über ein und dieselbe Infrastruktur mehrfach eingemeldet werden. Verpflichtet zur Einmeldung von Daten sind etwa neben Netzbereitstellern auch Gebietskörperschaften wie Bund, Länder, oder Gemeinden. Nachdem davon auszugehen ist, dass beispielsweise Gemeinden über elektronische Informationen über die Einbauten verschiedenster Netzbetreiber in ihrem Gemeindegebiet verfügen, werden diese Informationen durch die Gemeinde an das ZIS geliefert.

Parallel dazu trifft die Verpflichtung zur Datenbereitstellung jeden einzelnen Netzbereitsteller (Energieversorger, Fernwärmebetreiber, Telekommunikationsbetreiber, Asfinag, etc.) in Bezug auf seine Infrastruktur auf dem Gebiet dieser Gemeinde.

Dadurch wird es zu einer Kumulierung von Daten über ein und dieselbe Infrastruktur in den unterschiedlichsten Formaten und in unterschiedlichem Detailgrad/Genauigkeitsgrad sowie



Qualitätsniveau kommen. Im Ergebnis wird diese Datensammlung gänzlich unbrauchbar im Hinblick auf den intendierten Zweck sein, da ja eine Bereinigung bzw. Entflechtung durch die ZIS ebenfalls nicht möglich ist.

Der vorliegende Verordnungsentwurf adressiert dieses Problem leider in keiner Weise. Wir fürchten daher, dass für alle Verpflichteten lediglich erheblicher Aufwand durch die initiale Datenbereitstellung sowie die laufende Aktualisierung entsteht, die gesammelten Daten allerdings keinen Nutzen für einen potentiellen Nachfrager stiften werden.

Im Zuge der Verordnung wäre somit zu klären wie mit redundanten Informationen im Hinblick auf die einzumeldenden Infrastrukturen umgegangen wird, bzw. wie eine Einmeldung redundanter Information vermieden werden kann.

Ein aus unserer Sicht geeignetes Konzept dafür wäre, dass man die die Einmeldeverpflichtung auf den jeweiligen Eigentümer der Infrastruktur beschränkt und dass nur dieser verpflichtet wäre, die initiale Einmeldung vorzunehmen, bzw. für die entsprechende Aktualisierung zu sorgen.

Das Problem der Mehrfacheinmeldung ist auch im Zusammenhang mit der Kennzeichnung kritischer Infrastrukturelemente problematisch, da ja jeder Einmeldende eine andere Sichtweise im Hinblick darauf haben könnte, ob einzelne Elemente als kritisch oder unkritisch einzustufen sind. Ob Infrastrukturen kritisch sind leitet sich ja mitunter nicht aus der Infrastruktur per se ab, sondern aus der Art der Dienstleistung welche über diese Infrastruktur erbracht wird (Nutzung). Über diese konkrete Nutzungsinformation verfügt eine Gebietskörperschaft jedoch nicht. Über diese Information verfügt ausschließlich der Netzbereitsteller als Eigentümer oder Verfügungsberechtigter über diese Infrastruktur.

Wir schlagen deshalb vor, dass man klarstellt, dass die Einmeldung von Infrastrukturdaten an die ZIS jeweils nur durch den Eigentümer der jeweiligen Infrastrukturelemente zu erfolgen hat.

- **Keine Doppelmeldung**

Zahlreiche Informationen stehen der Behörde bereits aus anderen Titeln zur Verfügung. Beispielsweise sind Mobilnetzbetreiber aufgrund von Bestimmungen in den Frequenz-zuteilungsbescheiden verpflichtet quartalsweise Informationen über ihre in Betrieb befindlichen Mobilfunkstationen (Sendemasten) an das Frequenzbüro im Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) zu übermitteln. Das BMVIT verfügt somit über einen aktuellen konsolidierten Status über alle in Österreich in Betrieb befindlichen Mobilfunkstandorte.

Das BMIT erstellt daraus in Kooperation mit der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH sowie dem Forum Mobilkommunikation einen öffentlich zugänglichen Senderkataster (<http://www.senderkataster.at/>) welcher neben Mobilfunkstandorten auch Rundfunkstationen umfasst.

Ähnlich verhält es sich mit Access Remote Units (ARU-Standorte) welche im Zuge des NGA-Netzausbaues in ein dafür vorgesehenes Verzeichnis (Anhang A zu den Anschalterichtlinien) eingetragen werden. Diese Standortinformationen stehend der RTR ebenso wie allen Netzbetreibern zur Verfügung.

Wir erachten es als wenig effizient, wenn derartige Informationen, für die es bereits etablierte Verzeichnisse gibt, wiederholt in das ZIS eingemeldet werden sollen.

Der vorliegende Verordnungsentwurf adressiert die Thematik redundanter Informationen bzw. Datenanlieferungen jedoch in keiner Weise. Ein nochmaliger Datenabzug und eine Übermittlung an die ZIS, würde nur unnötigen Aufwand produzieren.



Aus Effizienzüberlegungen sollten solche Fälle tunichst vermieden werden und demnach in der Verordnung entsprechende Klarstellungen, im Hinblick auf den Umgang mit bereits existierenden und für Zwecke des ZIS nutzbaren Datenquellen, getroffen werden.

Auch hier sollte das Prinzip gelten, dass nur der jeweilige Eigentümer der Infrastruktur eine Einmeldung vorzunehmen hat. Somit sollte nicht eine Übermittlung der Mobilfunkstandorte durch das BMVIT an die RTR (die ZIS) erfolgen sondern beispielsweise diese Art der Infrastruktur aus der Einmeldeverpflichtung ausgenommen werden, da es hierfür bereits ein öffentliches Verzeichnis existiert.

- **Intervall für Aktualisierungslieferungen**

Der einzig gangbare Weg im Hinblick auf die Aktualisierung von Bestandsdaten bzw. im Hinblick auf die Ergänzung neuer Infrastrukturelemente, ist aus unserer Sicht eine stichtagsbezogene Übermittlung des Gesamtbestandes. Solche Datenabzüge, bei einem österreichweiten, flächigen Telekommunikationsnetz, wie jenem von A1, belasten unsere Systeme enorm. Darüber hinaus handelt es sich bei der gegenständlichen Infrastruktur um Netzelemente, die sehr statisch sind. Eine Abfrage in kurzen Zeitintervallen würde somit nahezu keine Veränderungen zutage bringen. Wir erachten daher eine Aktualisierung der Infrastrukturdaten (Bestandsdaten) in halbjährlichen Intervallen für eine angemessene Zeitspanne um dem Zweck der ZIS zu entsprechen. Eine Datenbereitstellung in kürzeren Intervallen, würde ja auch beim Betreiber der ZIS, der RTR, einen zusätzlichen Aufwand generieren, dem kein vertretbarer Nutzen gegenüber stünde.

- **Zugang zu Mindestinformationen über Bauvorhaben**

Sehr viel mehr Sinn würde jedoch eine kurzfristige und aktive Information im Hinblick auf geplante Bauvorhaben machen, welche für eine Koordination in Frage kommen. In das ZIS sind ja neben der Bestandsinfrastructure auch geplante Bauvorhaben einzumelden, wenn diese über öffentliche Zuschüsse finanziert werden. Über die Tatsache, dass solche Bauvorhaben geplant sind, erfährt jedoch nur die ZIS. Lediglich wenn ein Netzbetreiber zufällig im gleichen Zeitfenster für dieses Gebiet eine Anfrage stellt, würde er davon erfahren.

Hier wäre deshalb eine aktive Bereitstellung von Informationen über diese Vorhaben sehr viel sinnvoller, um allen Interessierten die Möglichkeit zu geben bestehende Ausbaupläne möglicherweise zeitlich zu koordinieren.

So wie die Konstruktion heute gestaltet ist, wird die Einmeldung von Bauprojekten kaum einen Nutzen stiften können. Sinnvoll wäre beispielsweise aus heutiger Sicht die Bereitstellung aller im dritten Quartal 2016 geplanten Bauprojekte in Form einer Abfrage an die ZIS, welche natürlich nur Netzbetreibern mit entsprechenden Ausbauplänen zur Verfügung stehen sollte.

Wir schlagend deshalb vor, für geplante Bauvorhaben welche in die ZIS eingemeldet werden, eine proaktive Bereitstellung dieser Information vorzusehen.

- **Der Begriff „öffentliche Zuschüsse“ ist unklar und bedarf einer Präzisierung**

Für uns ist aus dem TKG nicht hinreichend klar ableitbar, wie der Begriff „öffentliche Zuschüsse“ konkret zu verstehen ist. Dieser bedarf deshalb im Rahmen der vorliegenden Verordnung einer Präzisierung.



Aus der Zielsetzung der Förderung des Breitbandausbaues durch die gegenständlichen Maßnahmen, leitet sich für uns klar ab, dass sich der Begriff „öffentlicher Zuschuss“ nicht ausschließlich auf konkrete Förderprojekte wie etwas das Programm Breitband Austria 2020 oder vorangegangene ELER-Förderungen beschränken kann.

Sehr viel mehr vertreten wir die Ansicht, dass beispielsweise Gebietskörperschaften, wie etwa Gemeinden, mit Ihren Tätigkeiten klar unter die Definition „öffentlicher Zuschuss“ fallen. Dies auch dann, wenn sie für ein konkretes Bauvorhaben keine expliziten Fördermittel lukrieren. In Anbetracht der geringen Eigenfinanzierungskraft von Gemeinden ist wohl bei allen nennenswerten Baumaßnahmen von Kommunen davon auszugehen, dass diese aus öffentlichen Mitteln bezuschusst werden. Spätestens ist dies dann der Fall, wenn man die Quelle des Finanzausgleiches (überwiegend Steuermittel in Form von Bundesabgaben) berücksichtigt.

Es ginge aus unserer Sicht völlig am Ziel vorbei, wenn nicht etwa alle Gemeinden und Länder verpflichtet wären, ihre geplanten Bauvorhaben an die ZIS zu übermitteln. Wir fordern deshalb eine Klarstellung im Rahmen dieser Verordnung, dass geplante Bauvorhaben der öffentlichen Hand jedenfalls in die ZIS einzumelden sind.

Zusammengefasst möchten wir folgende drei Punkte des Verordnungsentwurfes hervorheben die aus unserer Sicht die zentralen Elemente darstellen und einer entsprechenden Anpassung bedürfen:

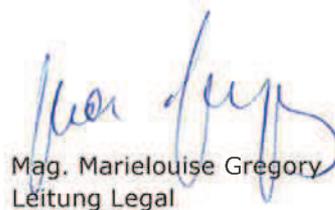
1. Keine Beschränkung der Verordnung lediglich die auf die Einmeldung. Vielmehr sollte eine gesamthafte Verordnung Erlassen werden, die auch die Aspekte der Datenhaltung bzw. den Zugang zu diesen Daten mitumfasst.
2. Die Markierung kritischer Infrastrukturen ist ein ungeeignetes Konzept zum Schutz dieser Infrastrukturen. Vielmehr sollten diese Infrastrukturelemente von der Einmeldung ausgenommen sein.
3. Klarstellung, dass die Einmeldung von Infrastrukturdaten an die ZIS, jeweils nur durch den Eigentümer der betroffenen Infrastrukturelemente zu erfolgen hat.

Wir ersuchen Sie um eine entsprechende Berücksichtigung unserer Argumente.

Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

  
Mag. Michael Seitlinger  
Leitung Regulatory & European Affairs

  
Mag. Marielouise Gregory  
Leitung Legal