

Stellungnahme von Industrievertretern der PG Infrastrukturatlas

zu den

Rahmenbedingungen der Bundesnetzagentur für den bundesweiten Infrastrukturatlas

Eine flächendeckende Versorgung mit hochwertigen Breitbanddienstleistungen ist für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung von erheblicher Bedeutung. In ländlichen Regionen kann dieses Ziel angesichts vergleichsweise hoher Investitionen bei gleichzeitig deutlich geringerer Nutzerdichte nur durch eine konzertierte Aktion aller relevanten Marktteilnehmer, der Politik auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie des Regulierers erreicht werden.

Für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur ist eine Anbindung der zu versorgenden Regionen an das Backbone erforderlich. Hierzu werden in der Regel Glasfaser- oder Richtfunkstrecken eingesetzt. Die dabei entstehenden Kosten können gerade in ländlichen Regionen erheblich sein und haben damit entscheidenden Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Projekte. Gleichzeitig existieren Infrastrukturen, bei denen eine Mitnutzung aus technischer Sicht grundsätzlich möglich wäre und die zu einer Reduktion der Kosten beitragen könnten.

Im Rahmen des IT-Gipfelprozesses wurde von der AG2-Unterarbeitsgruppe „Breitband der Zukunft“ eine Projektgruppe initiiert, die die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen für die Erstellung eines bundesweiten Infrastrukturatlases diskutieren und erarbeiten sollte. In einer sehr konstruktiven Diskussion konnte sehr schnell ein Konsens zu den wesentlichen Eckpunkten für die Zulieferung und Nutzung, sowie zu Art und Umfang der Daten erzielt werden. Diese Punkte wurden in einem ersten Entwurf der Projektgruppe für ein MoU / eine Rahmenvereinbarung inhaltlich festgehalten.

Diese gehen von den folgenden Prämissen aus:

1. Das Ziel, einen bundesweiten Infrastrukturatlas aufzubauen wird von den Mitgliedern der „Projektgruppe Infrastrukturatlas“ grundsätzlich unterstützt. Die wesentlichen Eckpunkte wurden von der Projektgruppe intensiv diskutiert und hierzu ein Konsens entwickelt.
2. Die Diskussionen basieren auf der Grundannahme, dass die Teilnahme am Infrastrukturatlas auf freiwilliger Basis erfolgt. Zugleich ist es aber ein Eigeninteresse der beteiligten Unternehmen, Synergien beim Infrastrukturaufbau durch den Infrastrukturatlas besser nutzen zu können. Daneben sollten zusätzliche Anreize für Infrastrukturihaber geschaffen werden Daten zu ihrer Infrastruktur für den Atlas bereitzustellen.

3. Aufwand und Nutzen des Infrastrukturatlas müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen. Nur so ist eine Teilnahme aus Sicht der Infrastrukturbetreiber sinnvoll. Dies umfasst insbesondere die Bereiche
 - Zulieferung und Aktualisierung von Daten
 - Prozess zur Übernahme von Daten die von der Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit ihrer sonstigen Tätigkeit bereits erhoben wurden, soweit dies von dem jeweiligen Infrastrukturbetreiber gewünscht wird und er der Datenübernahme ausdrücklich zugestimmt hat
 - Aufwand zur Prüfung von Anfragen zum Zugriff auf die Daten aus dem Infrastrukturatlas
 - Administrative Prozesse zur Genehmigung der Verwendung der Daten
4. Bei den Infrastrukturdaten handelt es sich um sensible Unternehmensinformationen und teilweise auch um sicherheitsrelevante Informationen. Daher verdient die Sicherheit und das Rechtemanagement für den Zugriff auf die Daten ebenso einer besonderen Beachtung wie die Frage nach möglichen Sanktionsmechanismen bei missbräuchlicher Nutzung. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die im Juni 2009 von der Bundesregierung verabschiedete Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Sowohl KRITIS als auch der "Nationale Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen" (NPSI) setzen ausdrücklich auf den Gesichtspunkt der Prävention, wonach Risiken im Vorfeld identifiziert werden und durch eine umfassende Schutzvorkehr möglichst vermieden oder zumindest auf ein Mindestmaß beschränkt werden sollen. Dementsprechend sollte zeitnah im Dialog zwischen Bundesnetzagentur, weiteren relevanten staatlichen Stellen und Infrastrukturbetreibern eine Analyse und Bewertung vorgenommen und Empfehlungen gegeben werden.
5. Die Daten für den Infrastrukturatlas werden nach bestem Wissen und Gewissen zur Verfügung gestellt. Gleichwohl kann die Richtigkeit der jeweiligen Daten nur im Rahmen bilateraler Vereinbarungen zur Bereitstellung von Leistungen geprüft und garantiert werden. Die Infrastrukturihaber sind daher im Rahmen des Infrastrukturatlases grundsätzlich von einer Haftung für die Richtigkeit der Daten freizustellen.
6. Weiterhin darf den Unternehmen, die Infrastrukturdaten zuliefern, keine Haftung infolge missbräuchlicher Nutzung der Daten durch Dritte bzw. daraus resultierende Schäden entstehen.

Die Mitglieder der „Projektgruppe Infrastrukturatlas“ begrüßen daher die Übernahme vieler Punkte aus den Ergebnissen der Projektgruppe in dem von der Bundesnetzagentur vorgelegten Entwurf. Zugleich müssen wir aber auch feststellen, dass einige Punkte in dem o. g. Entwurf der Bundesnetzagentur nicht ausreichend umgesetzt sind. Wir nehmen daher wie folgt Stellung:

A) Die Industrie unterstützt den Aufbau eines Infrastrukturatlases aktiv

Es besteht eine grundsätzliche Zustimmung der wesentlichen markt beteiligten Unternehmen und Verbände zum Infrastrukturatlas. Darüber hinaus sind die Unterzeichner bereit, den Infrastrukturatlas durch die Bereitstellung von relevanten Infrastrukturdaten aktiv zu unterstützen. Wesentliche Eckpunkte wurden von der Industrie und den Verbänden im Rahmen einer Projektgruppe des IT-Gipfelprozesses erarbeitet.

B) Die Industrie lehnt eine „vorläufige Arbeitsversion“ in der von der Bundesnetzagentur skizzierten Form ab

Auch wenn wir grundsätzlich Verständnis dafür haben, möglichst schnell erste Ergebnisse präsentieren zu können, halten wir den von der Bundesnetzagentur vorgeschlagenen Weg einer „vorläufigen Arbeitsversion“ nicht für sinnvoll. Die Gründe sind:

- Mit der Beteiligung am Infrastrukturatlas entstehen den Infrastrukturiern gerade zu Beginn erhebliche Aufwendungen. Um eine Beteiligung am Infrastrukturatlas sachgerecht prüfen zu können, müssen daher die endgültigen Bedingungen schon von Anfang an klar und verbindlich definiert sein. Die Möglichkeit zu einem späteren Zeitpunkt der weiteren Verwendung der Daten widersprechen zu können ist dementsprechend nicht zielführend.
- Das skizzierte Verfahren zur Zugriffsbeschränkung sieht keine hinreichende Prüfung der Nutzungsberechtigung durch die Bundesnetzagentur oder durch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts vor, sondern lediglich eine Prüfung der Projektrelevanz – also eher die Frage nach einer räumlichen Abgrenzung, wobei auch die Art und Weise dieser Prüfung noch weiter zu spezifizieren ist. Infrastrukturiern, die also einen ungeprüften Zugriff auf ihre Daten verhindern möchten, müssten die Daten als sensibel kennzeichnen und dementsprechend alle Anfragen selbst verifizieren. Dieses würde zu einer erheblichen Belastung der Unternehmen führen. Zudem müssten dann alle Unternehmen, die von einer Projektanfrage betroffen sind jeweils individuell prüfen, ob ein berechtigtes Interesse an der Nutzung der Daten vorliegt. Nur durch eine zentralisierte grundsätzliche Prüfung der Anfragen durch die Bundesnetzagentur oder eine andere Körperschaft des öffentlichen Rechts könnte dies vermieden werden. Eine missbräuchliche Nutzung des Infrastrukturatlases in Form von Informationsgewinnung durch bloße Behauptung angeblicher Projekte muss mit Hilfe geeigneter Prüfmechanismen ebenfalls verhindert werden. Dabei ist auch sicherzustellen, dass Nutzungsberechtigte nicht systematisch die gesamte Infrastruktur eines Infrastrukturiern abfragen können. Gleichzeitig sind die Prozesse aber auch für Nutzungsberechtigte möglichst effizient zu gestalten, so dass der aufwändig erstellte Infrastrukturatlas tatsächlich einen Beitrag für die Beschleunigung des Breitbandausbaus beisteuern kann.

C) Die Industrie erwartet klare vertragliche Strukturen für die Zulieferung, Verarbeitung und Nutzung der Infrastrukturdaten

Damit Infrastrukturiern bereit sind, Daten für den Infrastrukturatlas zu liefern, müssen sie die Sicherheit haben, dass mit den Daten verantwortungsvoll umgegangen wird. Darüber hinaus müssen Sanktionsmechanismen verbindlich vereinbart sein, die eine hinreichende abschreckende Wirkung gegen eine missbräuchliche Verwendung der Daten darstellen. Letzteres lässt der Entwurf der Bundesnetzagentur vermissen. Er enthält in 4 (3) ausschließlich eine Regelung für den Fall, dass die Daten seitens der Bundesnetzagentur anders als vereinbart verwendet werden. Sanktionsmöglichkeiten für den Fall einer unautorisierten Nutzung der Daten durch Nutzungsberechtigte oder auch Nicht-Nutzungsberechtigte fehlen vollständig.

Wir schlagen daher die folgende Struktur für die vertraglichen Vereinbarungen vor:

- i) Memorandum of Understanding (MoU) als grundsätzliche Absichtserklärung aller Beteiligten, aktiv den Aufbau eines Infrastrukturatlas zu unterstützen
- ii) bilaterale vertragliche Regelung zwischen Bundesnetzagentur und dem jeweiligen Infrastrukturihaber, in dem Art, Umfang, Nutzungsmöglichkeit, Haftung, etc. im Sinne des Entwurfs der „Projektgruppe Infrastrukturatlas“ festgelegt sind
- iii) bilaterale Geheimhaltungsvereinbarung, die zwischen Bundesnetzagentur und den jeweiligen Nutzern der Infrastrukturdaten geschlossen wird und in der Art und Umfang der Nutzung der Daten, Regelungen zur Geheimhaltung und Löschung, eindeutige Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung sowie Haftungsfreistellungen festgelegt sind.

Entsprechende Entwürfe werden derzeit in der „Projektgruppe Infrastrukturatlas“ vorbereitet. Wir würden es begrüßen, wenn diese als Grundlage für die weiteren Diskussionen zum bundesweiten Infrastrukturatlas von der Bundesnetzagentur berücksichtigt würden.

Vor Unterzeichnung des MoU müssen zudem die offenen Fragen hinsichtlich der Rechtskonformität des Vorhabens geklärt sein. Insbesondere sollte daher die BNetzA zeitnah die kartellrechtliche Unbedenklichkeit des Infrastrukturatlas prüfen.

Die Mitglieder der „Projektgruppe Infrastrukturatlas“ sind auch weiterhin bereit die Arbeiten am Infrastrukturatlas aktiv zu unterstützen und stehen für weitere Diskussionen mit der Bundesnetzagentur gerne zur Verfügung. Wir schlagen daher eine gemeinsame Sitzung der Projektgruppe mit der Bundesnetzagentur vor, sobald die Ergebnisse der aktuellen Konsultation vorliegen. Hierbei empfiehlt sich aus unserer Sicht auch die Einbeziehung von Vertretern der Bundesländer.

Diese Stellungnahme wird von den folgenden Mitgliedern der Projektgruppe Infrastrukturatlas unterstützt:

- Alcatel-Lucent Holding GmbH
- BITKOM – Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und Neue Medien e.V.
- BREKO – Bundesverband Breitbandkommunikation e.V.
- Deutsche Telekom AG
- E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG
- Ericsson GmbH
- Kabel Deutschland GmbH
- Telefónica o2 Germany GmbH & Co. OHG / Telefónica Deutschland GmbH
- VATM – Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e.V.
- Vodafone / Arcor