

Herbert Waloschek
A 1080 Wien
28.7.2018

Stellungnahme zu

„Bundesgesetz, mit dem das Telekommunikationsgesetz 2003, das Funkanlagen-Marktüberwachungs-Gesetz und das Funker-Zeugnisgesetz 1998 geändert werden“ (63/ME)

Allgemeines zum Vorhaben:

Positiv zu bewerten ist das Ziel des Vorhabens, landesweite Versorgung mit Gigabit-Anschlüssen zu unterstützen.

Zentrales Breitband-Monitoring als Informationsdrehscheibe zur besseren Steuerung von Versorgungsaufgaben, Förderungen und Regulierungsentscheidungen wirkt positiv.

Auflagen zu verstärktem Einsatz der Mitbenutzung bereits vorhandener Infrastruktur und der kostengünstigen Mitverlegung neuer Infrastruktur sind Schritte in die richtige Richtung. Öffentlicher Zugang und Transparenz der Monitoring-Daten können einen Beitrag zu raschem, qualitativem Breitbandausbau leisten.

Für raschen und koordinierten Ausbau der nötigen Breitbandversorgung (insbesondere die Grundversorgung Fiber to the Home FTTH) müsste die zentrale Meldestelle auch Steuerungs- und Durchsetzungsmöglichkeit erhalten. Um einen dauerhaften Wettbewerb und nachhaltige Infrastruktur zu sichern, die nicht alle drei Jahre auf die nächste Brückentechnologie gehoben werden muss, ist zentrale Koordinierung und Lenkung nötig.

Im Detail möchte ich insbesondere zu folgenden Punkten Stellung beziehen:

Sicherheit durch eingeschränkte Prüf- und Sanktionsaufgaben gefährdet

Besonders durch die Abschaffung von Zulassung und Typenprüfung (bereits seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen) wurde von dem Prozess der Zulassung einer Funkanlage oder eines Telekommunikationsendgerätes vor dessen Inverkehrbringen abgesehen und durch ein System der Herstellererklärung ersetzt. Seither ist eine rasante Zunahme von Störungen und Elektromog zu vermerken, so wie sie derzeit im Bereich des Wetterradars vermehrt auftreten.

Die implizite Konformitätsvermutung bzw. herstellereitige -behauptung ersetzt eine technische Prüfung, was den gesamten Bereich der Sicherheit informationstechnischer Systeme außer Acht lässt.

Minderwertige Geräte, die ohne Hinsicht auf Sicherheit hergestellt werden, können so auf den europäischen Markt fließen. Geräte, die eine Verbindung mit dem Internet ermöglichen, stellen noch eine besondere Sicherheitskategorie dar. Wenn ein Gerät, welches nicht einem gewissen Maß an Sicherheitsmechanismen entspricht, ans Internet angeschlossen wird, kann es in kürzester Zeit Teil eines Bot-Netzwerks werden und Funktionen ausführen, für die es nicht gedacht ist und die der Besitzer unter Umständen nicht einmal bemerken kann. Mit dem Mirai Botnetz ist dies 2016 bereits durch Verwendung ungesicherter Überwachungskameras und anderer IoT-Geräte

geschehen und hat auch IT-Giganten wie Twitter, Amazon und die Deutsche Telekom zum Erliegen gebracht.

Die Streichung der Typenprüfung entspricht einer aktiven Förderung der globalen Unsicherheit. Da das Internet aufgrund seines Wesens keine Landesgrenzen kennt, ist nicht nur die österreichische IT-Sicherheit gefährdet; hier handelt es sich keinesfalls um eine lässliche Unannehmlichkeit, mit der die Behörden sich auseinandersetzen haben. Die globale IT-Sicherheit ist ein Maßstab, der bereits jetzt unbedingt notwendig ist und in Zukunft immer wichtiger werden wird.

Hier ist ein qualifizierter Ausbau der Kontroll- und Überwachungsfunktion mit entsprechend erweiterte Sanktionsmöglichkeiten nötig. Diese Vorleistung für Sicherheit fehlt im vorliegenden Entwurf.

Fehlende Verpflichtung, störungsfreien Betrieb zu gewährleisten

Dass die Fernmeldebehörde in Zukunft nicht mehr verpflichtet sein soll, den störungsfreien Betrieb der Kommunikations- und Funkdienste zu gewährleisten, sehen wir als grobe Unterlassung. Im Rahmen der ITU, der auch Österreich angehört, sind zu schützende Dienste in internationalem Rahmen definiert (z.B. Funkdienste in Radio Regulations, Article 1, Section III – Radio services ff). Österreich darf sich dieser internationalen Verpflichtung nicht entziehen, eine Kann-Bestimmung, wie im Entwurf § 88 vorgesehen, ist unzulässig.

Wie widersprüchlich die Aufgaben der Behörde gesehen werden, zeigt sich daran, dass einerseits Gebühren begründet werden:

„Diese gemäß Abs. 1 zu entrichtenden Gebühren dienen zur Abgeltung der Aufwendungen für die Verwaltung der Frequenzen, für die Planung, Koordinierung und Fortschreibung von Frequenznutzungen, sowie für die dazu notwendigen Messungen, Prüfungen und Verträglichkeitsuntersuchungen zur Gewährleistung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung.“

Die Gewährleistung einer störungsfreien Frequenznutzung ist allerdings nur optional und damit widersprüchlich:

§ 88. (1) "Bei Störungen einer Telekommunikationsanlage durch eine andere Telekommunikationsanlage kann das Fernmeldebüro jene Maßnahmen anordnen und in Vollzug setzen, die zum Schutz der gestörten Anlage notwendig und nach den jeweiligen Umständen und unter Vermeidung überflüssiger Kosten für die in Betracht kommenden Anlagen am zweckmäßigsten sind."

Hier wäre ein „hat das Fernmeldebüro ... anzuordnen“ angemessen.

TKG und Amateurfunk sind unterschiedliche Rechtsmaterien

Ein Sinn für die Integrierung des AFG ins TKG ist nicht zu erkennen. Es werden Gesetze zusammengelegt, die völlig unterschiedliche Bereiche und Personengruppen adressieren, anstatt, wie in den Erläuterungen genannt, eine Straffung und Vereinfachung des Gesetzesapparates herbeizuführen.

Funkamateure sind per Definition natürliche Personen und grundsätzlich anders zu behandeln als juristische Personen / Unternehmen, deren Handlungsrahmen im TKG geregelt sind. Das TKG regelt die Beziehungen von Unternehmen mit der Öffentlichkeit, die Zulassung von Anlagen der Telekommunikation und den Marktzugang. Warum sich diese nun ebenfalls mit dem Amateurfunkrecht auseinander setzen sollen, bleibt unverständlich.

Das TKG regelt gemäß Definition bisher:

§ 1. (1) Zweck dieses Bundesgesetzes ist es, durch Förderung des Wettbewerbes im Bereich der elektronischen Kommunikation die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit zuverlässigen, preiswerten, hochwertigen und innovativen Kommunikationsdienstleistungen zu gewährleisten. ...

Neu hinzukommen soll

§ 1. (1) bis (2b)...

(2c) Dieses Bundesgesetz regelt auch den Amateurfunkdienst.

Hier sollen zwei völlig unterschiedliche Materien zusammengeführt werden: nationale Regelungen des Zugangs zu Kommunikationsdiensten sowie des Marktzugangs für Telekommunikationsanbieter – und dazu die Umsetzung international gültiger Vereinbarungen zur Ausübung des technisch-experimentellen, nichtkommerziellen Amateurfunks. Inhalt des Amateurfunkgesetz ist eine Regelung, die ausschließlich der Ausübung des Amateurfunkdienstes durch entsprechend qualifizierte und staatlich geprüfte Einzelpersonen (derzeit etwa sechstausend) gilt. Insgesamt ist die Materie des TKG sehr komplex, eine sinnwidrige Zusammenführung mit anderen Themenbereichen bewirkt zwangsläufig eine überbordende Komplexität im TKG (und fehlerhafte, unklare oder fragwürdige Bestimmungen).

Die Zusammenführung der Materie Marktzugang für Unternehmen und technisch-experimenteller, nichtkommerzieller Amateurfunkdienst ist abzulehnen.

Eine sinnvolle Erneuerung des Amateurfunkgesetzes kann nur unter Beachtung der durch internationale Vereinbarungen gegebenen Rahmenbedingungen und in Zusammenarbeit mit den Betroffenen, den Funkamateuren, erfolgen.

Nachvollziehbar ist auch, dass Manche diesen missglückten Ansatz als Versuch sehen, Spitzen, Angriffe und Einschränkungen für den Amateurfunk in einer für Nichtjuristen kaum überschaubaren Gesetzesmaterie zu verstecken. Die Tatsache, dass im Vorfeld keine Abstimmung mit den „Stakeholdern“, den Betroffenen und dem Verband der österreichischen Funkamateure erfolgt ist, lässt auf zumindest ungenügende Vorbereitung des Vorhabens schließen.

Befristung von Bewilligungen in Nichtkommerziellem Bereich ist sinnwidrig

Eine Regelung, dass Lizenzen für Frequenznutzung befristet zu vergeben sind, wurde mit dem TKG 2003 eingeführt. Das TKG 2003 enthält – mit voller Absicht des Gesetzgebers – keinen Bezug zum nichtkommerziellen, experimentellen Amateurfunkdienst. Der Amateurfunkdienst ist derzeit auch aus diesem Grund in einem eigenen Gesetz geregelt, da es nicht sinnvoll ist, Regelungen für kommerzielle Telekommunikation und Regelungen für einen nichtkommerziellen, experimentellen, nach internationalem Recht definierten, personenbezogenen Funkdienst in einem gemeinsamen Gesetz zu regeln.

Erst aus der missglückten Zusammenführung zweier zueinander nicht kompatiblen Rechtsmaterien ergeben sich zahlreiche Komplikationen und Irrtümer:

So wird in den Erläuterungen unterstellt, das TKG 2003 habe künftig Befristungen für alle Bewilligungen vorgesehen. Dabei wird übersehen, dass z.B. Amateurfunkbewilligungen absichtlich nicht im TKG 2003 zu regeln sind.

Ebenso wenig treffen die in den Erläuterungen behaupteten Engpässe bei der Rufzeichenvergabe zu; die hypothetisch angenommene Steigerung des Bedarfs an Rufzeichen lässt sich aus der bisherigen Realität nicht ableiten. Wäre es der Behörde ein Anliegen, eine straffere Nutzung vergebener Rufzeichen zu bewirken, hätte sie schon

bisher – mit minimalem Aufwand – mit einer regelmäßigen Erinnerung an eine bestehende, kostenpflichtige Lizenz den gleichen Effekt erzielt wie das jetzt im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen aufwändige Verfahren mit Erinnerung und Neuausstellung von Bewilligungen. Im Sinne einer effektiven Frequenznutzung, wie es die Intention der Befristung des TKG 2003 im kommerziellen Bereich ist, ist die Anzahl vergebener Amateurfunkbewilligungen nicht relevant.

Die Absicht, personenbezogene Bewilligungen, die eine international anerkannte Bestätigung erworbener Qualifikation darstellen, zeitlich zu begrenzen, kann zu Recht als Affront gesehen werden. Begründeter Zweifel und Verunsicherung der Funkamateure durch diese nicht nötige Restriktion würde die Bereitschaft, privat und uneigennützig hohen zeitlichen, aber vor allem auch materiellen Aufwand für technische Einrichtungen zu treiben, wenn deren Dauerhaftigkeit in Folge einer nicht nachvollziehbaren Lizenzpolitik in Frage zu stellen ist, begrenzen. Wer will sich eine mehrere Tausend Euro teure Anlage mühsam zusammenstellen und aufbauen, wenn sie nach fünf Jahren wieder abgebaut werden muss (Absichtserklärungen in den Erläuterungen sind nicht in den Gesetzesvorschlag eingeflossen und daher nicht relevant)?

Schließlich soll die Behörde die Bewilligungen nur ausstellen dürfen, keinesfalls aber müssen. Im Gesetzesvorschlag fehlt das verbindliche Recht, Bewilligungen nach Ablauf mit gleichem Inhalt wieder zu erlangen.

Verwaltungsvereinfachung oder regelmäßige Kostensteigerung?

Ebenso wenig nachvollziehbar ist, warum eine – für kommerzielle Unternehmen, die ihre Einnahmen durch Anpassung der Marktpreise steuern können, sinnvolle – Indexierung von Gebühren auch gegenüber Privatpersonen und Vereinen, deren Einkommenszuwächse in den letzten Jahren deutlich unter den Steigerungen des Verbraucherpreisindex liegen, angewandt werden sollen. In Analogie wäre eine gesetzliche Verpflichtung zu Anhebung von unselbständigen Einkommen, Pensionen und Sozialleistungen in Höhe des Verbraucherpreis-Index zu fordern. Stattdessen sollten die Leistungen der Verwaltung durch Verbesserung und Vereinfachung fortlaufend gesenkt werden.

Nicht benötigte zusätzliche Bewilligungen statt Liberalisierung

Bereits bisher wurden Remote-Funkstationen auch in Österreich intensiv betrieben. Diese sind vom gültigen Amateurfunkgesetz rechtlich gedeckt, auch wenn der 20 Jahre alte Text dazu mit der aktuellen Technik interpretiert werden muss. Jeder Funkamateur bedient seine Stationen im Bundesgebiet fern und ist persönlich bei den Steuerelementen für den Betrieb verantwortlich. Dass gemäß einer Regelung (§ 81a. Abs. 6) nun Remote-Funkstellen extra genehmigt werden sollen, erhöht den Verwaltungsaufwand und widerspricht dem Ziel einer vereinfachten Verwaltung.

Internationale Vereinbarungen sind ungenügend berücksichtigt

Der Amateurfunkdienst unterliegt internationalen Regelungen, ist ein nach VO Funk / Radio Regulations geschützter Funkdienst und hat - wie alle anderen Funkdienste - den Schutz vor Störungen zu genießen. Daher ist für den Amateurfunkdienst der Schutz vor Störungen, wie er im internationalen Recht festgelegt ist, zu gewährleisten. Der Passus „Durch die Erteilung der Amateurfunkbewilligung wird keine Gewähr für einen störungsfreien Amateurfunkbetrieb übernommen“ ist ersatzlos zu streichen.

Wird bestehendes Recht auf Amateurfunkbewilligung wird gestrichen?

Es ist das Recht jeder in Österreich ansässigen Person, nach Ablegung der Amateurfunkprüfung eine Amateurfunkgenehmigung zu erhalten. Daher ist die bisherige Regelung, wonach eine Genehmigung ohne Verzögerung zu erteilen ist, beizubehalten.

Wünschenswert wäre ein zeitgemäßes Amateurfunkgesetz,

das

- in Anerkennung der historischen und aktuellen Verdienste der internationalen Amateurfunkgemeinschaft gemeinsam mit dieser erarbeitet wird
- Behörden verpflichtet, ITU-Bestimmungen und Anpassungen raschest möglich auf nationaler Ebene umzusetzen (z.B. Freigabe der Frequenzbereiche 50 MHz, 70 MHz, 146-148 MHz, keine spektralen Einschränkungen in Bereichen über 1 GHz, ...)
- keine Altersbeschränkungen enthält
- die Mitbenutzung von Klubstationen im Rahmen der Ausbildung unter Aufsicht ermöglicht
- Gebührenfreiheit z.B. für Aufbau von Netzwerken, IoT, Lora-Wan etc.)
- Erleichterungen für Not- und Katastrophenübungen bewirkt
- das - wie in vielen anderen Ländern - die Abnahme von Prüfungen durch Amateurfunkvereine zulässt
- und dem experimentellen Charakter des Amateurfunkdienstes durch weitere Liberalisierungen Ausdruck verleiht