

Entwurf einer Verordnung über Notrufverbindungen

Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Einleitung

Die Verpflichtung zur Erbringung von Notruf ist grundsätzlich in § 108 Abs. 1 TKG geregelt. Konkretisiert wird die Verpflichtung durch eine Verordnung des Wirtschaftsministeriums (NotrufVO) sowie eine technische Richtlinie der Bundesnetzagentur (TR-Notruf). Die NotrufVO liegt bislang lediglich im Entwurf vor.

Nach Auffassung der IEN missachtet der bestehende Entwurf einer NotrufVO (NotrufVO-E) die sich aus neuen Technologien (z.B. VoIP, NGN) ergebende Trennung zwischen Netz und Dienst. Des Weiteren werden durch den NotrufVO-E die technischen Gegebenheiten und Ansprüche von Unternehmenskunden und öffentlichen Einrichtungen zu Unrecht vernachlässigt. Darüber hinaus kritisiert die IEN, dass der Entwurf am Bedarf der deutschen Verbraucher vorbei geht und einseitig die Situation der Deutsche Telekom AG (DTAG) begünstigt.

Die IEN fordert an dieser Stelle eine zeitgemäße Verordnung, welche den Betroffenen gegenüber die Flexibilität gewährleistet, moderne und nachfragegerechte Produkte zu entwickeln, ohne diese aufgrund der Unmöglichkeit der Umsetzung der Vorgaben für den Notruf zu verhindern.

I. Inhalte des NotrufVO-E

Die IEN möchte zunächst anmerken, dass neben dem NotrufVO-E noch kein Entwurf zur TR-Notruf vorliegt. Vor diesem Hintergrund sind viele Details der Umsetzung unklar.

Gemäß § 108 TKG ist derjenige, der öffentlich zugänglich Telefondienste erbringt verpflichtet, für jeden Nutzer unentgeltlich Notrufmöglichkeiten unter den Notrufnummern 112 und der 110 bereitzustellen. Die Notrufe sind

Berlin, den

13.01.2009

MITGLIEDER

Airdata
BT
Cable & Wireless
Colt Telecom
Orange Business
Verizon Business

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRER

RA Jan Mönikes

VORSTAND

Sabine Hennig
Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya
Andreas Schweizer

KONTAKTE

Telefon +49 30 3253 8066
Telefax +49 30 3253 8067
info@ien-berlin.com
www.ien-berlin.com

der **örtlich zuständigen Notrufabfragestelle** zuzuleiten, wobei diese jeweils nur für einen bestimmten Einzugsbereich (z.B. Landkreis) zuständig ist. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die **Rufnummer des Anschlusses** von dem die Verbindung ausgeht, mit übermittelt wird.

Weiterhin müssen auch die Daten, die zur Ermittlung des Standortes von dem die Notrufverbindung ausgeht erforderlich sind, der zuständigen Abfragestelle übermittelt werden. Dies dient insbesondere dazu Hilfsmaßnahmen einleiten zu können, wenn sich der Anrufer nicht mehr artikulieren kann (**Röchelruf**), der deutschen Sprache nicht mächtig oder ortsunkundig ist.

II. Anmerkungen zum NotrufVO-E

1. Mangelnde Trennung zwischen Netz und Dienst

Die IEN erachtet die mangelnde Berücksichtigung neuer Technologien als erheblichen Anlass zur Kritik. Bei den klassischen PSTN Technologien (ISDN, Analog) war die Technologie des Netzes, also die Implementierung der Verbindung zwischen Diensteanbieter und Kunden, bereits durch den Sprachdienst vorgegeben. Demzufolge war es für den Betreiber von Vermittlungsanlagen auch jederzeit möglich, den Kunden zu lokalisieren.

Diese bisherige zwingende Verknüpfung zwischen Netz und Dienst ist jedoch mit den zeitgemäßen Vermittlungsanlagen basierend auf NGN- und VoIP-Technologie aufgehoben worden. Vielmehr ist das Transportmedium bzw. die Netztechnologie nunmehr unabhängig von dem Angebot eines Sprachdienstes. Demzufolge muss der Anbieter des Dienstes auch nicht mehr zugleich das Transportmedium bereitstellen, dies kann auch durch dritte, vom Kunden ausgewählte Unternehmen oder auch durch den Kunden selbst erfolgen.

Im NotrufVO-E hat jedoch der Grundsatz der zwingenden Verbindung zwischen Dienst und Netz als Regelfall Eingang gefunden. So sieht etwa § 4 Abs. 1 Satz 3 NotrufVO vor, dass der Diensteanbieter den „*vom Telekommunikationsnetz festgestellten Standort des Endgerätes*“ übermittelt.

Die IEN möchte an dieser Stelle klarstellen, dass eine solche Vorgabe derzeit nur durch Unternehmen umsetzbar ist, welche ausschließlich Dienste auf der Grundlage eigener Infrastruktur anbieten. Dies gilt insbesondere für die DTAG. Eine solche Regelung hätte daher eine einseitige Begünstigung dieses Unternehmens zur Folge.

Zudem ist anzumerken, dass die Übermittlung von Standortinformationen auch nicht Bestandteil der von der DTAG angebotenen Vorleistungsprodukte

Resale-DSL, Wholesale-DSL oder IP-Bitstrom ist, welche die Grundlage eines erheblichen Teils der heute von alternativen Anbietern, wie auch den IEN-Mitgliedsunternehmen, angebotenen DSL-Anschlüsse ausmachen. Die im NotrufVO-E enthaltenen Vorgaben würden demzufolge der erhofften Belegung im Bereich des Angebots von Telefonanschlüssen entgegenwirken.

Auch aus § 4 Abs. 1 Satz 4 TKG ergibt sich keine, der aktuellen Marktsituation entsprechende Ausnahme. Dort ist vorgesehen: *„Wenn sich Diensteanbieter und Netzbetreiber unterscheiden, hat der Diensteanbieter bei dem beteiligten Zugangsanbieter oder Netzbetreiber unverzüglich Informationen über diesen Standort anzufordern.“* Dieses Anfordern weiterer Informationen legt allerdings ebenfalls zugrunde, dass der Diensteanbieter zumindest den Netzbetreiber kennt und in der Lage ist, mit ihm Informationen auszutauschen. Jedoch besteht gerade keine vertragliche Beziehung, aufgrund derer der Anbieter des Dienstes einen Auskunftsanspruch gegenüber dem Netzbetreiber geltend machen könnte. Vielmehr ist in Fällen, in denen Sprachdienste über das Internet angeboten werden oder der Kunde selbst die Netzdienstleistung bei einem Dritten Unternehmen einkauft, nicht einmal erkennbar, wer überhaupt der betreffende Netzbetreiber ist.

Soweit die Formulierung des § 4 Abs. 1 S. 4 TKG dahingehend interpretiert wird, dass der Diensteanbieter anhand einer IP-Adresse den Standort beim Netzbetreiber erfragen sollte, so ist dies praktisch nicht umsetzbar. Gerade im Bereich der Vorleistungsprodukte Resale-DSL, Wholesale-DSL oder IP-Bitstrom wird die IP-Adresse vom Nachfrager dieser Vorleistungen, nicht der DTAG vergeben. Der betreffende Nachfrager verfügt jedoch nicht über die Standortdaten, da diese nicht von der DTAG übermittelt werden. Demgegenüber kann auch die DTAG nicht die tatsächlichen Standortdaten beauskunften, da sie keine Kenntnis über den Endkunden hat.

Soweit der Verordnungsentwurf vorsieht, dass die Diensteanbieter und Netzbetreiber über Schnittstellen miteinander kommunizieren und die erforderlichen Daten austauschen, möchte die IEN zu bedenken geben, dass ein solcher Austausch aufgrund der Vielzahl der beteiligten Parteien praktisch nicht umsetzbar und auch nicht kontrollierbar ist. Nach Kenntnis der IEN sind bei der Bundesnetzagentur 2.594 Unternehmen als gewerblicher Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen oder Erbringer von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit gemeldet. Darüber hinaus gibt es noch eine sehr große Anzahl von Behörden, Unternehmen oder Privatpersonen, welche über IP-Adressen verfügen und diese für den Zugang zum Internet und zu anderen Netzen nutzen. Diese Vorgabe würde mithin zu der unrealisierbaren Tatsache führen, dass jegliche betroffene Behörden, Unternehmen oder Privatpersonen Schnittstellen implementieren und durch die BNetzA zertifizieren lassen.

2. Keine Berücksichtigung der Standortunabhängigkeit

Die IEN bemängelt zudem, dass der NotrufVO-E die infolge der VoIP-Technologie möglich gewordene Standortunabhängigkeit unberücksichtigt lässt. Eine der wesentlichen Neuerungen von VoIP ist, dass der Teilnehmer gerade nicht mehr an einen bestimmten Standort oder ein bestimmtes Endgerät gebunden ist. So ist festzustellen, dass sowohl öffentliche Einrichtungen als auch Unternehmenskunden verstärkt Lösungen nachfragen, die es ermöglichen, Sprachdienste standortunabhängig einzusetzen.

Gerade die IEN-Mitgliedsunternehmen, die ihren Fokus auf Unternehmenskunden legen, sehen sich häufig der Nachfrage nach standortunabhängigen Lösungen gegenüber gestellt. Ein modernes Unternehmen, welches im gesamten Bundesgebiet Standorte unterhält, fordert größtmögliche Flexibilität zur Sicherstellung dass die Mitarbeiter immer erreichbar bleiben, unabhängig vom Standort. Auch Bundes- und Landesbehörden fragen Lösungen nach, die durch diese Flexibilität gezielt das Einsparpotential der VoIP-Technologie realisieren.

Der NotrufVO-E behindert mithin gerade die Unternehmen, die versuchen, neue innovative Dienste aufgrund der bestehenden Nachfrage am Markt zu etablieren.

3. Fehlende Berücksichtigung der Belange von Unternehmenskunden und öffentlichen Einrichtungen

Der NotrufVO-E lässt nach Auffassung der IEN die Belange von Unternehmenskunden und öffentlichen Einrichtungen als Nachfrager von Telefondiensten unberücksichtigt. Viele große Unternehmen verfügen über eigene Netzinfrastrukturen und realisieren den Netzzugang zu internen und externen IP-Netzen über Abteilungen, die selbständig Netze planen und IP-Adressen vergeben. Auch viele Bundesländer verfügen über Einrichtungen, welche für die Landesbehörden die Netzdienste zur Verfügung stellen (z.B. Hessen: HZD, Rheinland Pfalz: LDI, Niedersachsen: IZN).

Der NotrufVO-E lässt diese Tatsache vollkommen unberücksichtigt, obwohl gerade bei Unternehmen und Behörden mit einer bereits vorhandenen eigenen Netzinfrastruktur das größte Einsparpotential durch die Verwendung von VoIP zu finden ist. Diese Nachfrager können durch eine Migration zu VoIP die Kosten einer parallelen Netzinfrastruktur zur Realisierung des Telefondienstes vollständig einsparen. Die Vorgaben des NotrufVO-E stehen dem jedoch entgegen, da sonst dem Anbieter des Telefondienstes keine entsprechenden Daten an die Notrufabfragestellen übermittelt werden können. Das Defizit wird insbesondere dadurch deutlich, dass der Anbieter des Telefondienstes gegenüber einem sonstigen Netzbetreiber (Unternehmen oder öffentliche Einrichtung) keinen Anspruch auf diese Infor-

mationen oder die Implementierung geltend machen kann, da diese nicht von der Verordnung verpflichtet werden.

4. Berücksichtigung des Bedarfs der Verbraucher

Schließlich erachtet die IEN es als fraglich, ob der NotrufVO-E den Verbraucherbedürfnissen überhaupt gerecht wird. Für den Verbraucher steht zunächst der kostengünstige Telefondienst im Vordergrund. Dass hierbei nicht jedes Produkt zwingend auch die Möglichkeit des Notrufs bieten muss, zeigt der Erfolg von VoIP-Diensten, welche das Führen von Telefongesprächen über das Internet ermöglichen.

Der NotrufVO-E führt zu einer erheblichen Einschränkung des § 108 Abs. 1 TKG und der Beschränkung der angebotenen Produkte. So fordert § 108 Abs. 1 Satz 2 TKG, dass die dort bezeichneten Adressaten **sicherstellen**, dass der Notruf entsprechend den Vorgaben funktioniert. Über den Wortlaut des § 108 TKG hinausgehend verpflichtet der Entwurf der NotrufVO jedoch zu einem **technischen Sicherstellen** des Notrufs.

Die IEN weist darauf hin, dass ein Sprachdienst der Vorgabe des § 108 Abs. 1 Satz 2 TKG gerecht werden kann, wenn der Anbieter des Telefondienstes die Kunden verpflichtet, ihren Standort in einer Datenbank zu hinterlegen und im Fall eines Standortwechsels zu aktualisieren. Alternativ wäre § 108 Abs. 1 TKG auch genüge getan, wenn ein Anbieter den Notruf dadurch sicherstellt, indem er dem Kunden verbietet den VoIP-Zugang an einem anderen, als dem vertraglich vereinbarten Leistungsort zu nutzen.

Die engere Verpflichtung des Notruf VO-E hat zur Konsequenz, dass viele der Möglichkeiten moderner Kommunikationsdienste nicht mehr ausgeschöpft werden können und Sprachdienste durch die Verpflichtung zur Nachbildung der PSTN-Infrastruktur unnötig verteuert würden. Eine solche Einschränkung ist zudem nicht mehr mit der Verordnungsermächtigung des § 108 Abs. 2 TKG vereinbar und würde außerdem die in § 2 TKG formulierten Ziele der Regulierung konterkarieren.

III. Formulierungsvorschlag

Die IEN schlägt zur Vermeidung der genannten Konfliktfelder die nachfolgende Formulierung des § 4 Abs. 1 NotrufVO-E vor:

(1) Die an der Herstellung einer Notrufverbindung beteiligten Telefondiensteanbieter und Netzbetreiber haben dafür Sorge zu tragen, dass Notrufverbindungen unverzüglich zur örtlich zuständigen Notrufabfragestelle hergestellt werden. Der Telefondiensteanbieter, der

den unter einer Notrufnummer geäußerten Verbindungswunsch eines Teilnehmers entgegennimmt, hat der Verbindung als Zielrufnummer die nach § 3 Abs. 2 festgelegte Rufnummer der örtlich zuständigen Notrufabfragestelle zuzuordnen und die Verbindung als Notrufverbindung zu kennzeichnen. Maßgeblich für die Ermittlung der örtlich zuständigen Notrufabfragestelle ist der vom Telekommunikationsnetz festgestellte Standort des Endgerätes, von dem die Notrufverbindung ausgeht (Ursprung der Notrufverbindung). In Fällen, in denen sich Telefondiensteanbieter und Netzbetreiber unterscheiden, hat der Telefondiensteanbieter auf geeignetem Wege sicherzustellen, dass Informationen, die zur Ermittlung des Standortes erforderlich sind, von dem die Notrufverbindung ausgeht, an die zuständige Notrufabfragestelle übermittelt werden können. Ist dies nur in einer Weise möglich, in der der Kunde vertraglich zur regelmäßigen Aktualisierung seiner Standortinformationen vor der Nutzung des Dienste oder zur Berücksichtigung eines bestimmten Verhaltens verpflichtet wird, so ist bei Vertragsschluss auf die mögliche Folge der Nichtbeachtung dieses Verhaltens, eine gegebenenfalls eingeschränkte Funktionsfähigkeit des Notrufs, hinzuweisen.

Schließlich regt die IEN an, den folgenden § 4 Abs. 8 NotrufVO-E zu ergänzen, um den Bedürfnissen von Unternehmen, Behörden und öffentlichen Einrichtungen gerecht werden zu können:

(8) Für Teilnehmer, die keine Verbraucher (§ 13 BGB) sind und mit denen der Anbieter von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit eine Individualvereinbarung getroffen hat, kann auf Verlangen des Teilnehmers von dem in Absatz 1 beschriebenen Verfahren abgewichen werden.

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie die Unterzeichnerin gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



Malini Nanda, Rechtsanwältin
Leitung Recht und Politik