



INITIATIVE
EUROPÄISCHER
NETZBETREIBER

IEN · Dorotheenstrasse 54 · 10117 Berlin

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Referat 425

Postfach 8001

55003 Mainz

VORAB PER E-MAIL 425-postfach@bnetza.de

**Mitteilung Nr. 184/ 2017 Technische Richtlinie Notrufverbindungen
(TR Notruf) gem. § 108 Absatz 4 TKG; Anhörung zum Entwurf einer
Neufassung**

Berlin, den

08.03.2017

Hier: Stellungnahme der Initiative Europäischer Netzbetreiber (IEN)

Sehr geehrter Herr Lange,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Bundesnetzagentur (BNetzA) beabsichtigt, die geltende TR Notruf 1.0 durch eine neu gefasste TR Notruf 2.0 zu ersetzen. Dabei soll der Entwurf insbesondere der Umstellung der Telefonnetze auf IP-Technologie Rechnung tragen.

Wer öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste für das Führen von ausgehenden Inlandsgesprächen zu einer oder mehreren Nummern des nationalen Telefonnummernplanes bereitstellt, den Zugang zu solchen Diensten ermöglicht oder Telekommunikationsnetze betreibt, die für diese Dienste einschließlich der Durchleitung von Anrufen genutzt werden, hat die neuen Anforderungen einer geänderten TR Notruf gemäß § 108 Absatz 4 Satz 5 TKG spätestens ein Jahr nach deren Bekanntmachung zu erfüllen.

Technische Einrichtungen, die nach der TR Notruf 1.0, mängelfrei gestaltet sind, müssen gemäß § 108 Absatz 4 Satz 6 TKG die gegenüber der Ausgabe 1.0 geänderten Anforderungen spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten der geänderten TR Notruf erfüllen.

MITGLIEDER

Colt
Orange Business
Verizon
Vodafone Enterprises

SITZ UND BÜRO

Dorotheenstrasse 54
10117 Berlin

GESCHÄFTSFÜHRER

RAin Malini Nanda

VORSTAND

Dr. Jutta Merkt
Dr. Andreas Peya
Christian Weber

KONTAKTE

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

Interessierten Parteien wurde die Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 08.03.2017 eingeräumt. Die IEN nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme des Entwurfs nachfolgend gerne wahr.

Seite 2 | 6
08.03.2017

I. Allgemeine Anmerkungen

Die IEN begrüßt zunächst das Bestreben der BNetzA, die technischen Vorgaben des Notrufs an die fortschreitenden technologischen Entwicklungen anzupassen. Allerdings erachtet die IEN den Entwurf der geänderten TR hinsichtlich einiger konkreter Vorgaben noch für erheblich überarbeitungswürdig.

Dies gilt zunächst hinsichtlich der Wechselwirkung der TR-Notruf mit dem Telekommunikationsgesetz – der Ermächtigungsgrundlage. So überschreitet die TR-Notruf aus Sicht der IEN an vielen Stellen die Grenzen der Ermächtigungsgrundlage in erheblichem Ausmaß.

Während der Adressat der Verpflichtung in § 108 TKG definiert ist als „wer öffentlich zugängliche Telekommunikationsdienste für das Führen von ausgehenden Inlandsgesprächen zu einer oder mehreren Nummern des nationalen Telefonnummernplanes bereitstellt“, werden im Rahmen der TR-Notruf „Telefondiensteanbieter“, „Mobilfunknetzbetreiber“, „Netzbetreiber“, „Diensteanbieter“ sowie weitere Bezeichnungen des Adressaten verwendet, deren Unterscheidung einschließlich der sich daraus ergebenden Folgen sowie gegebenenfalls Verpflichtungen ungeklärt bleibt.

Unklar sind auch die Grenzen der „Notrufe aus privaten Telekommunikationsnetzen“ (vgl. Ziffer 5.2.3.1.4.3). Zwar begrüßt die IEN, dass die BNetzA erkannt hat, dass nicht alle Teilnehmer gleich behandelt werden dürfen. Die IEN fordert aber zugleich eine Möglichkeit, gemeinsam mit großen Teilnehmern, die private Telekommunikationsnetze betreiben (lassen), kundenorientierte Lösungen für einen nachfragegerechten Notruf entwickeln zu können. Dies soll jedoch nur als individualvertraglich vereinbarte Regelung – in Ausnahmefällen – mit einzelnen Behörden- und großen Unternehmenskunden möglich sein, die dies konkret nachfragen.

Die Forderung besteht insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Vorgaben des Entwurfs nach wie vor unberücksichtigt lassen, dass große Unternehmenskunden und Behörden häufig über eigene, interne Notrufsysteme auf ihren Firmengeländen verfügen und daher nicht auf die gesetzlich vorgegebenen Vorrichtungen der Anbieter angewiesen sind und diese daher regelmäßig auch ablehnen. Dennoch sind die Anbieter kostenerhöhend verpflichtet, die gesetzlichen Standards ausnahmslos jedem Kunden gegenüber vorzuhalten, meistens entgegen dessen erklärtem Interesse.

Doch auch darüber hinaus führt die Berücksichtigung der Umstellung auf die IP-Technologie im aktuellen Entwurf zu Rechtsunsicherheiten, auf die nachfolgend eingegangen werden soll.

Insgesamt hinaus möchte die IEN im Zuge der Aktualisierung der TR-Notruf auch einmal kritisch anfragen, inwieweit die bislang von den betroffenen Unternehmen mit erheblichem finanziellen Aufwand

umgesetzten technischen Anforderungen überhaupt von den Notrufabfragestellen verarbeitet werden können, etwa ob die – und wenn ja, wie viele - PSAPs mittlerweile vollständig das geforderte User-to-User-Signalling beherrschen.

Diese Angabe ist wesentlich für die Beurteilung, ob eine verwaltungsrechtliche Verhältnismäßigkeit zum Neuerlass gegeben ist. Dies gilt gerade angesichts der Konsequenz, dass den Anbietern hierdurch erhebliche Entwicklungs- und Implementierungskosten aufgebürdet werden, die gerechtfertigt sein müssen.

Darüber hinaus fällt auf, dass die mit der letzten Version der TR Notruf eingeführte Aufteilung bzw. Einordnung der Anhänge in solche mit „normativem Charakter“ sowie „informativem Charakter“ in unguter Tradition fortgeführt wird.

Diese Unterscheidung führt bei den Anbietern zu nicht hinnehmbarer Rechtsunsicherheit. Die TR Notruf wird von der BNetzA auf Grundlage der Ermächtigung in § 108 Abs. 4 TKG erlassen und ist für diese grundsätzlich nach dem Willen des Gesetzgebers in ihrer Gesamtheit verbindlich. Es bleibt daher offen, welche Verbindlichkeit die Anhänge mit informativem Charakter für die Anbieter haben. Das Risiko der Beurteilung der Verbindlichkeit auch dieser Anhänge darf dabei nicht einseitig den Anbietern aufgebürdet werden.

II. Zu einzelnen Vorgaben

1. Zu den Begriffsbestimmungen Ziffer 3.1

Viele Begriffe werden im Rahmen des Entwurfs uneinheitlich verwendet, mehrfach (unterschiedlich) legaldefiniert oder vorgegebene Definitionen des TKG nicht hinreichend berücksichtigt. Auch ist nicht klar welche Rechtsnatur den „Normativen Referenzen“ in Ziffer 2 oder den verwendeten Fußnoten zugestanden werden soll.

Nachstehend sollen diese Probleme an einigen Beispielen dargestellt werden.

a. A-Rufnummer

Der Entwurf der TR-Notruf definiert in Ziffer 3.1 die „A-Rufnummer“ als „*Rufnummer des Teilnehmers im Sinne von § 66k Absatz 1 TKG*“. Dies steht jedoch nicht im Einklang mit dem weiteren Umgang mit diesem Begriff, bzw. den Regelungen des TKG:

In Ziffer 5.2.1 heißt es nämlich: „*Als Rufnummer des Anschlusses gemäß § 108 Abs. 1 Nummer 1 TKG - im Folgenden mit A-Rufnummer bezeichnet - ist die Rufnummer gemäß § 66k Abs. 1 TKG zu übertragen.*“

Demgegenüber ergibt zudem sich aus § 3 TKG, dass für *Teilnehmer* und der *Anschluss* bzw. der *Anschluss gemäß § 108 TKG* unterschiedliche Definitionen gelten.

b. Verwaltungsgebiet

Der Begriff „Verwaltungsgebiet“ wird im Rahmen der Begriffsbestimmungen als „*Eine Gemeinde oder ein gemeindefreies Gebiet*“ definiert. In Ziffer 4.2 sowie der Anlage N1 der TR Notruf findet sich dann eine deutlich abweichende, insbesondere detaillierte Definition, so dass auch hier eine Übereinstimmung oder zumindest ein klarstellender Verweis zu fordern ist.

c. Zugangsnetz

Hinsichtlich der Definition von „Zugangsnetz“ als „*Telekommunikationsnetz, das dem Teilnehmer den Zugang zu einem öffentlichen Telefondienst ermöglicht*“, ergeben sich ebenfalls Unsauberkeiten gegenüber der Definition des § 3 Nr. 17 TKG, welches von einem „*öffentlich zugänglichen Telefondienst*“ ausgeht. Auch an dieser Stelle bittet die IEN darum, entweder die entsprechenden Unterschiede darzustellen oder einheitliche Begrifflichkeiten zu verwenden.

2. Zu den Vorgaben zu Standortinformationen (Ziffer 5.2.3 nebst Anlagen)

Die geänderten Vorgaben zu den Standortinformationen dürften bei den Anbietern eine Vielzahl von Produktänderungen zur Folge haben. Darüber hinaus werden einige Fragestellungen ausgelöst, die zur Beantwortung noch der Konkretisierung bedürfen.

Unter Berücksichtigung der vorgesehenen Umsetzungsfrist geht die IEN davon aus, dass ab dem 31.12.2020 auch für Notrufe von „alten“ ISDN Vermittlungsstellen Standortinformationen geliefert werden müssen. Zudem soll ab dem 31.12.2020 die Bestimmung des Ziel-Notrufzentrums anhand des Ortsnetz- / Anschlussbereichs nicht mehr zulässig sein. Dies bedeutet in der Folge, dass die Anbieter Produktänderungen zur Bestimmung des Notrufzentrums vornehmen müssen.

Darüber hinaus gibt es für Notrufzentren in IP-Anbindung ein neues Nummernformat, was ebenfalls Produktänderungen zur Unterstützung des zusätzlichen Nummernformats notwendig macht oder ein „Mapping“ in der nachgelagerten Plattform erfordert.

Sollten Rufnummern ins NGN portiert werden, so muss dann auch die NGN-Portierungskennung des Anbieters mitgeschickt werden anstelle der PSTN-Portierungskennung, was weitere Änderungen in der Notrufdatenbank erfordert, wenn der Anbieter zu NGN portiert.

Dabei stellt sich für die Anbieter zudem die Frage, wie genau eine Priorisierung zwischen den verschiedenen Technologien auf Transportebene erfolgen soll, wenn der Anbieter diese parallel betreibt, wie es den Erfahrungen unserer Mitglieder zufolge im Rahmen der Technologiemigration erforderlich sein wird - regelmäßig sogar jahrelang.

Im Hinblick auf die Umsetzung ist zu klären, inwieweit die Anbieter Zugang zu Datenbanken zur Lokalisierung von Endgeräten haben, bzw. diese selbst betreiben. Von besonderer Relevanz ist dies bei VoIP-Diensten, und es stellt sich die Frage nach dem entsprechenden Einfluss auf die Form und Ausgestaltung der nomadischen Nutzung.

Hinsichtlich der konzeptionellen Ausgestaltung bedarf es nach Auffassung der IEN insbesondere der Erläuterung, weshalb etwa die Verwendung bestimmter vom Endgerät/Endnutzer festgestellten Standortdaten für traditionelle Telefonie nach Ziffer 5.2.3.1.1 unzulässig sein soll, die im Bereich des eCalls jedoch erlaubt ist. Dies ist aus Sicht der IEN nicht nachvollziehbar und zu harmonisieren.

Auch ist es aus Sicht der IEN nicht nachvollziehbar, warum Standortdaten für Festnetzanschlüsse in Echtzeit zu erheben sind. Dies erscheint nach Auffassung der IEN unverhältnismäßig - zumal sich der Standort des Endgeräts anderes als im Mobilfunkbereich tendenziell nicht häufig ändert und zudem die zur Ursprungsnummer gehörenden Adressdaten bereits in der heutigen Praxis jeweils in Zeitpunkt der Anwahl der Notrufnummer von der Kundendatenbank abgefragt wird.

Nach Ziffer 5.2.3.1.4 ist die Angabe von eindeutigen Adressdaten Pflicht. Die IEN weist auf die nach wie vor bestehende Problematik der mehrfachen Existenz von Straßennamen auch innerhalb des gleichen Postleitzahlengebiets und damit der Frage der notwendigen Verwendung von Geo-Koordinaten hin.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Übermittlung zusätzlicher Standortinformationen bei Übergabe ins PSTN durch Verwendung des UUI-Parameters (aufgrund der Längenbeschränkung der enthaltenen Information) gerade nicht möglich ist.

3. Testanschlüsse

Der Entwurf sieht in Ziffer 7.1.9 vor, dass Testanrufe nur von Anschlüssen zulässig sind, bei denen auch Teilnehmerdaten erhoben werden bzw. wurden. Damit stellt sich die Frage, ob ein „unbekannter Engineer“ dann noch Notrufe testen darf, wie es betrieblich regelmäßig erforderlich sein kann.

4. History-Info header field

Entsprechend der Regelung in Ziffer N4.7 sollen History-Info header für sämtliche Notrufe erzeugt werden. Dies gilt zwar nicht für Weiterleitungszwecke, aber es ist fraglich, ob dies auch für Nachverfolgungszwecke gelten soll.

III. Möglichkeit von Ausnahmen für große Geschäftskunden

Seite 6 | 6
08.03.2017

Vor dem Hintergrund der bereits erwähnten existierenden, eigenen Notfallsysteme bei vielen großen Geschäftskunden wie z.B. Dax-Unternehmen erscheint eine ausnahmslose Verpflichtung der Anbieter gegenüber jedem ihrer Kunden nicht zielführend. Diese Unternehmen haben wenig Verständnis dafür, dass die Anbieter diese gesetzlich zwingend vorgesehene Leistung in ihre Angebote integrieren, obgleich diese nicht Gegenstand der Nachfrage ist.

Derartige Erwägungen haben bereits mehrfach ihren Niederschlag in regulatorischen Vorgaben gefunden, so zuletzt etwa im Rahmen der Begründung zur Transparenzverordnung, in welcher klargestellt wurde, dass Ausnahmen für gewerbliche Kunden, die keine AGB-Verträge mit den Anbietern abgeschlossen haben, möglich sind (vgl. S. 13, Begründung der TransparenzVO). Die IEN regt daher an, auch vorliegend eine entsprechende Abweichungsmöglichkeit zu implementieren. Die Formulierung könnte etwa dahingehend lauten:

„Von den Festlegungen dieser Technischen Richtlinie kann abgewichen werden, sofern es sich bei dem Telekommunikationsdienst um eine Leistung handelt, die zwischen dem Anbieter und dem Teilnehmer, der nicht Verbraucher ist, individualvertraglich vereinbart wird und nicht auf Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Anbieters beruht.“

Für Rückfragen stehen die Vertreter der Mitgliedsunternehmen der IEN sowie ich selbst jederzeit gern zur Verfügung. Die Stellungnahme enthält keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Malini Nanda', written in a cursive style.

Malini Nanda, Rechtsanwältin
Geschäftsführerin der IEN