



Positionspapier

Routing von Notrufen gemäß § 122 TKG 2021

Wien, Februar 2023

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)

Mariahilfer Straße 77–79
1060 WIEN, ÖSTERREICH
www.rtr.at

E: rtr@rtr.at
T: +43 1 58058-0
F: +43 1 58058-9191

FN 208312t, HG Wien
UID-Nr.: ATU43773001

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeines	3
1.1	Begriffe.....	4
2	Problemaufriss	5
3	Gesetzliche Regelung	6
3.1	Erwägungsgründe im EECC	6
4	Interpretation der Regelungen durch die RTR-GmbH	8
4.1	Begründung.....	9
4.2	Konkrete Fragestellungen	10
4.2.1	Darf ein Notruf, der mittels NB-ICS-App gestartet wird, auch direkt über das mobile Netz angeführt werden?	10
4.2.2	Gibt es einen Textvorschlag für eine AGB-Klausel?.....	10
4.2.3	Gibt es eine gesetzeskonforme Lösung, falls Notrufe ausschließlich über das Mobilfunknetz abgeführt werden können?	10
5	Rechtliche Konsequenzen bei Verstoß	11

1 Allgemeines

Das vorliegende Dokument setzt sich zum Ziel, die Position der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, Fachbereich Telekommunikation und Post (RTR-GmbH) in Bezug auf die gesetzlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit Notrufen, konkret mit dem Routing zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle, in Österreich darzustellen.

Im Zuge dessen soll insbesondere klargestellt werden, wie die sogenannten „netzunabhängigen Anbieter“ (siehe unter Begriffe 1.1), welche scheinbar nicht über die gleichen Möglichkeiten betreffend den Zugang zu Notdiensten oder die Anruferstandortermittlung verfügen wie herkömmliche Anbieter, diese Verpflichtungen erfüllen können.

Nachfolgend werden daher zunächst Fragestellungen und Problemfelder aufgezeigt, die sich durch das Telekommunikationsgesetz (TKG 2021) iZm dem Routing zu Notrufen ergeben. In weiterer Folge erfolgt eine Interpretation der gesetzlichen Regelungen durch die RTR-GmbH und welche Konsequenzen sich daraus für Anbieter und Betreiber – und hier insbesondere für netzunabhängige Anbieter – ergeben.

In Bezug auf die verwendeten Begrifflichkeiten in diesem Dokument ist festzuhalten, dass sich die im TKG 2021 normierten Verpflichtungen im Zusammenhang mit Notrufen neben Betreibern auch an Anbieter von öffentlich zugänglichen nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten („number-based interpersonal communication services“, kurz: „NB-ICS“) richten. Dadurch ergeben sich insbesondere für netzunabhängige Anbieter spezielle Problematiken iZm Notrufen, da solche Anbieter nicht mit einem Betreiber (eines Kommunikationsnetzes) integriert sind und daher zB das Notrufrouting eine besondere Herausforderung für sie darstellt. Prominenteste Beispiele für solche netzunabhängige Anbieter sind etwa Viber Out oder Skype Out, die solche NB-ICS anbieten.

Um den Rahmen dieses Auslegungsbehelfs nicht zu sprengen, wird hier weder auf die Verpflichtungen gemäß § 122 Abs 1 (auch textbasierte Notrufe zu übertragen) noch auf § 124 TKG 2021 (Auskünfte an Betreiber von Notdiensten) eingegangen, welche aber zweifelsfrei von Betreibern und Anbietern ebenfalls zu beachten sind ¹⁾.

¹⁾ Zudem erfolgt aktuell (Dezember 2022) auch eine Überarbeitung der im § 124 TKG 2021 normierten elektronischen Schnittstelle im Rahmen des AK-TK.

1.1 Begriffe

Anbieter (§ 4 Z 36 TKG 2021): ein Unternehmen, das einen Kommunikationsdienst öffentlich anbietet;

Betreiber (§ 4 Z 25 TKG 2021): ein Unternehmen, das ein öffentliches Kommunikationsnetz oder eine zugehörige Einrichtung betreibt oder zum Betrieb hiervon befugt ist;

EECC (Richtlinie [EU] 2018/1972): European Electronic Communications Code (Europäischer Kodex für die Telekommunikation);

NB-ICS („Nummerngebundener interpersoneller Kommunikationsdienst“ gemäß § 4 Z 7 TKG 2021): ein interpersoneller Kommunikationsdienst, der entweder eine Verbindung zu öffentlich zugewiesenen Nummerierungsressourcen, nämlich Nummern nationaler oder internationaler Nummerierungspläne, herstellt oder die Kommunikation mit Nummern nationaler oder internationaler Nummerierungspläne ermöglicht;

netzunabhängiger Anbieter: Anbieter, die nicht mit einem Betreiber (eines Kommunikationsnetzes) integriert sind;

Notrufabfragestelle (§ 4 Z 29 TKG 2021): ein physischer Ort, an dem Notrufe unter der Verantwortung einer öffentlichen Stelle oder einer staatlich anerkannten privaten Einrichtung zuerst angenommen werden;

Am besten geeignete Notrufabfragestelle (§ 4 Z 30 TKG 2021): eine Notrufabfragestelle, die von den zuständigen Behörden für Notrufe aus einem bestimmten Gebiet oder für bestimmte Arten von Notrufen eingerichtet wird;

Angaben zum Anruferstandort (§ 4 Z 33 TKG 2021): in einem öffentlichen Mobilfunknetz die verarbeiteten Daten, die aus der Netzinfrastruktur oder von einem mobilen Gerät stammen und denen zu entnehmen ist, an welchem geografischen Standort sich die mobile Endeinrichtung eines Endnutzers befindet, und in einem öffentlichen Festnetz die Angaben zur physischen Adresse des Netzabschlusspunkts;

netzunabhängiger NB-ICS: ist ein NB-ICS, der von einem netzunabhängigen Anbieter angeboten wird. Entspricht dem OTT-0 Dienst gemäß BEREC, BoR (16) 35, S 3 und 14.²

NB-ICS-App: Eine Applikation (App), ein Programm oder eine Software, die es ermöglicht, einen netzunabhängigen NB-ICS zu nutzen.

² BoR (16) 35, S. 15ff,
https://www.berec.europa.eu/sites/default/files/files/document_register_store/2016/2/BoR_%2816%29_35_Report_on_OTT_services.pdf

2 Problemaufriss

§ 122 Abs 1 TKG 2021 normiert, dass Notrufe zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle zu routen sind. Diese Verpflichtung war bisher „nur“ in der KEM-V 2009, nicht aber im TKG 2003 zu finden, wobei in concreto der „Rahmen der technischen Möglichkeiten“ zu berücksichtigen war. Zudem sind nunmehr explizit auch textbasierte Notrufe (SMS, Message-Dienste, Apps) erfasst.

Hiermit wird auch die Verpflichtung aus Art 108 Satz 2 des EECC hinsichtlich der ununterbrochenen Erreichbarkeit von Notdiensten sowie die in Art 109 Abs 1 Satz 1 des EECC geforderte Entgeltfreiheit von Notrufen umgesetzt. Diese Bestimmungen richten sich an Anbieter und Betreiber und regeln die Verbindung zu Notrufnummern. Grundgedanke ist die Verpflichtung des Betreibers sowie Anbieters, alle Anrufe (und textbasierten Nachrichten) zu einer bestimmten Notrufnummer an die am besten geeignete Notrufabfragestelle, in vielen Fällen an die nächstgelegene Notrufstelle, weiterzuleiten.

Um dieser Verpflichtung Genüge zu tun, ist es erforderlich, dass der netzunabhängige Anbieter über zuverlässige/valide Standortbestimmungsdaten verfügt. Während das Vorhandensein solcher Standortbestimmungsdaten technisch im Bereich der Festnetztelefonie und in der traditionellen Mobilkommunikation im Regelfall gewährleistet ist, ist die Situation im Bereich der OTT-Dienste grundlegend anders, da diese „nomadisch“ genutzten Apps und Dienste keine festen Standortinformationen auf Basis der genutzten Netzinfrastruktur haben.

Trotzdem ist es aber im Falle eines Notrufes wesentlich, dass auch über netzunabhängige NB-ICS abgesetzte Notrufe zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle geroutet werden. Abgesehen von der gesetzlichen Verpflichtung gehen Endnutzer davon aus, dass dies technisch möglich ist, wenn andere Apps auf demselben Endgerät den Standort anzeigen und nutzen können. Es ist daher für den Endnutzer kaum nachvollziehbar, wenn mit demselben Endgerät zB ein Navigations-App den Standort nutzen kann, der netzunabhängige NB-ICS im Falle eines Notrufes aber nicht.

3 Gesetzliche Regelung

Mit § 122 Abs 1 TKG 2021 werden neben Betreibern auch Anbieter von NB-ICS (auch als „netzunabhängige Anbieter“ im EECC bezeichnet, zB Skype Out, Viber Out etc) dazu verpflichtet, die kostenlose Zustellung eines Notrufes bei Wahl einer Notrufnummer zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle sicherzustellen. Dabei wurde keine technische Einschränkung im TKG 2021 normiert, sodass diese Verpflichtung auch für jene (netzunabhängigen) Anbieter gilt, welche aktuell insbesondere beim korrekten Routing sowie bei der Bereitstellung des Anruferstandorts (dies umfasst sowohl netzgestützte Standortinformationen als auch, soweit verfügbar, vom Endgerät gewonnene Angaben zum Standort des Anrufers, vgl Art 109 Abs 6 EECC) an ihre vermeintlich technischen Grenzen stoßen.

In der KEM-V 2009, die im Frühjahr 2023 aufgrund § 122 Abs 1 TKG 2021 einer Novellierung unterzogen werden soll, sind aktuell noch Regelungen enthalten, welche auf der (mittlerweile aufgehobenen) Universaldienstrichtlinie (RL 2002/22/EG) beruhen und zumindest in Bezug auf das entsprechende Routingziel bei Notrufen die „technischen Möglichkeiten im zugehörigen Kommunikationsnetz“ (vgl § 22 Abs 1 KEM-V 2009) berücksichtigen. Diese Bestimmung verpflichtet sowohl Kommunikationsnetz- als auch Kommunikationsdienstbetreiber iSd TKG 2003, welche gemäß TKG 2021 den Begriffen „Betreiber“ (eines öffentlichen Kommunikationsnetzes) und „Anbieter“ (eines öffentlichen Kommunikationsdienstes) entsprechen. Eine solche Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten ist aber aufgrund der nunmehrigen Normierung dieser Verpflichtung (Routing zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle) im TKG 2021 – also in einem Gesetz statt in einer Verordnung – in der KEM-V 2009 nicht mehr möglich. Vielmehr müssen aus den Regelungen des TKG 2021 und der richtlinienkonformen Auslegung entsprechende Lösungen gefunden werden.

3.1 Erwägungsgründe im EECC

ErwGr 284: „[...] In Ausnahmefällen, d. h. aufgrund mangelnder technischer Machbarkeit, besteht für sie [Anbieter NB-ICS] unter Umständen nicht die Möglichkeit, den Zugang zu Notdiensten oder die Anruferstandortermittlung bereitzustellen. In diesen Fällen sind die Kunden im Vertrag entsprechend darüber zu informieren. [...]“

Erwägungsgrund 284 ist zusammengefasst so auszulegen, dass für jene Fälle, in denen es technisch nicht möglich ist, den Anruferstandort (entweder für das Routing zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle als auch für die Nachfrage des Standortes durch die Notrufabfragestelle) zu ermitteln, eine Ausnahme möglich wäre.

ErwGr 286: „[...] Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass Normen für eine exakte und zuverlässige Weiterleitung und Verbindung zu den Notdiensten schnellstmöglich festgelegt werden, damit netzunabhängige Anbieter nummerngebundener interpersoneller Kommunikationsdienste die Verpflichtungen im Zusammenhang mit Notdiensten und der Bereitstellung von Angaben zum Anruferstandort in vergleichbarem Maße erfüllen können, wie es von anderen Anbietern solcher Kommunikationsdienste verlangt wird. Wenn solche Normen und die zugehörigen

Notrufabfragestellen noch nicht eingeführt wurden, sollten für den Zugang zu Notdiensten keine netzunabhängigen nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdienste erforderlich sein, es sei denn, dies geschieht auf eine Art und Weise, **die technisch machbar und wirtschaftlich ist**. Dies kann zum Beispiel bedeuten, dass ein Mitgliedstaat eine einzelne zentrale Notrufabfragestelle für den Empfang von Notrufen benennt. [...]“

ErwGr 286 zeigt die Möglichkeit auf, wie das technische Unvermögen, die am besten geeignete Notrufabfragestelle zu ermitteln, kompensiert werden kann. Er besagt, dass es zulässig sein kann, zB nur eine einzige Notrufabfragestelle für den gesamten Mitgliedstaat zu benennen. Eine solche Festlegung ist aber aufgrund der Kompetenzverteilung betreffend das Rettungs- und Feuerwehrwesen in Österreich – diese fallen in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer – zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realisierbar.

Es wird aber auch nicht ausgeschlossen, dass es zulässig ist, Anbieter von netzunabhängigen nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten zu verpflichten, den Zugang zu Notdiensten zu gewährleisten, solange dies technisch machbar und wirtschaftlich tragfähig ist.

4 Interpretation der Regelungen durch die RTR-GmbH

Grundsätzlich ist die Verpflichtung gemäß § 122 Abs 1 TKG 2021 auch für Notrufe, die von Endgeräten innerhalb Österreichs über einen netzunabhängiger NB-ICS abgesetzt werden, einzuhalten.

Lediglich für Notrufe, die über einen netzunabhängigen NB-ICS abgesetzt werden und gleichzeitig aber das gegenständliche Endgerät nicht in der Lage ist, den Standort zu ermitteln, ist es im Sinne des ErwGr 284 ausnahmsweise zulässig, die Zustellung zu einer der gewählten Notrufnummer entsprechenden, aber örtlich nicht unbedingt zutreffenden, Notrufabfragestelle vorzunehmen. Auf solche Fälle ist der Endnutzer entsprechend hinzuweisen (zB in den AGBs und/oder Leistungsbeschreibungen).

Die Ausnahme bezieht sich lediglich auf Endgeräte, die aus technischer Sicht den Standort gar nicht bestimmen können, aber nicht auf solche Fälle, bei welchen die individuellen Nutzereinstellungen die Verwendung des Standortes durch die NB-ICS-App unterbinden.

Fälle, in denen der Standort nicht bestimmt werden kann, sind zB wenn die Ortung aufgrund von fehlendem GPS-Empfang nicht möglich ist oder das Endgerät kein GPS-Modul implementiert hat und das Endgerät den Standort nicht über eine andere Methode feststellen kann.

In jenen Fällen, in denen eine Standortbestimmung seitens des Endnutzers nicht zugelassen wird, ist eine gesetzeskonforme Erbringung des netzunabhängigen NB-ICS nicht möglich und damit nicht zulässig.

Verwendet eine andere App auf dem Endgerät eine Standortbestimmung, so ist jedenfalls davon auszugehen, dass das Endgerät den Standort ermitteln kann und somit besteht auch für eine auf demselben Endgerät installierte NB-ICS-App die uneingeschränkte Verpflichtung, im Falle eines Notrufes diesen zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle zuzustellen.

Die Initiierung der Verbindung zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle ist durch die gleichen Aktionen des Anrufers sicherzustellen wie die Initiierung jeder anderen gleichartigen Kommunikation mittels der gegenständlichen NB-ICS-App. Keinesfalls dürfen andere Aktionen (zB Standortfreischaltung für die NB-ICS-App) vorgelagert sein und damit den Zugang zu Notrufen verzögern.

4.1 Begründung

Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten, den Standort eines Anrufers für das Notrufrouting zu bestimmen: einerseits über die Informationen, die im entsprechenden (mobilen) Netz zur Verfügung stehen (netzseitige Standortinformationen) und andererseits die Standortinformation, die durch das Endgerät selbst ermittelt wird (endgeräteseitige Standortinformationen). Die netzseitige Standortbestimmung steht nur dem Betreiber des entsprechenden Kommunikationsnetzes zur Verfügung. Die Ermittlung und Verwendung der endgeräteseitigen Standortinformation ist in der Regel allen auf diesem Endgerät installierten Applikationen möglich.

Die NB-ICS-App eines netzunabhängigen NB-ICS hat daher die Möglichkeit, diese Daten auszulesen und entsprechend zu nutzen.

Anhand des Standorts in Österreich kann eindeutig die am besten geeignete Notrufabfragestelle ermittelt werden. Es gibt daher kein technisches Hindernis (vgl ErwGr 284 und 286), einen mittels NB-ICS-App im Rahmen eines netzunabhängigen NB-ICS (installiert auf einem heute im allgemeinen verwendeten Smartphone) abgesetzten Notruf an die am besten geeignete Notrufabfragestelle zuzustellen. Siehe auch www.rtr.at/112, [ef_kennungen](#) und Empfehlung EP011 des AK-TK.

Auch die im Zusammenhang mit dieser Implementierung notwendigen wirtschaftlichen Aufwände sind insofern zumutbar, da das Auslesen des endgeräteseitigen Standortes in einer NB-ICS-App eine Standard-Lösung in vielen Apps darstellt.

Die geografische Zuordnung dieses endgeräteseitigen Standortes zum entsprechenden Einzugsgebiet einer Notrufabfragestelle muss in Österreich durch jeden zur Notrufzustellung verpflichteten Betreiber erfolgen und kann daher im Regelfall auch einem netzunabhängigen Anbieter zugemutet werden.

Damit wird auch einem der Hauptziele des EECC Rechnung getragen, wonach möglichst gleiche Ausgangsbedingungen für die Marktteilnehmer zu schaffen sind („level-playing-field“).

Die Nutzung eines durch das Endgerät festgestellten Standortes ist – technisch gesehen – auch mit anderen, auf dem Endgerät installierten Apps möglich. Daher ist es für den Endnutzer nicht nachvollziehbar, warum der Notruf nicht zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle geroutet wird, wenn andere Apps den Standort des Endgerätes sehr wohl auswerten können.

In der Regel kann die Verwendung des Standortes App-individuell durch den Nutzer unterbunden werden. Erfolgt dies für eine NB-ICS-App, so ist die Erbringung des netzunabhängigen NB-ICS (beispielsweise Anrufe oder Chats) zwar grundsätzlich möglich, aber im Falle eines Notrufes funktioniert das korrekte Routing durch den netzunabhängigen NB-ICS nicht. Ein möglicher Lösungsansatz wäre, dass der Anrufer unmittelbar vor der Wahl des Notrufes aufgefordert wird, die Standortdaten für den

netzunabhängigen NB-ICS freizugeben. Dies ist aber aus folgenden drei Gründen keine akzeptable Lösung. Die manuelle Freischaltung unmittelbar vor dem Notruf

- 1) benötigt Zeit, welche den Zugang zu Notrufen verzögert,
- 2) kann in einer Stresssituation leicht eine Fehlbedienung des Endgerätes zur Folge haben und
- 3) kann unter Umständen aus technischer Sicht dazu führen, dass der Standort unmittelbar nach Freischaltung sehr ungenau angegeben wird.

4.2 Konkrete Fragestellungen

4.2.1 Darf ein Notruf, der mittels NB-ICS-App gestartet wird, auch direkt über das mobile Netz angeführt werden?

Ja, sofern sichergestellt ist, dass im Fall der Nichtverfügbarkeit des Mobil-Netzes oder -Dienstes (zB keine Netzabdeckung, keine SIM-Karte, ...), ABER bei Verfügbarkeit des netzunabhängigen NB-ICS (zB über WLAN) trotzdem die Notrufe entsprechend den obigen Vorgaben korrekt zur am besten geeigneten Notrufabfragestelle geroutet werden.

Ist kein netzunabhängiger NB-ICS verfügbar, gibt es selbstverständlich auch keine Verpflichtung, Notrufe zu ermöglichen.

4.2.2 Gibt es einen Textvorschlag für eine AGB-Klausel?

Beispielsweise könnte formuliert werden: „Wenn das Endgerät den Standort des Anrufers nicht bestimmen kann, um ihn korrekt an die am besten geeignete Notrufabfragestelle weiterzuleiten, wird der Notruf an eine andere Notrufabfragestelle im selben Land weitergeleitet.“

4.2.3 Gibt es eine gesetzeskonforme Lösung, falls Notrufe ausschließlich über das Mobilfunknetz abgeführt werden können?

Ja, diesfalls kann die NB-ICS-App eben nur dann (für andere Anrufe als Notrufe) genutzt werden, wenn über das Mobilfunknetz ein Notruf abgeführt werden kann (vergleiche Punkt 4.2.1). Ist kein Mobilfunknetz verfügbar, dürfen auch keine anderen Anrufe als Notrufe mittels NB-ICS-App möglich sein, auch wenn das Endgerät im WLAN eingebucht ist.

5 Rechtliche Konsequenzen bei Verstoß

Im Fall des Zuwiderhandelns kann die RTR-GmbH im Rahmen eines Aufsichtsverfahrens (vgl § 184 TKG 2021) angemessene Maßnahmen anordnen, die die Einhaltung der verletzen Bestimmung(en) sicherstellen. In letzter Konsequenz kann dies die Aussetzung oder Untersagung des Rechts, Kommunikationsnetze oder -dienste bereitzustellen, zur Folge haben.

Zudem stellt die Unterlassung eines korrekten Notruf routings eine Verwaltungsübertretung dar und ist mit einer Geldstrafe bis zu 75 000 Euro, im Falle ihrer Uneinbringlichkeit mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Wochen, zu bestrafen (vgl § 188 Abs 5 Z 6 TKG 2021).