

Rundfunk- und Telekom Regulierungs-GmbH
Geschäftsbereich Telekommunikation

Mariahilfer Strasse 77-79
A-1060 Wien

Wien, 29.01.2009

Stellungnahme „KEM-V Novelle 2009“

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Konsultationsdokument zur Neugestaltung der Kommunikationsparameter-, Entgelt- und Mehrwertsteuerordnung (KEM-V 2009)¹, und halten dazu wie folgt fest:

Zur Flexibilisierung der Nutzung von Geografischen Rufnummern

Wir begrüßen grundsätzlich die Erleichterung durch Wegfall der Forderung nach einem Kooperationsvertrag in §51, und sehen das als einen Schritt in die richtige Richtung. Dennoch ist festzuhalten, dass im Vergleich zu anderen Ländern der Europäischen Union (beispielsweise Deutschland) der Zugang zu geografischen Rufnummern für Betreiber eines zugangs-unabhängigen Dienstes trotz der vorgeschlagenen Änderung immer noch deutlich komplexer (und damit im Endeffekt kundenfeindlicher) ist.

Es ist aus unserer Sicht daher zu bedauern, dass die Behörde die ursprünglich angedachten, weiter gehenden Regelungen im vorliegenden Konsultationsdokument nicht mehr in Betracht zieht.

Zu beachten ist, dass auch die „European Regulators Group“ im Sinne einer Konsolidierung im gemeinsamen Markt empfiehlt, den Zugang zu geografischen Rufnummern für VoIP-Dienste zu erleichtern². Die bestehende Regelung der KEM-V führt allerdings zu folgender konträrer Situation:

- Betreiber, die einen mit geografischen Rufnummern ausgestatteten, vom Zugang unabhängigen VoIP-Dienst anbieten wollen finden in der Vorschrift des Kooperationsvertrags nicht zuletzt aufgrund der dominanten Position mancher

¹ http://www.rtr.at/de/komp/KonsultationKEMV2009/Konsultation_KEMV2009.pdf

² http://erg.eu.int/doc/publications/consult_draft_cp_voip/erg_07_56_rev1_voip_draft_cp.pdf

Zugangsbetreiber eine nur schwer überwindbare Hürde und ein unkalkulierbares Risiko vor.

- Betreiber, die aufgrund eigenem Zugangsnetz zweifelsohne sowohl technisch als auch administrativ trivial in der Lage wären, einen entsprechenden Dienst zur Verfügung stellen bieten diesen Dienst aus produktstrategischen Gründen nicht an (und übersehen dabei häufig, dass sie damit auch neue Kunden gewinnen könnten).

Nicht zuletzt stellt der Kooperationsvertrag ein nicht einschätzbares Risiko für den VoIP-Betreiber dar – schließlich können Verträge auch wieder gekündigt werden, einem Zugangsbetreiber wäre es so ein Leichtes, dem VoIP-Betreiber nach Belieben die Geschäftsgrundlage zu entziehen.

Auf der Strecke bleiben letztlich Konsumenten und Unternehmer, die am österreichischen Markt vergeblich nach einem solchen Produkt suchen – und in der Regel mit Verwunderung feststellen, dass vergleichbare Produkte in anderen Ländern schon seit langem verfügbar sind.

Die durch den Kooperationsvertrag erzwungene Integration (oder zumindest vertraglich fixierte Bindung) von Dienst und Zugang ist aus daher unserer Sicht eine nicht zu rechtfertigende Limitierung eines innovativen Marktbereichs. Die vorgeschlagene Änderung ist als Mindestmaßnahme zu sehen, um für Anbieter, die Zugang und Dienst nicht vertikal integrieren (und damit Konsumenten und Unternehmen eine zeitgemäße unabhängige Auswahl von an sich unabhängigen Diensten bieten) Wettbewerb mit klassisch integrierten Anbietern zu ermöglichen.

Der Bedarf für solche Dienste ist sowohl im Privat- als auch besonders im Business-Bereich zu beobachten: Zum Beispiel ist es bei Unternehmen mit existierender umfangreicher Breitbandinfrastruktur an mehreren Standorten (meist von verschiedenen Betreibern) schwer zu erklären, warum für Telefonie mit geo-Rufnummern extra an jedem Standort ISDN-Anschlüsse hergestellt (bzw. beibehalten) werden müssen, obwohl die Rufe ja ohnehin anschliessend über das firmeneigene VPN an eine zentrale VoIP-Anlage geführt werden.

Der Wunsch des Kunden nach geografischen Nummern auch für solche Dienste beruht aus praktischer Erfahrung meist auf folgender Motivation:

- **Tarifbedingtes „Misstrauen“ gegenüber unbekanntem Vorwahl:**
Auch wenn sich die massiven Tarifunterschiede zwischen „Ortsgesprächen“ und „Ferngesprächen“ durch die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den letzten Jahren praktisch angeglichen haben existiert bei Konsumenten nach wie vor Unsicherheit und Misstrauen gegen unbekannte „Vorwahl“ – daher wünschen sich Angerufene eine Rufnummer mit einer „bekanntem“ Vorwahl – nahezu in allen Fällen dem eigenen Heimat-Ortsnetz.

- **Tarif-Boykott von alternativen Nummernbereichen:** Überwiegend prohibitiv teure Tarifierung für Rufe zu den alternativ möglichen Rufnummernbereiche 0720 bzw. 0780 vor allem von Mobilfunknetzen aus (teilweise mit Preisen, die an Mehrwertdienste erinnern, und in keinem Zusammenhang zu einem etwaigen Mehraufwand stehen).
- **Nummernänderung trotz gleichem Standort:** Mangelnde Transparenz aus Kundensicht, warum für gleichartige Geräte, die den gleichen Dienst bieten und am gleichen Standort physikalisch am „selben Draht“ hängen, verschiedene Regelungen gelten sollen, lediglich weil verschiedene Technologien oder verschiedene Anbieter zum Einsatz kommen.
- **Erreichbarkeit:** Lückenhafte Erreichbarkeit der alternativen Rufnummernbereiche von ausländischen und teilweise auch inländischen Betreibern aus.
- **Nummer behalten:** Bei bestehender geografischer Rufnummer: Notwendiger Nummernwechsel durch Wegfall der Nummer (bzw. nicht gegebener Portierungsmöglichkeit trotz weiterhin bestehendem Netzabschlusspunkt aber fehlendem Kooperationsvertrag), und damit zusammenhängender Aufwand (Adressbücher, Briefpapier, etc.)

Wie auch in den erläuternden Bemerkungen zum Konsultationsdokument ausgeführt sind durch das Telekommunikationsgesetz vorgegebene Ziele die *„effiziente Strukturierung und Verwaltung der Gesamtheit aller Kommunikationsparameter, um den Anforderungen von Nutzern und Bereitstellern in objektiver, transparenter und nichtdiskriminierender Weise zu entsprechen.“*

Wir sehen daher den Wegfall der Notwendigkeit eines Kooperationsvertrags als einen Schritt, den Anforderungen „Transparenz“ und „Nichtdiskriminierung“ bei der Verwaltung der geografischen Rufnummern näherzukommen, und im Endeffekt durch ein breiteres Angebot eine Belebung des Marktes zu erzielen.

Zu den in den Sitzungen des Arbeitskreises Telekommunikation hauptsächlich von „vertikal integrierten“ Betreibern vorgebrachten Gegenargumenten möchten wir wie folgt festhalten:

Die nun vorgeschlagene kleine Änderung ist ja grundsätzlich lediglich eine **administrative Erleichterung des Status Quo, und ändert nichts an den technischen Bedingungen**: Auch unter den Regelungen der aktuellen KEM-V ist es Betreibern möglich, einem Kunden eines „fremden“ Zugangsbetreibers geografische Rufnummern zur Verfügung zu stellen – allerdings nur, falls der Zugangsbetreiber gewillt ist, den geforderten Kooperationsvertrag abzuschließen. Dies setzt den Dienstebetreiber nicht nur der Willkür des Zugangsbetreibers aus – da jeder Dienstebetreiber mit jedem Zugangsbetreiber einen Vertrag abschließen müsste, ist auch der Aufwand für beide Seiten unzumutbar hoch.

Da es sich aber – wie oben ausgeführt – beim aktuellen Vorschlag um eine rein administrative Erleichterung handelt, welche die Nutzungsbestimmungen der Nummern nicht ändert, sind die meisten Gegenargumente nicht stichhaltig, da entsprechende Probleme auch schon unter den bisher gehandhabten Regelungen aufgetreten wären.

Zu den häufigsten Gegenargumenten im Detail:

- **Angeblich höhere Komplexität des Routings:** Da an der Führung von Gesprächen zwischen Betreibern keine Änderungen notwendig sind (keine Änderung am Interconnect-Regime), und weiters die Rufnummern auch bei Portierung jedenfalls im „Stamm-Ortsnetz“ verbleiben, entstehen aus unserer Sicht durch die vorgeschlagene Flexibilisierung keine neuen Szenarien. Im Gegenteil, Rufnummern, die als „letzte Meile“ zum Kunden alternative Technologien anstelle von POTS verwenden sind und werden aus Sicht eines externen Betreibers von „konventionellen“ Rufnummern nicht unterscheidbar sein. Zusammenfassend ist daher weder technischer noch administrativer Mehraufwand zu erkennen.
- **Entsprechende Produkte im eigenen Netz nicht möglich:** Das Argument, dass sich manche Anbieter technisch außerstande sehen, im eigenen Netz entsprechende innovative Produkte anzubieten, ist als nichtig zu betrachten, da eine Behebung dieser Problematik im Einflussbereich des einzelnen Anbieters liegt, und keinesfalls die Voraussetzungen für andere Betreiber beeinflussen darf.
- **Notruf-Routing problematisch:** Das Notruf-Routing wird ebenfalls weiterhin basierend auf der bekannten Ortsnetz-Systematik durchgeführt – aus Betreibersicht ist hier also keine Änderungsnotwendigkeit zu erkennen.
- **Lawful Intercept problematisch:** Da – wie oben angesprochen – das Routing von Telefongesprächen nicht verändert wird, sondern VoIP-Dienste lediglich die Technologie der Verbindung zwischen Betreiber und Kunde anders abwickeln (virtueller Kanal anstelle Kupfer-Doppelader) ist auch hier keine Änderung zu erkennen – ein- und ausgehende Gespräche eines Kunden stehen nach wie vor beim Betreiber für Lawful Intercept zur Verfügung – auf jeden Fall auch dann, wenn das Gespräch im klassischen Telefonnetz originiert oder terminiert, da der Betreiber dem Kunden dafür das Gateway zur Verfügung stellt.

Bezüglich der im Konsultationsdokument angesprochenen Varianten zur Nutzung von Rufnummern in angrenzenden Bereichen halten wir wie folgt fest:

- Die ursprüngliche Funktion der Ortsnetzgrenzen als räumliche Abbildung der technischen Hierarchie des PTV-Telefonnetzes ist mit der Verbreitung von anders strukturierten Kommunikationsnetzen und neuen Technologien hinfällig geworden – auch das nunmehrige Netz der Telekom Austria dürfte aufgrund von städtebaulichen Entwicklungsaktivitäten eine von den ursprünglich festgelegten Ortsnetzgrenzen divergierende Struktur haben.

- Die Ortsnetzgrenzen haben daher in den meisten Fällen keinen technischen, sondern lediglich einen sozialen (Ortsbezug) und administrativen Charakter („Ortswahl“).
- Neben den allgemein bekannten Fällen ist durch die Tatsache, dass die in der Anlage der KEM-V publizierten GIS-Daten nie die Genauigkeit der tatsächlichen „vergrabenen Leitungen“ widerspiegeln können mit einer hohen „Dunkelziffer“ an bestehenden, „illegal“ genutzten Rufnummern zu rechnen.
- Durch eine offenere Interpretation der Ortsnetzgrenzen kann Rufnummernknappheit vorgebeugt werden.

Wir begrüßen daher die vorgeschlagenen Varianten, die „eingemauerten“ Ortsnetzgrenzen an Realität und Kundenbedürfnisse anzupassen. Vor allem zwecks Vorbeugung gegen Rufnummernknappheit macht es Sinn, die **Variante 1** (Nutzung in angrenzenden Ortsnetzen) zu bevorzugen. Bezüglich Portierung ist dabei zu bemerken, dass es jedem Betreiber ja frei steht, den Import einer Rufnummer, die im angrenzenden Ortsnetz verwendet wird zu verweigern, falls z.B. die Schaltung der Nummer aufgrund der Netztopologie nicht möglich ist.

Zur Notruf-Thematik

Wir sind überzeugt, dass Notrufe eine wesentliche Errungenschaft der Telekommunikation darstellen, und durch rasche Alarmierung der Einsatzkräfte einen wertvollen Beitrag zur Vermeidung von menschlichem Leid und materiellem Schaden darstellen – ganz abgesehen von der Verbesserung von Sicherheitsgefühl und Lebensqualität.

Etwaige Änderungen bei der Abwicklung von Notrufen sind nur bei jenen Betreibern notwendig, welche Dienste basierend auf der Flexibilisierung von geografischen Rufnummern ihren eigenen Kunden anbieten wollen.

Zum Inhalt des konkreten Konsultationsdokument **begrüßen wir**, dass es nunmehr auch in dem Fall, wenn nicht mit Sicherheit festgestellt werden kann dass ein Notruf von dem der geografischen Rufnummer zugeordneten fixen Netzabschlusspunkt abgesetzt wird **die Signalisierung der geografischen Nummer** erlaubt ist. Dies stellt eine deutliche Verbesserung der aktuellen Regelung dar, insbesondere wenn man bedenkt, dass Notrufträger ohnehin nach einem festgelegten Gesprächsprotokoll den Standort vom Teilnehmer bei jedem Ruf nochmals abfragen. Sollte der Teilnehmer tatsächlich nur mehr einen „Röchelanruf“ absetzen können, so erlaubt die Übermittlung der geografischen Rufnummer zumindest eine rasche Identifikation der Adresse aus dem Telefonbuch, welche in der überwiegenden Anzahl der realistischen Fälle auch dem tatsächlichen Standort des Teilnehmers entsprechen wird (das Szenario eines röchelnden Herzinfarktpatienten, der unterwegs schnell sein Notebook aufklappt, um dann einen nomadischen VoIP-Notruf abzusetzen erscheint auch bei oberflächlicher Betrachtung als mehr als unrealistisch).



IPCom Gesellschaft für internetbasierte Kommunikationsdienste mbH

Karlsplatz 1/2/9, 1010 Wien

Die umfangreich diskutierten Probleme zeigen generell, dass das bestehende System der Verwendung der Telefonnummer als „Standort-Indikator“ ohnehin zu überdenken ist, vor allem wenn man bedenkt, dass ein erheblicher Anteil der Notrufe heute von Mobiltelefonen aus abgesetzt wird³, wo die Rufnummer absolut keinen Rückschluss auf den Standort erlaubt. Mittelfristig ist daher wünschenswert, dass Betreiber und Behörde sich rasch intensiver und offener mit Möglichkeiten beschäftigen, welche die Situation der Standortermittlung und -Übertragung bei Notrufen zu verbessern.

Beispielsweise ist anzumerken, dass die Daten für das Notruf-Routing von der RTR den Betreibern über ein Webinterface zur Verfügung gestellt werden, basierend auf Gebieten, nicht auf Rufnummernbereichen. Betreiber haben dadurch die Möglichkeit, diese Vorgaben für das Routing zu verwenden – unabhängig davon welche Telefonnummer einem Kunden zugeteilt ist. Eine Erweiterung zu einem „Notrufregister“, welches den Austausch und Zugriff auf die Daten automatisiert und erleichtert (in einem einheitlichen Datenformat), könnte hier eine weitere Verbesserung schaffen. Die Abfrage des Notrufregisters könnte je nach technischer Realisierbarkeit nach Wahl des Betreibers erfolgen.

Wir bitten um entsprechende Berücksichtigung unserer Kommentare.

mit freundlichen Grüßen

ppa. Alexander Mayrhofer
IPcom GmbH.

³ http://www.fmk.at/content.php?id=137&cb=201_1152