

# **Guidelines for VoIP Service Providers**

Austrian Regulatory Authority for Broadcasting  
and Telecommunications (RTR-GmbH)  
April 2005

## **POSITION TELEKOM AUSTRIA**

10. Juni 2005

## **1. EINLEITENDE BEMERKUNGEN**

Wie bereits in der Stellungnahme vom 16. August 2004 bekräftigt, ist aus Sicht von Telekom Austria nicht nur eine Diskussion der angestrebten ordnungspolitischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Ziele auf Seiten der zuständigen politischen und regulatorischen Entscheidungsträger notwendig, sondern eine rechtliche Bewertung von VoIP, welche den Chancen und Risiken dieser Dienste vor dem Hintergrund neuer Netztechnologien und Netztopologien und der technischen Entwicklung insgesamt gerecht werden kann.

Die in den „*Guidelines*“<sup>1</sup> der RTR thematisierte Einordnung von VoIP Diensten sollte daher vor dem Hintergrund des technischen Umbruchs bewertet werden. Der Fokus ist dabei nicht allein auf die Evaluierung bzw. Abgrenzung einzelner Geschäftsmodelle von VoIP zu legen. Vielmehr ist das Thema „VoIP“ im Hinblick auf die Leistungen der Marktteilnehmer im informationspolitischen, gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Ganzen zu prüfen. So wäre spätestens im Zuge dieser zweiten nationalen Konsultation auch eine klare Festsetzung der angestrebten ordnungspolitischen Ziele und eine davon abgeleitete Klassifizierung aus Sicht von Telekom Austria sinnvoll gewesen; idealerweise und um allfällige Interpretationsunschärfen auszuschließen in der Amtssprache.

## **2. KLASSIFIKATION VON VOIP DURCH DIE RTR-GmbH**

Im vorliegenden Konsultationsdokument wird die Klassifikation von VoIP-Diensten weiterhin von der Nutzung eines Gateways abhängig gemacht. Diese Unterscheidung ist demnach von ihrem Ansatz her von einem Übergang in das PSTN abgeleitet - das auf TDM Technologie basiert - und kann somit nicht technologieneutral dargestellt werden. Telekom Austria möchte erneut auf die Problematik einer solchen Klassifizierung hinweisen, da eine rechtliche Einordnung von VoIP, die allein auf technischen Gegebenheiten bzw. Unterschieden zur PSTN-Technologie basiert, dem Grundgedanken des

---

<sup>1</sup> Öffentliche Konsultation der RTR-GmbH zum Thema "Guidelines for VoIP Service Providers" vom 25.4.2005, einsehbar unter [www.rtr.at](http://www.rtr.at)

Richtlinienpaketes zur Technologieneutralität widerspricht<sup>2</sup>. Sie ist nicht geeignet, den weitreichenden Veränderungen, welche mit dem technischen Transformationsprozess einhergehen, gerecht zu werden. Die Klassifizierung in der vorliegenden Form bietet nach wie vor keine verlässlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, wie sie für einen chancengleichen Wettbewerb zwischen herkömmlichen Telefondiensten und VoIP Diensten unabdingbar sind.

So sind die von der RTR präsentierten "Guidelines for VoIP Service Providers" aus Sicht von Telekom Austria vielmehr als Versuch zu werten, VoIP dem Regime des TKG zu unterstellen um so bestehendes Recht anwenden zu können. Dies ist nicht zuletzt dadurch problematisch, da das TKG 2003 trotz seiner prinzipiellen Technologieneutralität an einigen Stellen teilweise einen – natürlich nur impliziten – Stempel der PSTN-Technologie trägt.<sup>3</sup> Ein solcher Versuch ist außerdem mit erheblichen Unsicherheiten belastet, zumal die dem VoIP Dienst immanenten Features die in § 3 Z 16 TKG 2003 genannten Erfordernisse (etwa Notruferreichbarkeit) zumindest derzeit nicht erreichen können. Aber selbst eine Lösung dieses – einzigen von der RTR erwähnten – Tatbestandsproblem mag die Rechtsunsicherheit nicht beseitigen, die vor allem darin besteht, dass weiterführende Rechtsfolgen mit der vorgenommenen Klassifikation im vorliegenden Konsultationsdokument nicht beleuchtet wurden.

Ebenfalls problematisch an der Beschreibung der aktuellen, von drei<sup>4</sup> auf zwei Klassen reduzierten Einordnung der RTR<sup>5</sup>, ist die Tatsache, dass die Behörde nicht kommuniziert, welche wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen mit der veröffentlichten Klassifizierung geschaffen bzw. welche dahinter stehenden Ziele verwirklicht werden sollen.

---

<sup>2</sup> Dabei hatte die Behörde den Grundsatz der Technologieneutralität als Kriterium des europäischen Rechtsrahmens bereits im Juli des Vorjahres in der Einleitung zu ihrer Konsultation vom 06.07.2004 (VORLÄUFIGE REGULATORISCHE EINSTUFUNG VON ÖFFENTLICH ANGEBOTENEN VOICE OVER IP DIENSTEN IN ÖSTERREICH - RUNDFUNK UND TELEKOM REGULIERUNGS-GMBH JULI 2004) ausdrücklich anerkannt: „Grundsätzlich ist aus Sicht der RTR-GmbH festzuhalten, dass der neue europäische Rechtsrahmen für Kommunikationsnetze und -dienste und das darauf aufbauende TKG 2003 technologieneutral sind, d.h. dass das Betreiben von Telefondiensten nicht an eine bestimmte Technologie gebunden ist (z.B. an leitungsvermittelte TDM-Technologie im PSTN).“

<sup>3</sup> vgl. u.a. §§ 19, 20, 24, 94, 98, 100, 104, 105, 106, 107 TKG 2003

<sup>4</sup> vgl. dazu Konsultation vom 06.07.2004 (VORLÄUFIGE REGULATORISCHE EINSTUFUNG VON ÖFFENTLICH ANGEBOTENEN VOICE OVER IP DIENSTEN IN ÖSTERREICH - RUNDFUNK UND TELEKOM REGULIERUNGS-GMBH JULI 2004

<sup>5</sup> Guidelines for VoIP Service Providers – Consultation Document

Dies ist zu kritisieren, da jegliche im nächsten Schritt folgende, und gegenwärtig nicht vorgenommene, weiterführende Beurteilung<sup>6</sup> eines Angebotes „VoIP“ aus regulatorischer oder rechtlicher Sicht konsequenterweise darauf fußen sollte.

Die Konsultation greift damit zu kurz, da die gesamte Marktsituation und ordnungspolitische Zielsetzung hinsichtlich VoIP zu diskutieren ist. Die ausschließliche Konzentration auf die Einordnung der Services ist nicht ausreichend, um eine kohärente Behandlung von VoIP zu erreichen.

Die Tatsache, dass die Österreichische Regulierungsbehörde mit dem vorliegenden Dokument keine Marktbewertung durchführt, erhöht in diesem Zusammenhang noch die unternehmerische und rechtliche Unsicherheit, und muss vor allem im Hinblick auf die künftigen Investitionen, sowie die weiteren Entwicklungschancen und die Profitabilität einer ganzen Branche kritisch bewertet werden.

### **3. VOIP ALS KOMPONENTE IM WETTBEWERB**

Obwohl im Konsultationspapier an verschiedenster Stelle ausdrücklich festgehalten wird, dass die Klassifizierung als PATS keinesfalls die Einordnung von VOIP Services unter einen bestimmten Markt vorwegnehmen soll bzw. eine allfällige Entscheidung der Telekom Control Kommission dadurch laut Dokument auch nicht präjudiziert werden soll, thematisiert die Behörde bereits einleitend „providers with significant market power“ (S. 2)

Diese damit eindeutig vordefinierte – wenn auch nicht näher ausgeführte – weitere Vorgehensweise zur wettbewerblichen Beurteilung von VoIP, ist aus Sicht von Telekom Austria problematisch. So wird bereits auf S. 2 des Dokumentes auf eine mögliche Vorabregulierung hingewiesen: „(...) *there are regulations concerning market definition and market analysis that might lead to ex-ante obligations for providers with significant market power (SMP) in one or more of the corresponding markets*“.

---

<sup>6</sup> So verweist die RTR bereits in der Einleitung des Konsultationsdokumentes: „This document only deals with classification of services and not with market definitions and analyses.“

Damit wird eine Lenkung, basierend auf den Instrumenten des Wettbewerbsrechts, offenbar im Vorhinein ausgeschlossen. Eine solche Vorgehensweise widerspricht nicht nur der besonderen Wettbewerbssituation für VoIP-Diensteanbieter, sondern auch der Kommissionsempfehlung vom 11.2.2003 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, welche das Primat des allgemeinen Wettbewerbsrechts betont. Insgesamt ist die Debatte - gerade durch die Möglichkeit des extraterritorialen Anbietens von VoIP Diensten - keinesfalls losgelöst von der Entwicklung in Europa oder von Markttatsachen zu führen. Ein über nationale Grenzen akkordierter und harmonisierter Rechtsraum ist daher unerlässlich.

Telekom Austria möchte an dieser Stelle ausdrücklich auf die Besonderheit der Wettbewerbssituation bei VoIP-Diensten hinweisen. So ist die prinzipielle Frage nach Markteintrittsbarrieren für neue VoIP-Diensteanbieter bereits mit dem Hinweis auf die zahlreichen international und verstärkt auch national vorherrschenden Angebote, die jeweils auf verschiedene Formen des Netzzugangs aufsetzen, im Sinne des Wettbewerbs zufrieden stellend zu beantworten.<sup>7</sup>

Schließlich wird auch auf der Stufe des physischen Netzzuganges durch die bereits bestehende Zugangsregulierung in Form der Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung (Voll-, Teilentbündelung oder Line Sharing) sowie durch den Bitstream Access möglichen Marktzutrittsbarrieren entgegengewirkt, während auf der Stufe der IP-Konnektivität Wettbewerb durch zahlreiche Internetservice-Provider vorherrscht.

Infolge des bestehenden Wholesale-Angebots ist der diskriminierungsfreie Zugang von anderen ISPs zum Endkunden gesichert. Nicht zuletzt trägt auch die Entbündelung „zur Etablierung eines verstärkt von Nachhaltigkeit geprägten Wettbewerbs“ bei, wie im Entbündelungsreport der österreichischen Regulierungsbehörde bestätigt wird. So verweist die RTR ebendort <sup>8</sup> auf eine

---

<sup>7</sup> Wie etwa in Österreich: Inode (iTalk VoIP private), Intertel (intertel VoIP), UTA (UTA Business Phone IP), Comquest – oder international: Skype(skype.com), Freshtel (freshtel.net), SIPphone (sipphone.com), nikotel (nikotel.de), sipgate (sipgate.de), freenet, 1&1 Internet (einsundeins.com), 1XNET GmbH (1xnet.de), Greenet (greenet.de), YIP (yipgermany.com)  
außerdem int: International AT&T (Vantage), Verizon (VoiceWing ), British Telecom ( Broadband Voice), Vonage, Swiscom, Time Warner Cable

<sup>8</sup> Entbündelung. Status Report 2005

„steile Zuwachskurve“ und unterstreicht, dass Entbündelung bereits von einer Vielzahl von Unternehmen genützt wird<sup>9</sup>. Die weitere Entwicklung geht – von der EU-Kommission unterstützt – in Richtung einer „facilities-based competition“. In zunehmendem Maße sind alternative Breitbandtechnologien zum Festnetz-Breitband zu berücksichtigen. Damit reduziert sich auch eine Regulierungsnotwendigkeit für den Breitbandzugang auf Großhandelsebene.

Zusammenfassend ist daher zu sagen, dass der von der RTR-GmbH gewählte Ansatz von den EU-Vorgaben hinsichtlich der Märkteempfehlung und der TKMVO abweicht. Aus Kundensicht wäre anzumerken, dass die Klassifizierung sich primär auf den Anbieter bezieht, jedoch zu wenig Rücksicht auf den Benutzer nimmt. Für den Kunden ist nicht ersichtlich, welchen Dienst er in Anspruch nimmt und in welchem rechtlichen und regulatorischen Umfeld der Dienst erbracht wird.

Telekom Austria unterstreicht an dieser Stelle, dass unabhängig von einer Kategorisierung bzw. Abgrenzung von VoIP- Diensten allfällige Chancen nur dann genützt werden können, wenn auch die Risiken – sowohl für Netzbetreiber als auch für Konsumenten – rechtzeitig erkannt und ihnen entschlossen begegnet wird.

So ist auf jeden Fall sicherzustellen, dass es weder zu einer Schlechterstellung nationaler bzw. europäischer Anbieter noch jener Betreiber kommt, die in Infrastrukturmaßnahmen investieren. Hinsichtlich der Chancengleichheit von nationalen Anbietern und Anbietern im Ausland ist anzumerken, dass eine Klassifizierung und vor allem die damit verbundenen Konsequenzen der Klassifizierung nicht durchsetzbar sind, falls kein Gateway in Österreich benützt wird.

Wenn man der Kategorisierung der RTR folgt, bedeutet eine Gleichstellung der Dienste auch eine unbedingte Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben für öffentliche Telefondienste, die vordringlich als Ausdruck des Konsumentenschutzes zu verstehen sind. Für Telekom Austria entsteht jedoch durch die im Konsultationsdokument sehr oberflächliche vorgenommene Betrachtung der RTR

---

<sup>9</sup> Die positive Entwicklung von Entbündelung in Österreich wird auch seitens der Europäischen Kommission im 10. Implementierungsbericht hervorgehoben.

der Eindruck, dass allfällige Rechtsfolgen nicht behandelt wurden.<sup>10</sup> So könnte nach Analyse des Dokumentes fälschlicherweise der Eindruck entstehen, dass auf die Klassifikation fußende Rechte (z.B. Nummernzuteilung) den ebenso resultierenden gesetzlichen Pflichten (z.B. Notrufe) vorgehen würden.<sup>11</sup> Dieser Schluss ist unzulässig. Deshalb sollte es vor allem die Aufgabe der Regulierungsbehörde sein, den Gesetzesrahmen ohne mehrdeutige Interpretation zur Effektivität zu verhelfen oder aber mit Hilfe der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten eine Verbesserung anzustreben. So wäre beispielsweise ein erster, sinnvoller Schritt, die Vergabe von Rufnummern bereits im Vorhinein von der Erfüllung der gesetzlichen Pflichten abhängig zu machen, um nicht nachträglich in langwierigen Prozessen reagieren zu müssen.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Wie einleitend bereits erwähnt ist auch in der vorliegenden Konsultation das über der Klassifizierung stehende wettbewerbliche Ziel einer Bewertung von VoIP nicht ausgeführt. Ein Umstand, den Telekom Austria schon anlässlich der ersten, von der RTR 2004 vorgenommenen, Konsultation zu VoIP kritisch beurteilt hat.

Gerade vor dem Hintergrund des technologischen Wandels, muss eine solide rechtliche und regulatorische Möglichkeit gefunden werden, die es erlaubt, die Innovationskraft der nationalen Telekommunikationsindustrie zu stärken und die Interessen der Bevölkerung durch transparente Information, Sicherheit sowie größtmögliche Vorteile im Bezug auf Auswahl, Preis und Qualität zu gewährleisten, ohne dass es zu einer Beeinträchtigung des chancengleichen Wettbewerbs auch zwischen herkömmlichen Telefondiensten und VoIP-Diensten kommt.

Insgesamt muss auch die Finanzierbarkeit des öffentlichen Telefonnetzes im Interesse der Allgemeinheit noch gewährleistet sein. Betreiber eines Sprachdienstes im Wettbewerb mit PATS, die nicht die Leistungen bzw. Verpflichtungen im gleichen Ausmaß wie Telekom Austria erfüllen, sollten daher einen Beitrag leisten.

---

<sup>10</sup> wohl auch unter dem offensichtlichen Problemfeldern der Technologieneutralität im TKG 2003;

<sup>11</sup> z.B. durch den Verweis auf eine Arbeitsgruppe zur Notrufproblematik;

Voraussetzung dafür ist nicht nur ein wirtschaftliches Klima, das Raum für bereits erfolgreich eingesetzte technologische Errungenschaften lässt, und jene Forschung und Entwicklung am zunehmend konvergent werdenden Informations- und Technologiesektor ermöglicht, deren Lösungen den Anforderungen von Qualität, und Ausfalls- bzw. Datensicherheit gerecht werden.

Der gemeinschaftsrechtliche Richtlinienrahmen steht unter den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips und des Vorrangs des allgemeinen Wettbewerbsrechts. Diese Anforderungen sind auch für den Internet-Bereich zu beachten.

Grundvoraussetzung für Investitions- und Planungssicherheit sind faire und berechenbare rechtliche Rahmenbedingungen. Die vorliegende Klassifikation ist dazu nicht in der Lage.