

An die
Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH
Mariahilferstraße 77-79
1060 Wien

per E-Mail: konsultationen@rtr.at

Betreff: Stellungnahme zum *Consultation Document* „Guidelines for VoIP Service Providers“

10.06.2005

Sehr geehrte Damen und Herren,

die UPC Telekabel Wien GmbH (im Folgenden „UPC Telekabel“) nimmt mit diesem Schreiben binnen offener Frist die Gelegenheit wahr, zum neuen Entwurf der RTR bezüglich der regulatorischen Einstufung von öffentlich angebotenen Voice over IP Diensten in Österreich wie folgt Stellung zu nehmen.

1. Generelles

Grundsätzlich begrüßt UPC Telekabel die Herangehensweise der RTR an diesen Themenkomplex, wirft jedoch gleich zu Beginn die Frage auf, inwiefern der dargelegte Standpunkt der RTR für sich gesehen eigenständig und abschließend ist. Insbesondere erscheint der Zusammenhang zur letzten nationalen Konsultation vom Juli 2004 und zu den von der RTR im Rahmen der Konsultation der Europäischen Kommission „The treatment of VoIP under the EU Regulatory Framework“ erstatteten *Comments* der RTR unklar: Konkretisiert der nunmehr vorliegende Entwurf in den behandelten Punkten nur die seinerzeitige Position, lässt die restliche regulatorische Betrachtung aber unberührt, oder stellt das nunmehr veröffentlichte *Consultation Document* die abschließende Position der RTR dar?

Für den ersten Fall erlaubt sich UPC Telekabel bezüglich jener Punkte, auf die in diesem Dokument nicht eingegangen wird, auf ihre „Stellungnahme zur vorläufigen regulatorischen Einstufung von öffentlich angebotenen Voice over IP Diensten“ vom 13.8.2004 zu verweisen, um Wiederholungen zu vermeiden.

Sollte der derzeitige Entwurf jedoch den abschließenden Standpunkt der RTR darstellen und die bisherigen Standpunkte ersetzen, erscheinen UPC Telekabel die nachfolgenden Punkte zu fehlen und daher besonders erwähnenswert. Nach Ansicht von UPC Telekabel stellt das Fehlen der folgenden Punkte insofern ein Problem dar, als sie einerseits für die Rechtssicherheit der Normunterworfenen von herausragender Bedeutung sind und andererseits Einfluss und Auswirkungen auf die Investitionen von Infrastrukturbetreiber haben.

1.1. Zur Frage der Rechtsdurchsetzung

Obwohl die RTR klarstellt, dass für jene VoIP Service Provider, die Gespräche vom bzw. in das PSTN anbieten, sämtliche regulatorischen Verpflichtungen wie etwa das Erlangen einer Allgemeingenehmigung (AGG) nach § 15 TKG 2003 verpflichtend vorgeschrieben wird, bleibt sie eine Antwort auf die Frage der Rechtsdurchsetzung schuldig. Obwohl sich UPC Telekabel im Klaren darüber ist, dass die Rechtsdurchsetzung etwa gegenüber ISPs, die vom Ausland aus ihre Dienste in Österreich anbieten, in der Praxis massiven Schwierigkeiten gegenüber steht, sieht sie doch die Notwendigkeit, in der regulatorischen Einstufung, die als Leitfaden für viele (auch internationale) ISPs dienen wird, zu diesem Themenkomplex Stellung zu beziehen. Auch wenn es nicht darum geht, mit den durch das TKG zur Verfügung gestellten Aufsichts- und Kontrollrechten zu drohen, so sollte doch hervorgehoben werden, dass die Behörde alles daran setzen wird allfällige Rechtsverletzungen (auch von internationalen Betreibern) entsprechend zu ahnden und zu verfolgen.

UPC Telekabel sieht die Notwendigkeit, Auflagen für Betreiber zu formulieren, die in Österreich VoIP-Dienste anbieten, auch deswegen als sehr wichtig an, um ein Instrumentarium zu schaffen, mit welchem bei groben Verstößen gegen diese Auflagen gegen die entsprechenden Betreiber vorgegangen werden kann.

Die Formulierung von entsprechenden Auflagen für Betreiber und die Schaffung des oben erwähnten Instrumentariums würde auch dazu führen, dass die Regulierungsbehörde jenen Betreibern, die sich an die regulatorischen Auflagen halten, die Möglichkeiten gibt, sich gegen unlautere Mitbewerber zur Wehr zu setzen. Gleichzeitig würde die RTR die Kunden dieser Betreiber entsprechend schützen. Der Konsument ist nämlich gegenüber ausländischen Unternehmen zumeist in einer vielfach schlechteren Position, da z.B. keine rechtliche Möglichkeit der risikofreien und kostengünstigen Streitschlichtung existiert, aber ein hohes Gefahrenpotenzial (pre-paid, Rückforderungen, ausländischer Gerichtsstand, etc) für den Kunden besteht.

Die Regulierungsbehörde hat ein ganz ähnliches Gefahrenpotential etwa auch bei Dialerverbindungen zu ausländischen Destinationen erkannt und in der KEM-V den Betreibern die Möglichkeit gegeben, die Erreichbarkeit solcher Nummern im Zweifel zu sperren. Ein analoges Vorgehen erscheint auch bezüglich (aus dem Ausland operierender) VoIP-Anbieter geboten.

Diese Herangehensweise würde somit für nationale Betreiber von Netzen und Diensten Erleichterungen bringen, weil sie für allfälliges disziplinierendes faktisches Verhalten Rückendeckung durch die Regulierungsbehörde erhalten würde, und gleichzeitig die Endkunden von VoIP-Betreibern, die sich auf das Wagnis neuer und unbekannter Technologien einlassen, entsprechend schützen.

1.2. Interconnection-Vereinbarungen und Peering Abkommen

Während sich zu diesem Themenkomplex in der letzten Konsultation im Juli 2004 noch eine (wenngleich sehr oberflächliche) Position der RTR gefunden hat, fehlt sie im aktuellen Konsultationsdokument vollständig. UPC Telekabel regt an, dass die RTR ihre Position zu diesem Themenkomplex näher darlegt.

Es erscheint UPC Telekabel notwendig, dass sich die RTR Gedanken über die angemessene Abgeltung von Netznutzung und Bandbreite macht, die durch die Erbringung eines VoIP-Services über ein Drittnetz in diesem Drittnetz anfallen. In diesem Zusammenhang verweist UPC Telekabel noch einmal auf ihre Stellungnahme vom 13.8.2004, in der sie zu Kosten und Bandbreite des Services ausgeführt hat:

Wenn man etwa eine Internet Flat-Rate mit Volumsgrenzen auf Sprachminuten umlegt, wird ersichtlich, dass auch die Minute über IP nicht gratis ist. Tatsächlich liegt der Preis einer VoIP-Minute sogar deutlich über dem im PSTN. Würde man etwa bei einem Breitbandangebot, das bei einem Preis von rund 30 € ein Datenvolumen von 500MB inkludiert das gesamte Datenvolumen für VoIP verbrauchen, ergibt dies bei der Annahme von 80 kbit/sek für ein Telefongespräch ein verfügbares Volumen von etwa 14 Stunden. Da die Kosten für Bandbreite sowohl für aktive wie auch für passive Gespräche entstehen, bezahlt man bei 7 Stunden abgehender Telefonie einen Minutenpreis von 7 €-Cent. [...]

Aus diesem Beispiel wird deutlich, dass das angebotene VoIP Service eine große Menge an Bandbreite und Verkehrsvolumen benötigt, die der Anbieter des Breitbandanschlusses ohne Gegenleistung einem Serviceprovider zur Verfügung stellen würde. Im Gegensatz zu dem von reinen Service Providern propagierten Ansatz ist aber weder Bandbreite noch Verkehrsvolumen ein unbegrenztes Gut, das nichts kostet. Im Gegenteil investiert etwa UPC Telekabel hohe Beträge in den Ausbau ihres Netzes, um ihren Kunden Zugang zu innovativen Services bieten zu können. Da diese Investitionen aber refinanziert werden müssen und nicht allein durch die derzeitigen Grundentgelte abgedeckt sind, erscheint UPC Telekabel der verpflichtende Abschluss von Peering-Abkommen zur Sicherung der Qualität des Services als unumgänglich.

Davon losgelöst ist auch noch der Themenkomplex der Kosten für Terminierung im paketvermittelten Netz zu erwähnen, zu dem die RTR in ihrem vorliegenden Konsultationsdokument ebenfalls nicht Stellung bezieht.

UPC Telekabel vertritt die Auffassung, dass sich die RTR – wie dies auch dem letzten Konsultationsdokument im Juli 2004 noch erkennbar war – klar zu einem System bekennen sollte, das analog zum derzeitigen System im PSTN aufzubauen sein wird. Somit sind sowohl die Originierung als auch die Terminierung in einem Drittnetz etwa durch Peering-Abkommen abzugelten.

Dies vor allem deswegen, weil das tatsächliche Innovationspotenzial nach Ansicht von UPC Telekabel vor allem bei Infrastruktur-Betreibern liegt, da von diesen mit Investitionen in das (Zugangs)Netz zu rechnen ist, um so Dienste in hoher Qualität zu einem vernünftigen Preis anbieten zu können. Langfristig werden durch die Bestrebungen der Infrastruktur schaffenden VoIP Providern, also jener, die auch den Zugang anbieten, unter der Voraussetzung der Wirtschaftlichkeit Sprach-, Daten- und Videodienste zusammenwachsen und eine Vielzahl von innovativen, neuen Funktionen am Kommunikationsmarkt angeboten werden.

Diese Entwicklung würde durch verzerrte Endkundenpreise in der Sprachterminierung gebremst werden. Eine solche Verzerrung wäre dann gegeben, wenn VoIP-Betreiber „gratis“ zur Leistung der „Originierung“ über den von einem Dritten angebotenen Zugangsdienst kommen und deswegen eine Terminierung für den Endkunden „gratis“ oder zumindest weitaus billiger als bei PSTN oder einem Infrastruktur schaffenden VoIP-Betreiber anbieten können, der im Gegensatz zu den anderen VoIP Betreiber seine Investitionen ins eigene Netz durch Endkunden-Revenues refinanzieren muss.

Außerdem ist zu befürchten, dass Anbieter, welche derzeit Calling Cards, Verbindungsnetzbetrieb oder Call by Call anbieten, VoIP offerieren werden, um die Originierungskosten einzusparen. Gleichzeitig haben diese Betreiber aber kein Interesse, Investitionen in die Infrastruktur für den Zugang zum Internet (Connectivity) zu tätigen. Da diese Betreiber keine oder nur sehr geringe Kontrolle über die IP Qualität des verwendeten Zugangsnetzes (Connectivity) haben, ist zu befürchten, dass die Sprachqualität schlechter sein wird als im Festnetz. Eine Lösung für dieses Problem wäre etwa, diese Betreiber zu verpflichten, mit dem Zugangs-ISP einen Vertrag, ähnlich den derzeit bestehenden Zusammenschaltungsverträgen (Peering Abkommen), abzuschließen, um so die Qualität der Connectivity garantieren zu können. Damit würden auch regulatorische Impulse gesetzt werden, dass qualitative Verbesserungen der Zugangsleistung abgegolten werden und damit langfristig alle Internetzugänge durch entsprechende Investitionen VoIP-tauglich zu gestalten.

Bei Fehlen einer solchen regulatorischen Möglichkeit müssten sich Infrastruktur schaffende ISPs die grundsätzliche Frage stellen, ob sie überhaupt dazu verhalten werden können, ihre Netze für die öffentlichen Telefondienste eines Dritten zu öffnen.

1.3. Lawful Intercept

Obwohl die RTR in ihrem letzten Konsultationsdokument im Juli 2004 bereits erste Überlegungen zur Inhaltsüberwachung angestellt hat, ist sie im nun vorliegenden Dokument sogar eine oberflächliche Betrachtung schuldig geblieben.

Nach Meinung von UPC Telekabel ist dieser Themenbereich, in dem gerade auf nationaler Ebene große Bewegung im Rahmen der Diskussion etwa um Standards, Durchführung, Investitionskosten oder Abgeltung der Kosten herrscht, von so herausragender Bedeutung, dass er in einer regulatorischen Vorab-Betrachtung eines neu entstehenden Services unter keinen Umständen fehlen darf.

So birgt der Themenkomplex für UPC Telekabel etwa die Gefahr, dass sie aufgrund der Hoheit über ihr Netz zur Durchführung einer Überwachung für einen anderen Betreiber verpflichtet werden könnte, ohne dafür eine entsprechende Abgeltung ihrer Kosten zu erhalten.

UPC Telekabel vertritt den Standpunkt, dass jeder Betreiber, der einen öffentlichen Telefondienst anbietet, Einrichtungen zu schaffen hat, um die Überwachung seiner Kunden eigenständig sicherstellen zu können.

1.4. Öffentlicher Telefondienst

Wie schon in der vorigen Konsultation im Juli 2004 teilt UPC Telekabel die Ansicht der RTR, es handle sich nur dann um einen öffentlichen Telfondienst iSd TKG 2003, wenn gleichzeitig auch ein Kommunikationsdienst vorliege, nicht. Weder der Gesetzeswortlaut selbst, noch die EB oder einschlägige Kommentare lassen eine derartige Interpretation zu. Wenn der Gesetzgeber das ausdrücken hätte wollen, hätte er den öffentlichen Telefondienst wohl nicht als einen der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden **Dienst**, sondern als einen der Öffentlichkeit zur Verfügung stehenden **KOMMUNIKATIONSDienst** definiert.

UPC Telekabel hat in ihrer Stellungnahme angeregt, einen VoIP-Dienst immer dann als Telefondienst einzustufen, wenn eine E.164 Nummer adressiert oder zur Adressierung eines VoIP-Kunden verwendet wird. Insofern begrüßt UPC Telekabel die Position der RTR, dass ein VoIP Service immer dann als öffentlicher Telefondienst einzustufen ist, wenn er den Zugang zu oder vom PSTN ermöglicht. Da hauptsächlich diese Betreiber im Blickpunkt des Interesses stehen, sieht sich UPC Telekabel mit der regulatorischen Einstufung und den damit einhergehenden Auflagen und Verpflichtungen für VoIP Services der Klasse A in ihrer Meinung bestätigt.

UPC Telekabel möchte schließlich noch anregen, dass die RTR insofern eine Klarstellung vornimmt, als sie ausspricht, was ohnehin bei Interpretation des TKG ersichtlich wird: dass nämlich die spezifischen regulatorischen Verpflichtungen und Regelungen den Betreiber eines Services treffen und nicht den Service an sich. Wenn also ein VoIP-Provider sowohl

Dienste der Klasse A als auch der Klasse B anbietet, ist er aufgrund des Dienstes A dazu verhalten, sein Service etwa nach § 15 TKG 2003 gegenüber der Regulierungsbehörde anzuzeigen oder AGB, EB und LB für sein Service bei der RTR anzuzeigen und zu veröffentlichen.

2. Zum Entwurf im Konkreten

Die folgende Nummerierung orientiert sich an der Nummerierung des zur Konsultation veröffentlichten Dokuments.

ad 2.2 What is an Electronic Communication Service

Wie bereits oben erwähnt teilt UPC die Auffassung der RTR, dass ein öffentlicher Telefondienst zwingend auch Elektronischer Kommunikationsdienst sein muss, also eine Untermenge des Zweitgenannten darstellt, nicht.

UPC teilt allerdings die Auffassung der RTR, dass auch ein Wiederverkäufer von elektronischen Kommunikationsdiensten als Anbieter eines elektronischen Kommunikationsdienstes zu behandeln ist. Würde man den Wiederverkäufer einer Leistung bei der regulatorischen Betrachtung außer Acht lassen, würde dies zu einer planwidrigen Lücke führen, weil es für die Regulierung auf die Betrachtung des Services und deswegen auf den faktischen Erbringer der Leistung ankommt. So wäre es nicht vertretbar, wenn sich Rechtsunterworfenen allein durch das Outsourcing von Leistungen der Regulierung entziehen würden.

ad 2.3 What is a Publicly Available Telephone Service (PATS)?

- access to emergency services

Für UPC Telekabel ist aus einer systematischen Interpretation des TKG 2003 klar herauslesbar, dass – so wie es im Konsultationsdokument auch unter Punkt 3 ausgeführt wird – die Erreichbarkeit von Notrufen eine Pflicht für den Betreiber eines öffentlichen Telefondienstes darstellt und weniger ein Definitionselement darstellt. Wäre nämlich das zweite zutreffend, würde es dazu führen, dass sich ein Betreiber durch die Nichteinhaltung der in § 20 TKG 2003 festgeschriebenen Pflicht der Notruferreichbarkeit der gesamten regulatorischen Verpflichtungen die mit der Erbringung eines öffentlichen Telefondienstes einhergehen, entledigen können. Das wäre ein sinnwidriges Ergebnis, weshalb dieser Regelungsinhalt dem Gesetzgeber nicht zu unterstellen ist.

- Figure 3: reselling of PATS

In Abbildung 3 ist offenbar aufgrund eines Versehens der Pfeil zu kurz geraten: wie aus dem Text hervorgeht, muss der Pfeil vom IP Telefon ganz links in der Abbildung bis zu dem

Endgerät im PSTN eingezeichnet werden, weil das gesamte Service als öffentlicher Telefondienst anzusehen ist.

ad 3 Access to Emergency Services

Bezüglich des Ansatzes, dass die Erreichbarkeit von Notrufen tatsächlich mehr eine Verpflichtung des Betreibers des öffentlichen Telefondienstes ist und weniger ein Definitionselement, verweist UPC Telekabel auf das oben Gesagte. Insofern regt UPC auch an, dass die Passage in der heißt, dass die Erreichbarkeit von Notrufen „as a feature element of PATS services“ zu sehen ist, dahingehend geändert wird, dass klar wird, dass es nicht nur ein Feature, sondern tatsächlich gemäß § 20 TKG 2003 eine Verpflichtung eines Betreibers ist.

ad 5 Geographic Numbers

UPC Telekabel teilt die Auffassung der RTR, dass geografische Rufnummern nur für die Adressierung von ortsfesten Anschlüssen verwendet werden dürfen. Die Verwendung einer geografischen Nummer zur Adressierung eines nomadischen Services würde nicht nur den eindeutigen Regeln der KEM-V zuwiderlaufen, sondern auch das Vertrauen der Teilnehmer, das diese in geografische Rufnummern aufgebaut haben, konterkarieren.

Wichtig und näher auszuführen erscheint UPC Telekabel, dass die RTR in ihrem Dokument klarstellt, dass es pro verwendeter geografischer Rufnummer auch tatsächlich einen physischen Netzabschlusspunkt, an dem dem Teilnehmer der Zugang zum öffentlichen Telefonnetz zur Verfügung gestellt wird, gibt. So reicht es nicht, dass ein VoIP-Betreiber hunderte geografische Rufnummern an seine Teilnehmer vergibt, aber nur einen physischen Netzabschlusspunkt hat und sämtliche geografische Rufnummern rein virtuell mit Rufweiterleitung nutzt.

Wenn eine Rufweiterleitung zur Verwendung des Services verwendet wird, dann sollte dies ausschließlich dergestalt passieren, dass der Teilnehmer im Einzelfall eine Rufweiterleitung einrichtet. Eine permanente Weiterleitung, die schon im Rahmen des Basisprodukts VoIP als Standardlösung eingerichtet wird, kann nach Meinung von UPC Telekabel im gegebenen Zusammenhang nicht gemeint sein – schon gar nicht, wenn die geografische Rufnummer nie den Netzabschlusspunkt adressiert, zu dem der Teilnehmer Zugang hat.

Mit freundlichen Grüßen

UPC Telekabel Wien GmbH