

Erläuterungen zur ZR-DBV (BGBl II 535/2020)

Verordnung der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH über die Erfassung und Zurverfügungstellung von Daten in Zusammenhang mit der Zuteilung und Nutzung von Rufnummern in einer zentralen Datenbank (Zentrale Rufnummern-Datenbank Verordnung – ZR-DBV)

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte der Verordnung

Die RTR-GmbH ist gemäß § 65 Abs. 1 TKG 2003 zuständig für die effiziente Verwaltung des österreichischen Rufnummernplans, insbesondere für die Zuteilung von Kommunikationsparametern sowie die Erfassung von deren Nutzung. Die RTR-GmbH bedient sich hierzu derzeit eines Datenbanksystems, welches Zuteilungen von Kommunikationsparametern sowie Nutzungsanzeigen für genutzte und gegebenenfalls portierte Rufnummern erfasst.

Das derzeit verwendete System hat aus Sicht der RTR-GmbH einige Schwachstellen. Hierzu zählen u.a. Probleme aufgrund von fehlerhaften oder inkonsistenten Datenlieferungen, mangelnde Aktualität der erfassten Nutzungs- und Portierdaten oder die gänzlich fehlende Erfassung der Nutzung mobiler Rufnummern. Neben den gesetzlichen behördlichen Anforderungen einer eindeutigen und aktuellen Zuordnung von Rufnummer und Kommunikationsdienstbetreiber soll mit der neuen zentralen Datenbank aber ganz bewusst auch dem Bedarf der Netzbetreiber Rechnung getragen werden, nämlich der Zuordnung einer Rufnummer zu einem Kommunikationsnetzbetreiber. Insbesondere soll die Datenbank Betreibern als Referenz für ihre eigenen Routingtabellen dienen und dadurch zB eine rasche Berichtigung von Fehlern ermöglichen. Schließlich könnte das System von den Betreibern auch als Basis für ein zukünftiges „Direct Routing“ verwendet werden. Aktuell dient die Datenbank aber nicht der Echtzeitabfrage des Routingziels während des Rufaufbaus. Auch der Prozess im Rahmen der Rufnummernübertragung (Portierung)portierung kann derzeit nicht über die Datenbank abgewickelt werden. Eine etwaige zukünftige Ergänzung der ZR-DB in diesem Sinne wäre aber denkbar.

Die ZR-DB hat im Vergleich zum Status quo unter anderem folgende Vorteile: Abwicklung über eine elektronische Schnittstelle, Verwaltungsvereinfachung, Verbesserung der Transparenz, Vereinfachung bei der Einrichtung von Rufnummern (Routing), Unterstützung beim Übertragungs-/Portierprozess, Vereinfachung der Anrufzustellung, Unterstützung der Standort- und Stammdatenabfrage bei Notrufen und anderen gesetzlich vorgesehenen Auskunftspflichten.

Insbesondere soll auch das gemäß § 24 Abs. 3 TKG 2003 zu führende Verzeichnis der Rufnummern für Mehrwertdienste über die zentrale Datenbank abgewickelt werden. Zudem soll auch über die zentrale Datenbank abgefragt werden können, welcher Kommunikationsdienstbetreiber über die aktuellen Stamm- und Standortdaten verfügt.

Verordnungsermächtigung

Die Verordnung stützt sich auf § 65 Abs. 9 TKG 2003 idgF.

Besonderer Teil

Zu § 2:

Zu Z 9: Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wurde der Begriff „Datenbanknutzer“ so definiert, dass davon nur Kommunikationsdienste- und -netzbetreiber erfasst sind, da sich auf diese der Großteil der Bestimmungen der ZR-DB bezieht. Andere Nutzer der Datenbank, wie zB Notrufträger, werden bei den relevanten Bestimmungen eigens angeführt.

Zu Z 13: Der Begriff „Ankerkommunikationsdienstbetreiber“ ist im Gegensatz zum „Ankerkommunikationsnetzbetreiber“ ein neuer, noch nicht gängiger Begriff. In vielen Fällen sind beide identisch, es gibt jedoch auch immer wieder Fälle, in denen diese auseinanderfallen, zB wenn Rufnummern an Kommunikationsdienstbetreiber zugeteilt werden, die selber über kein Netz verfügen. Da in der ZR-DB alle technisch möglichen Fälle abgebildet werden müssen, war eine entsprechende Definition erforderlich.

Zu Z 14: Einzelabfragen können grundsätzlich auch automatisiert erfolgen (dh viele Abfragen bezogen auf jeweils eine einzelne Rufnummer hintereinander), Massenabfragen, bei denen mit einer einzigen Abfrage der Datenbankstand zu einer Vielzahl an Rufnummern abgefragt wird, fallen jedoch nicht darunter.

Zu Z 15: Diese Information kann in der Praxis zB eine Routingnummer oder aber auch eine enum-Domain sein. Diese Information ist beispielsweise notwendig, wenn der Kommunikationsnetzbetreiber sowohl Mobilnetzbetreiber als auch Festnetzbetreiber ist und Anrufe zu mobilen Rufnummern an einem technisch anderen Übergabepunkt übernehmen möchte als Anrufe zu geografischen Rufnummern. Die Angabe dieser zusätzlichen Routinginformation durch den Kommunikationsnetzbetreiber ist nicht verpflichtend, kann aber betreiberübergreifend (gesondert) festgelegt werden.

Zu § 3:

Zu Abs. 2: Zum Teil werden diese Daten bereits zum jetzigen Zeitpunkt von der RTR-GmbH erfasst bzw. sind in der Branche bekannt. Insbesondere bei portierten Rufnummern kommt es jedoch oft zu fehlerhaften bzw. inkonsistenten Datenlieferungen und die angezeigten Nutzungs- und Portierdaten sind nicht aktuell. Bei der Rufnummernverwaltung ist für die RTR-GmbH jedoch eine eindeutige und aktuelle Zuordnung einer Rufnummer zu einem Kommunikationsdienstbetreiber von entscheidender Bedeutung. Es soll daher in der Datenbank nicht nur der Bescheidinhaber, sondern auch der aktuelle Kommunikationsdienstbetreiber (der in den meisten Fällen mit dem Bescheidinhaber zusammenfällt) erfasst werden. Die Kenntnis des Kommunikationsdienstbetreibers bzw. des Kommunikationsnetzbetreibers ist auch für die Notruf-Leitstellen erforderlich, um im Falle eines Notrufes rasch zu wissen, bei welchem Betreiber die Stammdaten des Teilnehmers bzw. der Standort in Erfahrung zu bringen sind. Um als Basis für das Routing herangezogen werden zu können, ist ebenfalls das Erfassen des (Anker-)Kommunikationsnetzbetreibers erforderlich. Im Zuge der Rückübertragung von Rufnummern (Rückportierung) erleichtert die Kenntnis des Ankerkommunikationsnetzbetreibers die Durchführung. Die mit einer Rufnummer verbundenen Rechte sind zB das Recht auf selbstständige Verwaltung und sind bei der Weitergabe von Rufnummern relevant. Durch die Erfassung des zur Anwendung gelangenden Tarifes bei zielnetztaffilierten Nummern soll die Möglichkeit geschaffen werden, die Preistransparenz für Endkunden zu erhöhen. Im Zuge der Datenbanktransaktionen werden auch Logs gespeichert und es wird aufgezeichnet, welche Aktion durch welchen konkreten Datenbanknutzer eingeleitet bzw. durchgeführt wird. Diese Informationen sind ua für das Monitoring der Datenbank und die Verhinderung einer missbräuchlichen Verwendung erforderlich.

Zu Abs. 3: In § 15 Abs. 1 KEM-V 2009 werden die Anzeigepflichten bezüglich der Nutzung von Rufnummern festgelegt und auf ein von der RTR-GmbH vorgegebenes elektronisches Format verwiesen. Bei diesem vorgegebenen Format handelt es sich nunmehr um die Schnittstelle gemäß § 5, was hier entsprechend klargestellt wird.

Zu § 4:

Zu Abs. 2: Durch die Sechs-Monats-Frist wird sichergestellt, dass die Datenbanknutzer ausreichend Zeit haben, um sich auf Änderungen der Schnittstelle vorzubereiten. In diesem Zusammenhang wird es bei umfangreichen Änderungen zielführend sein, ein Testsystem bereitzustellen, damit es durch die Änderungen zu keinen technischen Problemen kommt. Da bei abwärtskompatiblen Änderungen von den Datenbanknutzern keine Maßnahmen gesetzt werden müssen, ist in diesen Fällen eine Frist nicht erforderlich, solche Änderungen können somit auch unmittelbar implementiert werden.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Änderungen zur Behebung von Sicherheitslücken unmittelbar implementiert werden müssen und daher keine Frist abgewartet werden muss.

Zu Abs. 3: Alle Änderungen (auch abwärtskompatible) werden den Datenbanknutzern über die in der Datenbank hinterlegten E-Mail-Adressen zur Kenntnis gebracht, um sicherzustellen, dass diese Information sie zeitnah erreicht. Zu diesem Zweck wird der Versand der E-Mail gleichzeitig mit der Veröffentlichung der Änderungen auf der Webseite stattzufinden haben, womit der Beginn der Sechs-Monats-Frist mit der E-Mail-Benachrichtigung zusammenfällt.

Zu § 5:

Zu Abs. 1: Im Sinne der Transparenz, als Serviceleistung für Endkunden und vor dem Hintergrund, dass es sich dabei um keine besonders schutzwürdigen Daten handelt, wird auch für die Öffentlichkeit eine eingeschränkte Abfragemöglichkeit geschaffen, jedoch ausschließlich mittels Einzelabfragen und nicht automatisiert. Für Endkunden kann die Kenntnis des Kommunikationsnetzbetreibers zB als Ergänzung und zukünftig vielleicht auch als Ersatz der Netzansage gemäß § 14 Nummernübertragungsverordnung 2012 dienen. Eine Abfrage des Kommunikationsdienstbetreibers kann ebenfalls hilfreich sein; so wird

zB von Betreibern immer wieder berichtet, dass viele Kunden, die portieren möchten, gar nicht wissen, wer genau ihr Vertragspartner/Kommunikationsdienstbetreiber ist. Auch bei missbräuchlicher Verwendung von Rufnummern (zB Ping-Anrufe) erscheint eine öffentliche Abfragemöglichkeit des Kommunikationsdienstbetreibers sinnvoll. Die Veröffentlichung des Tarifes bei zielnetztarifierten Rufnummern („eine Nummer, ein Tarif“) gemäß § 3 Z 34 KEM-V 2009 erhöht für die Endkunden die Tariftransparenz. Geeignete technische Vorkehrungen haben dem jeweiligen Stand der Technik zu entsprechen und sind solche, die erkennen, ob eine Abfrage von einem Menschen oder automatisiert durchgeführt wird („CAPTCHA“) bzw. zahlenmäßige Beschränkungen der von einer IP-Adresse ausgehenden Abfragen.

Zu Abs. 2: In Abs. 2 soll für innovative Dienste die Möglichkeit geschaffen werden, erforderlichenfalls auch automatisierte Einzelabfragen durchzuführen, welche jedoch – abhängig von der Art des Dienstes – zahlenmäßig zu beschränken sind. Bei automatisierten Einzelabfragen entfällt die technische Beschränkung des Abs. 1, dh es muss nicht für jede einzelne Abfrage bewiesen werden, dass diese von einem Menschen durchgeführt wird. Dennoch dürfen auch nach Abs. 2 keine Massenabfragen durchgeführt werden, bei denen im großen Stil zu einer Vielzahl an Rufnummern der Datenbankstand abgefragt wird. Ein solcher Zweck wäre auch kein zulässiger Grund für einen erweiterten Zugang gemäß dieser Bestimmung. Zulässig wäre zB ein Dienst, bei dem für die Rufnummer des jeweiligen Kunden der Kommunikationsdienste- und -netzbetreiber abgefragt wird, um dem Kunden Angebote anderer Kommunikationsdienstbetreiber im selben Kommunikationsnetz anzubieten. Unzulässig wäre ein Dienst, der eine Auswertung des Kundenverhaltens eines bestimmten Kommunikationsdienstbetreibers anbietet (hier liegt der Zweck des Dienstes in einer Massenabfrage, nicht in der Abfrage einzelner Rufnummern).

Zu Abs. 3: Aus wettbewerblichen Gründen soll damit zB verhindert werden, dass von den Mitbewerbern die Auswirkung konkreter Werbemaßnahmen analysiert wird.

Zu § 6:

Zu Abs. 1: Der Datenbankstand hinsichtlich des Kommunikationsnetzbetreibers wird den Datenbanknutzern nicht nur über Einzelabfragen zugänglich gemacht, sondern auch für automatisierte Einzelabfragen, weil dies erforderlich ist, damit die Datenbank als Basis für das Routing herangezogen werden kann.

Zu Abs. 2: Die Abfrage des Kommunikationsdienstbetreibers ist hingegen nur mittels Einzelabfrage zulässig und darüber hinaus nur dann, wenn eine Notwendigkeit besteht, den Kommunikationsdienstbetreiber zu kennen. Dies ist v.a. bei der Rufnummernübertragung (Portierung) der Fall. Da auch andere Fälle denkbar sind, in denen die Kenntnis des Kommunikationsdienstbetreibers erforderlich ist, ist die Abfrage auch bei einem anderen vergleichbaren rechtlichen Interesse zulässig. Ein Beispiel hierfür wäre etwa eine technische Fehlersuche oder die Bekanntgabe von Störungen. In diesen Fällen ist es sinnvoll, Datenbanknutzern die direkte Kontaktaufnahme mit betroffenen Kommunikationsdienstbetreibern zu ermöglichen. Der Unterschied zur öffentlich zugänglichen Einzelabfrage nach § 6 Abs. 1 besteht darin, dass hier keine technische Hürde (CAPTCHA, zahlenmäßige Beschränkung) eingebaut und der Zugriff für die Datenbanknutzer somit wesentlich einfacher ist. Zudem besteht auch die Möglichkeit, die öffentliche Abfrage gemäß § 7 Abs. 3 zu sperren; für Datenbanknutzer muss es in diesem Fall jedoch weiterhin eine Abfragemöglichkeit geben.

Zu Abs. 3: Im Sinne der Nichtdiskriminierung (Art 56 bis 62 AEUV) können auch Kommunikationsnetzbetreiber aus anderen EWR-Vertragsstaaten den jeweiligen Kommunikationsnetzbetreiber zu einer Rufnummer über die Datenbank abfragen, sofern sie dort über eine Allgemeingenehmigung verfügen. Überprüfen ließe sich dies zukünftig zB über die von BEREC zu führende Unionsdatenbank nach Art 12 Abs. 4 des Europäischen Kodex für elektronische Kommunikation (Richtlinie 2018/1972). Eine Abfrage des Kommunikationsdienstbetreibers ist hingegen nicht vorgesehen, weil keine Fälle denkbar sind, in denen dies erforderlich scheint.

Zu Abs. 4: Werden in der Datenbank von einem Datenbanknutzer Datenbanktransaktionen vorgenommen, so ist es notwendig, dass die anderen Datenbanknutzer rasch über die für den Übergang des Nutzungsrechtes sowie für die Netzeinrichtung notwendigen Informationen verfügen. Daher kann die Datenbank Nachrichten verschicken, die darauf hinweisen, dass eine entsprechende Datenbanktransaktion durch einen anderen Datenbanknutzer stattgefunden hat.

Zu Abs. 6: Diese Abfragemöglichkeit verschafft den dort Genannten lediglich die Information, bei welchem Betreiber die inhaltliche Anfrage gestellt werden kann und ersetzt diese Anfrage nicht (Stamm- und Verkehrsdaten sind in der zentralen Datenbank gar nicht erfasst und können daher auch nicht übermittelt werden). Es entfällt weder die Begründungspflicht des Anfragenden noch die Pflicht des Betreibers, die Zulässigkeit einer Anfrage zu überprüfen.

Zu § 7:

Zu Abs. 3: Geeignete Maßnahmen können außer einer Sperre zB eine Limitierung der täglichen Zugriffe sein. Es obliegt der RTR-GmbH, zu entscheiden, ob in einem konkreten Fall eine missbräuchliche Verwendung der ZR-DB vorliegt. Die Bestimmung des § 7 bietet hingegen keine Grundlage für eigenmächtige Maßnahmen von Seiten der Betreiber.

Zu § 8:

Eine längere direkte Abfragemöglichkeit für Datenbanknutzer erscheint nicht erforderlich. Für (gerichtliche) Streitfälle oder Unklarheiten bezüglich der Nutzungsrechte an Rufnummern (diese können durch Weitergaben bzw. wiederholte Rufnummernübertragungen schwer nachvollziehbar sein) speichert die RTR-GmbH die Daten in Anlehnung an die zivilrechtliche Verjährungsfrist drei Jahre lang. Im Falle von unklaren Nutzungsverhältnissen an Rufnummern kann die RTR-GmbH somit noch drei Jahre lang über die Datenbankhistorie die Nutzungsverhältnisse rekonstruieren.

Zu § 9:

Der Verpflichtung zur Anzeige von Rufnummernübertragungen nach § 65 Abs. 5 TKG 2003 wird durch die Eintragung in der ZR-DB genüge getan. Die allgemeine Anzeigepflicht von Rufnummernübertragungen des § 65 Abs. 5 TKG 2003, welcher weder eine Frist noch sonstige genauere Anzeigemodalitäten vorsieht, wird hier ergänzt und näher ausgestaltet. „Unmittelbar nach Durchführung der Rufnummernübertragung“ bedeutet in diesem Zusammenhang ohne unnötige Verzögerungen. Idealerweise sollte die Eintragung in der ZR-DB als Teil des Portierprozesses ausgestaltet sein. Es liegt ohnehin im Interesse des aufnehmenden Kommunikationsdienstbetreibers, Rufnummernübertragungen so rasch wie möglich in die ZR-DB einzutragen, damit die dadurch gegebenenfalls notwendige Routing-Änderung rasch in allen Netzen implementiert wird.

Zu § 11:

Es gibt zwei Möglichkeiten, wie der Kommunikationsnetzbetreiber in die ZR-DB eingetragen werden kann: durch Eintrag des Kommunikationsdienstbetreibers, welcher vom Kommunikationsnetzbetreiber bestätigt wird, oder durch Eintrag des Kommunikationsnetzbetreibers selbst, welcher wiederum vom Kommunikationsdienstbetreiber bestätigt wird. Eine Verpflichtung zur Eintragung des Kommunikationsnetzbetreibers trifft jedoch nur den Kommunikationsdienstbetreiber. Dieser hat auch dafür zu sorgen, dass der Eintrag des jeweiligen Kommunikationsnetzbetreibers bestätigt wird. Der Kommunikationsnetzbetreiber kann sich selbst als Kommunikationsnetzbetreiber einer Rufnummer eintragen (muss dies jedoch nicht) und ist verpflichtet, einen bereits erfolgten Eintrag des Kommunikationsdienstbetreibers, sofern zutreffend, zu bestätigen. Sind Kommunikationsdienstbetreiber und -netzbetreiber identisch, entfällt die Bestätigung durch den jeweils anderen. Auch Änderungen des Kommunikationsnetzbetreibers sind anzuzeigen.

Zu § 12:

Zu Abs. 1: Die allgemeine Erfassung der Nutzung von Rufnummern gemäß § 65 Abs. 1 TKG 2003 bildet die Grundlage für eine effiziente Verwaltung durch die RTR-GmbH. Die in Abs. 1 festgelegte Bestimmung verpflichtet Kommunikationsdienstbetreiber, dafür zu sorgen, den Nutzungsstatus jeder Rufnummer zumindest einmal jährlich mit Stichtag 31.3. einzutragen. Alternativ ist auch ein Aktuell-Halten im Sinne einer laufenden Eintragung zulässig. Für die RTR-GmbH ist eine jährliche Eintragung (mit Ausnahme der von Abs. 2 und 3 erfassten Fälle) ausreichend, für manche Kommunikationsdienstbetreiber ist jedoch eine laufende Eintragung für alle Rufnummern technisch leichter umzusetzen. Entsprechende Anpassungen der Fristen in § 15 KEM-V 2009 werden zeitgerecht in die Wege geleitet. Ob eine jährliche oder aktuelle Eintragung erfolgt, kann von den Kommunikationsdienstbetreibern auch für jeden Rufnummernbereich anders gehandhabt werden (zB für mobile Rufnummern jährlich, für Diensterufnummern laufend).

Zu Abs. 2: Name und Anschrift des Dienstleisters (Anbieters des Mehrwertdienstes) eines Mehrwertdienstes werden für die Erstellung des Mehrwertdiensteverzeichnisses gemäß § 24 Abs. 3 TKG 2003 benötigt. Diese Daten sind tagesaktuell zu halten, da diese von der RTR-GmbH auch zu veröffentlichen sind.

Zu Abs. 3: Im Rahmen von Zuteilungsverfahren ist zur Beurteilung der Antragsberechtigung der aktuelle Nutzungsstatus aller dem Antragsteller im gegenständlichen Rufnummernbereich bereits zugeteilten Rufnummern wesentlich. Daher können Antragsteller zur Eintragung des Nutzungsstatus im Rahmen des Verfahrens aufgefordert werden.

Zu § 13:

Zu Abs. 1: Diese Bestimmung verpflichtet Kommunikationsnetzbetreiber, jede Rufnummer gemäß den in der zentralen Datenbank eingetragenen Routinginformationen zu routen. Dies kann sowohl direkt als auch indirekt über einen Ankerkommunikationsnetzbetreiber oder Wholesalepartner, der das Routing gemäß der zentralen Datenbank anbietet, erfolgen.

Ein Routing zu dem in der zentralen Datenbank angegebenen Ziel ist aber nur dann verpflichtend, wenn auch eine entsprechende im Zusammenschaltungsvertrag vereinbarte Einrichtung des gegenständlichen Rufnummernblocks bzw. der gegenständlichen Rufnummer erfolgt ist.

Zu Abs. 2: Ein Routing zu einem anderen als dem in der zentralen Datenbank angegebenen Ziel ist nur im Falle einer bilateralen Vereinbarung gemäß Abs. 2 zulässig.

Zu § 14:

Die Initialbefüllung stellt eine große administrative Herausforderung sowohl für die RTR-GmbH als auch für alle zukünftigen Datenbanknutzer dar. Eine Vorab-Testphase ist daher jedenfalls erforderlich. Auch soll damit die Möglichkeit geschaffen werden, etwaige Probleme mit den zu liefernden Daten rechtzeitig zu erkennen und diesen entgegenzusteuern.