

# **Stellungnahme der T-Mobile Austria GmbH**

## **zur VoIP-Konsultation**

### **I. Executive Summary**

In der folgenden Stellungnahme zum VoIP-Konsultationspapier werden Gesichtspunkte erörtert, die nach Ansicht von T-Mobile Austria GmbH („TMA“) aus rechtlicher und technischer Sicht bei der zukünftigen Regulierung der VoIP-Dienste zu berücksichtigen sind. Insbesondere wird dabei dargelegt, weshalb die von der RTR-GmbH vorgesehene Einteilung der VoIP-Anbieter in drei Klassen sowie die Behandlung der einzelnen Klassen den Anforderungen der Technologieneutralität, des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes, der Wettbewerbsförderung sowie der Kundeninteressen nicht genügt und entgegen dem Ziel des europäischen Rechtsrahmens für Kommunikationsnetze und -dienste eine massive Wettbewerbsverzerrung verursacht. Herauszustellen sind dabei folgende Gegenstände:

- Technologieneutralität
- Ungleichbehandlung
- Wettbewerbsverzerrung

### **II. Technologieneutralität**

Wie von der RTR-GmbH zu Recht dargelegt, ist der neue europäische Rechtsrahmen für Kommunikationsnetze und –dienste sowie das darauf aufbauende TKG 2003 technologie-neutral, d. h., dass das Betreiben von Sprachtelefondiensten nicht an eine bestimmte Technologie gebunden ist<sup>1</sup>. Dem widerspricht es jedoch, dass die Klassifikation der einzelnen Diensteanbieter von technologiespezifischen Umständen abhängig gemacht wird. Weiters widerspricht es dem Grundsatz der Technologieneutralität, dass die aus der Klassifizierung folgenden Verpflichtungen an technologische Gegebenheiten geknüpft werden.

### **III. Ungleichbehandlung**

Die Implementierung verschiedener Regelungen für den gleichen Service „Sprachtelefonie“ führt zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung der Betreiber, die

---

<sup>1</sup> Vorläufige regulatorische Einstufung von öffentlich angebotenen Voice Over IP Diensten in Österreich, Vorwort, S. 2; § 1 Abs. 3 S. 1 TKG 2003.

Sprachtelefonie auf Basis klassischer Technologien anbieten. Dies wiederum führt zu einem Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, der in Art. 2 StGG, Art. 7 Abs. 1 B-VG, Art. 14 EMRK und Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist sowie in § 1 Abs. 2 Z. 2 TKG 2003 eine spezielle Ausprägung findet.

Die Betreiber, die Sprachservices auf Basis klassischer Technologien anbieten, müssen alle damit verbundenen gesetzlichen und regulatorischen Verpflichtungen erfüllen. Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen haben sie massiv in Infrastruktureinrichtungen investiert, was offensichtlich von den VoIP-Anbietern nicht verlangt werden soll.

Eine Rechtfertigung für diese ungerechtfertigten Bevorzugung von VoIP-Anbietern ist nicht ersichtlich. Die Annahme, dass Regelungen gegen die VoIP-Anbieter mit Sitz im Ausland schwer durchzusetzen sein werden<sup>2</sup>, vermag die Notwendigkeit von für alle gleichermaßen geltenden gesetzlichen Bestimmungen und regulatorischen Verpflichtungen nicht auszuschließen. Würde man solche Argumente gelten lassen, käme es zur Förderung von Umgehungsmodellen, was in einem Rechtsstaat nicht Zweck einer gesetzlichen Regelung sein kann.

Infolge der dargelegten Ungleichbehandlung wäre der Wettbewerb zwischen klassischen Telekommunikationsunternehmen und VoIP-Anbietern von Anfang an verzerrt. Die Förderung des Wettbewerbs ist jedoch eines der Grundsatzziele des europäischen Rechtsrahmens<sup>3</sup>. Die Verzerrung des Wettbewerbs durch die Bevorzugung der VoIP-Anbieter stellt für die Betreiber, die Sprachservices auf Basis klassischer Technologien anbieten, eine unverhältnismäßige Belastung dar – sowohl im Hinblick auf die Kosten als auch in Bezug auf die Kundenbindung. Dadurch wird dem Grundsatzziel der Förderung des Wettbewerbs widersprochen.

#### **IV. Wettbewerbsverzerrung und Kundeninteressen**

Eines der Grundsatzziele des europäischen Rechtsrahmens für Kommunikationsdienste und -netze ist die Förderung der Interessen der Benutzer<sup>4</sup>. Ein weiteres fundamentales

---

<sup>2</sup> Vorläufige regulatorische Einstufung von öffentlich angebotenen Voice Over IP Diensten in Österreich, 2.8., Absatz 1.

<sup>3</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. b) Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) und § 1 Abs. 2 Z. 2, Abs. 3 S. 2 TKG 2003.

<sup>4</sup> Vgl. etwa Art. 8 Abs. 2 lit. a) Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108/33 vom 24.4.2002, und § 1 Abs. 2 Z. 3, Abs. 2 Z. 2 lit. a) TKG 2003.

Grundsatzziel ist, wie bereits oben dargelegt, die Förderung des Wettbewerbs<sup>5</sup>. Diese Ziele sollten auch für die Klassifizierung der Betreiber und die daraus entstehenden Verpflichtungen ausschlaggebend sein. Unseres Erachtens wird diese Vorgabe durch den vorgesehenen Regelungsansatz aus den nachstehend angeführten Gründen nicht erfüllt.

### **1. Fehlende Verfügbarkeit bestimmter Dienste**

Die Klassifizierung durch die RTR-GmbH hat zur Folge, dass die Anbieter der Klasse I keine Notrufdienste, keine Überwachung iS der Überwachungsverordnung (ÜVO) und keine geografische Erkennung gewährleisten müssen. Die Anbieter der Klasse II sollen von den Regelungen der ÜVO nicht betroffen sein und im Übrigen sollen bei den Anbietern der Klassen II und III deren technischen Besonderheiten berücksichtigt werden.

Aus der Sicht des Nutzers besteht kein Unterschied hinsichtlich des Sprachservices. Für ihn spielt es keine Rolle, wie die dem Service zugrundeliegende Technologie ausgestaltet ist. Die vorgeschlagene Differenzierung führt dazu, dass er sich nunmehr nicht darauf verlassen kann, die bisher im Rahmen der Sprachtelefonie verfügbaren Dienste in Anspruch nehmen zu können. Besonders bei Notrufdiensten, die in Gefahrensituationen auf jeden Fall gewährleistet sein müssen, kann die fehlende Erreichbarkeit zu erheblichen Personenschäden bis hin zu Todesfällen führen.

Die Irreführung des Benutzers wird verstärkt, sobald es mithilfe von ENUM möglich wird, einen Telefondienst in Anspruch zu nehmen, ohne zu wissen, ob es sich dabei um einen öffentlichen Telefondienst handelt oder nicht – die Bedienungsschritte werden nämlich in beiden Fällen die gleichen sein. Angesichts der aktuellen technischen Entwicklungen in diesem Bereich wird diese Möglichkeit schon in naher Zukunft eintreten.

TMA fordert daher, dass öffentliche Dienste der Sprachtelefonie, soweit sie als solche angeboten und vermarktet werden, auch im Hinblick auf regulatorische Auflagen als solche behandelt werden<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. b) Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108/33 vom 24.4.2002, und § 1 Abs. 2 Z. 2, Abs. 3 S. 2 TKG 2003.

<sup>6</sup> Vgl. zu dem sog. „Duck Test“ Kit Wilby, Stellungnahme der Telephone Helplines Association zur „Strategic Review of Telecommunications Phase 1“ der OFCOM, Frage 8 unter: [http://www.ofcom.org.uk/consultations/past/telecoms\\_review1/responses/q\\_z/tel\\_help.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consultations/past/telecoms_review1/responses/q_z/tel_help.pdf).

Die von der RTR-GmbH vorgesehene Klassifizierung ist unschlüssig, denn auch der bei Klasse I wird die sog. „Internet-Connectivity“ in Anspruch genommen. Dabei werden Signale über Kommunikationsnetze übertragen, was gem. § 3 Z. 9 Satz 1 TKG 2003 einem „Kommunikationsdienst“ entspricht<sup>7</sup>. Die Übermittlung der Sprache in paketvermittelten Netzen stellt im Verhältnis zur bisher vorherrschenden Übermittlung in leitungsvermittelten Netzen nur eine Änderung der Übertragung dar. Die Dienstleistung gegenüber dem Kunden bleibt jedoch unverändert<sup>8</sup>.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die finnische Regulierungsbehörde FICORA betreffend einen VoIP-Dienst von TeliaSonera entschieden hat, dass dieser den Regelungen für Anbieter öffentlicher Telefondienste unterliegt<sup>9</sup>. In dieser Entscheidung wurde die Pflicht der Betreiberin festgestellt, Dienstmerkmale anzubieten, zu denen das Finnische Telekommunikationsgesetz die Betreiber öffentlicher Telefondienste verpflichtet, u. a. Eintrag in ein öffentliches Telefonverzeichnis bzw. Unterlassung dieses Eintrags, Einzelgesprächsnachweis und Sperrung bestimmter Nummern. Besonders nachdrücklich wies die FICORA jedoch abschließend auf folgende Pflichten der Betreiber von Telekommunikationsdiensten hin: Routing des Notrufverkehrs, Ergreifung von Vorsorge- und Verfügbarkeitsmaßnahmen für außergewöhnliche Vorfälle, öffentliche Mitwirkungspflichten sowie Einhaltung von Qualitätsanforderungen.

Ferner soll auch gemäß der Mitteilung der EU-Kommission 2000/C 369/03<sup>10</sup> nach der Umsetzung des neuen Rechtsrahmens nicht länger zwischen Sprachtelefonie- und sonstigen Telekommunikationsdiensten unterschieden werden. Vielmehr sollen für sämtliche elektronischen Kommunikationsdienste in Zukunft dieselben Vorschriften gelten, gleichgültig welche kommerziellen Merkmale sie aufweisen.

Im Übrigen kann auf die einzelnen technologischen Besonderheiten bei den VoIP-Anbietern, etwa die fehlende Kenntnis der Standortdaten<sup>11</sup>, keine Rücksicht genommen werden, denn auch die bisherigen Sprachtelefonie-Anbieter mussten im Zuge

---

<sup>7</sup> Vgl. für die Einordnung der VoIP-Dienste als Telekommunikationsdienste im Sinne des § 3 Nr. 22 des deutschen TKG aufgrund des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Signalen auch das Deutsche Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme zur VoIP-Kosultation der RegTP vom 16.6.2004.

<sup>8</sup> Deutsches Bundesministerium des Innern in seiner Stellungnahme zur VoIP-Kosultation der RegTP vom 16.6.2004.

<sup>9</sup> Entscheidung vom 29. Oktober 2003, Nr. 629/543/2003.

<sup>10</sup> ABl. C 369/03 vom 22.12.2000.

<sup>11</sup> Vgl. Vorläufige regulatorische Einstufung von öffentlich angebotenen Voice Over IP Diensten in Österreich, 2.2.

verschiedener gesetzlicher Verpflichtungen ihre Technologien den Anforderungen der Verbraucherinteressen anpassen. So werden z. B. derzeit für die Anpassung der Systeme an die Erfordernisse der Mobile Number Portability Beträge in zweistelliger Euromillionenhöhe durch die TMA aufgewendet. Wenn bestimmte Unternehmen verpflichtet werden, ihre Einrichtungen aufzurüsten und ständig neue Investitionen zu tätigen, andere dagegen von jeglichen Anpassungsverpflichtungen freigestellt werden, sparen die Letzteren immense Beträge ein, die sie zur Gewinnung von Marktanteilen einsetzen können. Damit ist Wettbewerbsverzerrung vorprogrammiert. Auch werden Interessen der Verbraucher, die die Dienste der VoIP-Anbieter in Anspruch nehmen, missachtet.

Im Einzelnen ist zu den einzelnen Dienstmerkmalen und -arten zusätzlich Folgendes zu bemerken:

#### **a) Notrufdienste**

Der Regulierungsvorschlag der RTR-GmbH befasst sich nur oberflächlich mit der Frage, wie Notrufe bei Originierung im Internet im In- und Ausland zugestellt werden und welche CLI dabei verwendet wird. Möglich wäre es, dass die Notrufe, auch solche, die im Ausland von einem Teilnehmer mit einer nomadischen Rufnummer ausgehen, an einer zentralen Stelle in Österreich zugestellt werden und von dort an die entsprechende Stelle im Ausland weitergeleitet werden.

Mobilfunkanbieter sind auch gegenwärtig zum kostenaufwändigen zellabhängigen Routing verpflichtet, damit die sichere Notrufzustellung gewährleistet werden kann. Es ist wünschenswert, dass auch die VoIP-Anbieter aller Klassen verpflichtet werden, Maßnahmen für Notrufzustellung, Standorterkennung und Rückrufmöglichkeit, auch wenn sie mit aufwändigen Änderungen verbunden sind, zu ergreifen und dafür zu sorgen, dass die Rufnummer des rufenden Anschlusses korrekt identifiziert werden kann.

#### **b) Überwachung**

Die Anbieter der Klassen I und II sind nach ihrer derzeitigen Definition, folgt man der Einschätzung der RTR-GmbH, nicht vom Schutzbereich der Überwachungsverordnung betroffen. Es ist gleichwohl anzumerken, dass es den Betreibern der Klassen I und II zumindest möglich ist, Verbindungsdaten festzuhalten, wenn auch das Gespräch selbst

nicht überwacht werden kann. Am VoIP-Portal lässt sich feststellen, von wem die Verbindungsanfrage ausgegangen ist und welches das Verbindungsziel ist. Eine über Verbindungsdaten hinausgehende Datenerfassung ist ferner bei Anrufen aus dem Internet ins PSTN und umgekehrt am Gateway möglich. Eine entsprechende Erfassungspflicht wäre auch durchsetzbar, solange das Gateway im Inland platziert ist. Soweit also technische Möglichkeiten bestehen, Überwachung zugunsten des Benutzers zu sichern, sollte erwogen werden, diese auch mit rechtlich bindender Wirkung im Inland festzuschreiben.

Ferner ergibt sich derzeit für die Betreiber der Klasse II gegenüber den zur Überwachung verpflichteten Betreibern eine doppelte Besserstellung: Sie haben zum einen nur einen geringen Ausbau der Netzinfrastruktur und damit geringe Erhaltungskosten zu tragen. Zum anderen wird ihnen gerade dies zum Vorteil, da sie mangels physikalischer Teilnehmeranschlüsse nicht in den Anwendungsbereich der Überwachungsverordnung fallen. Dieses Ergebnis steht in einem eklatanten Widerspruch zu den Grundsatzzielen des TKG 2003, vgl. insbesondere § 1 Abs. 2 Z. 2 TKG 2003, und führt unausweichlich zu einer Wettbewerbsverzerrung.

### **c) Information über erbringbare Dienste**

Nach dem unter IV.1.a) bis b) Aufgeführten ist zu fordern, dass den Anbietern von VoIP-Diensten zumindest die Verpflichtung auferlegt wird, die Kunden darüber zu informieren, welche Unterschiede zwischen den VoIP-Diensten und den klassischen Telefondiensten bestehen.

Vorrangig zu den Informationspflichten wären allerdings Auflagen zur Behebung der oben erörterten Leistungsmängel zu begrüßen. Dies ist auch angesichts der Tatsache erforderlich, dass es letztendlich zur Entstehung eines einheitlichen Marktes für Sprachtelefonie kommen wird, auf dem zumindest aus der Sicht des Verbrauchers kein Platz für die Beachtung von spezifischen Anbietermerkmalen sein wird.

## **2. Information über Kosten**

Zu einer Nutzerinformation, die den Anforderungen des europäischen Rechtsrahmens genügt, gehört auch die Information über die Kosten der angebotenen Dienste. Es ist daher erforderlich, dafür zu sorgen, dass die PSTN/ISDN- und VoIP-Tarife miteinander

verglichen werden können. Insbesondere sind die Kunden darüber aufzuklären, dass auch die VoIP-Dienste nicht kostenlos angeboten werden, sondern vielmehr Kosten für den Internetzugang entstehen. Sollten die VoIP-Anbieter ihre Dienste tatsächlich derart vermarkten, dass der Eindruck entsteht, die Telefonie über VoIP geschehe ohne Gegenleistung, läge ein Verstoß gegen das Irreführungsverbot nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, vgl. insbesondere § 2 Abs. 1 UWG, vor.

Ein weiterer wichtiger Informationsaspekt sollte sein, dass bei VoIP-Verbindungen nicht nur bei der rufenden Partei, sondern auch bei der angerufenen Partei Kosten für den Internetzugang anfallen können, etwa wenn beide Teilnehmer übers Internet telefonieren oder jemand aus dem PSTN einen VoIP-Teilnehmer anruft.

### **3. Missbrauchsgefahr**

Im Konsultationspapier der RTR-GmbH werden wesentliche Risiken der Internet-Telefonie übersehen. So wird weder dem möglichen Versand von „Spam“- und „Junk“-Mitteilungen in Form von Sprachmitteilungen Beachtung geschenkt, noch den grundrechtlich besonders relevanten Fragen des Datenschutzes und der Abhörsicherheit. Weiters ist nicht auszuschließen, dass die CLI unbefugt verwendet wird und es zu Identitätsmissbrauch kommt.

Die genannten Risiken sollten sorgfältig analysiert und mit entsprechenden Maßnahmen ausgelöscht, jedoch zumindest möglichst minimiert werden.

## **V. UNI-Gateways / NNI-Gateways**

Hinsichtlich der Förderung des Wettbewerbs sollte unseres Erachtens noch die Regelung der Verwendung von UNI- versus NNI-Gateways berücksichtigt werden.

Aus § 3 Z. 4 TKG 2003 folgt, dass der Verkehr aus dem Internet bei Zusammenschaltung an die Zusammenschaltungspartner nur an einem NNI (Network to Network Interface) und nicht an einem UNI (User to Network Interface) übergeben werden darf. Damit wird ein rechtliches Hindernis für die Umgehung der sonst höheren Terminierungsentgelte geschaffen. Indes sind keine hinreichenden (Kontroll-)Maßnahmen vorgesehen, die dieses Hindernis auch durchsetzen. Sollten VoIP-Anbieter, wie vorgesehen, einen leichten

Marktzutritt erhalten, würde sich die Umgehungsgefahr zu Lasten der anderen Sprachtelefoniebetreiber erhöhen.

Wien, am 16.08.2004

T-Mobile Austria GmbH