

VORLÄUFIGE
REGULATORISCHE EINSTUFUNG
VON
**ÖFFENTLICH ANGEBOTENEN
VOICE OVER IP DIENSTEN**
IN ÖSTERREICH

RTR Konsultationsdokument

POSITION TELEKOM AUSTRIA

16. August 2004

1. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Telekom Austria begrüßt die Möglichkeit, auf nationaler Ebene Stellung zu nehmen und wird ihre Bewertung von öffentlich angebotenen Voice over IP Diensten gleichfalls der Europäischen Kommission im Zuge des parallel durchgeführten europäischen Konsultationsprozesses übermitteln. Aus Sicht von Telekom Austria ist die derzeit um eine regulatorische Bewertung von VoIP geführte Diskussion in den Gesamtkontext des technischen Umbruchs zu stellen, der sich vor dem Hintergrund neuer Netzwerkdimensionierungen und der technischen Entwicklung insgesamt abzeichnet.

Zudem erlauben wir uns anzumerken, dass eine nationale Bewertung im Sinne einer Harmonisierung auch mit den Überlegungen auf europäischer Ebene abzustimmen ist. Dies ist umso wichtiger, als die national getroffene Klassifizierung von jener in der europäischen Konsultation in wichtigen Punkten abweicht.

In diesem Sinne ist nicht nur die Offenlegung sondern vor allem eine Grundsatzdiskussion bezüglich der angestrebten ordnungspolitischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Ziele auf Seiten der zuständigen politischen und regulatorischen Entscheidungsträger notwendig, die im Rahmen eines transparenten Dialoges mit den betroffenen Unternehmen und allen Interessensvertretungen zu führen ist.

Der Fokus soll aus Sicht von Telekom Austria dabei nicht auf die Evaluierung bzw. Abgrenzung einzelner Geschäftsmodelle von VoIP gelegt werden. Vielmehr ist das Thema „VoIP“ im Hinblick auf die Leistungen der Marktteilnehmer im informationspolitischen, gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Ganzen zu prüfen.

2. KLASSIFIKATION VON VoIP DURCH DIE RTR-GmbH

In ihrer „Vorläufigen regulatorischen Einstufung von öffentlich angebotenen VoIP Diensten in Österreich“ beschreibt die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH drei Szenarien, welche als „grundlegende Klassifikation von VoIP Services“ postuliert und anschließend im Hinblick auf „VoIP-Teilaspekte“, wie

bspw. der Erbringung von Notrufen, der Allgemeingenehmigung, Rufnummern, Calling Line Identification oder der Netzverfügbarkeit im Katastrophenfall umrissen werden. Im Konsultationspapier nicht ausgeführt wird jedoch das aus Sicht von Telekom Austria unbedingt noch zu definierende Ziel einer Bewertung von VoIP, da jegliche Beurteilung eines Angebotes „VoIP“ aus regulatorischer oder rechtlicher Sicht konsequenterweise darauf fußen sollte.

Festzuhalten ist außerdem, wie einleitend beschrieben, dass die von der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH vorgenommene Klassifikation – selbst wenn diese als „vorläufig“ beschrieben wird - der von der Europäischen Kommission zur Konsultation ausgedruckten Einordnung nicht entspricht. Die Klassifikation von VoIP-Diensten wird nach den Ausführungen des österreichischen Regulators vom Begriff des Gateways abhängig gemacht. Diese Korrelation widerspricht jedoch dem von der Behörde auch einleitend bestätigten Grundsatz der Technologieneutralität.

Aus Sicht von Telekom Austria ist eine regulatorische Annäherung in bestehenden Kategorien aus den nachfolgend beschriebenen Überlegungen generell problematisch. VoIP Dienste sind aber unabhängig vom Geschäftsmodell oder von einzelnen Netzelementen als Kommunikationsdienst gemäß § 3 Z 9 TKG 2003 zu definieren, was jedoch in der vorliegenden Klassifikation der RTR unterblieben ist und als Schwachpunkt in der gewählten Klassifikation herauszustreichen ist. Eine Einordnung der VoIP-Dienste nach § 3 Z 9 TKG fußt jedenfalls auf einer gesetzlichen und auch europarechtliche Vorgabe, da eine solche gewerbliche Dienstleistung, eben ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über Kommunikationsnetze besteht, und entspricht der ebenso relevanten Kundensichtweise.

Auch eine Bewertung von VoIP über die Abgrenzung zur „Connectivity“ ändert nichts an der Tatsache, dass jeder durchaus vergleichbare Wiederverkäufer eines Kommunikationsdienstes als Kommunikationsdienstbetreiber zu qualifizieren ist und die technische Basis eines ebenso unabhängigen Netzbetreibers nutzt.

Damit geht auch nach Ansicht von Telekom Austria einher, dass gesetzliche Pflichten des TKG 2003 für Kommunikationsdienstebetreiber ebenso von allen VoIP-Dienstebetreibern einzuhalten sind (insb. §§ 15 und 25 TKG 2003).

Jede weitere rechtliche Untergliederung des Kommunikationsdienstes VoIP im geltenden Rechtsrahmen ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt weder möglich, noch notwendig, da dies noch einer detaillierteren Diskussion auf europäischer Ebene bedarf.

Vielmehr sollte sich die Regulierungsbehörde vor allem an den Zielen des Richtlinienpakets orientieren, die in einem hohen Maß die Interessen der Bevölkerung (vgl. § 1 Abs. 2 Z 3 TKG 2003) herausstreichen.

Dazu ist es auch notwendig, den Blickwinkel eines Konsumenten einzunehmen. Stellt sich im Sinne einer zielorientierten Auslegung für einen Endnutzer nämlich eine vergleichbare Situation mit den bereits bekannten Diensten dar – abheben des (virtuellen) Hörers und wählen einer Rufnummer – dann erfordert dies im Rahmen wirtschaftlicher und technischer Möglichkeiten die Erfüllung derselben gesetzlichen Vorgaben (z.B. Notrufe, Transparenz, Sicherheit und Datenschutz) durch den jeweiligen Betreiber, wie dies auch durch Anbieter von öffentlichen Telefondiensten seit jeher gewährleistet werden muss. Jedoch aus dieser ordnungspolitischen Sichtweise den Umkehrschluss zu ziehen, dass damit eine abschließende rechtliche Qualifikation erfolgt sei, scheidet an den Hürden der vielfach noch unpassenden Gesetzesbestimmungen¹, da selbige im hohen Maße auf das leitungsvermittelte Netz zugeschnitten sind, und erscheint daher auch im Wege eines Vorgriffes derzeit nicht notwendig.

Unter diesem Aspekt wirft die von der RTR vorgenommene Einteilung aus Sicht von Telekom Austria generell die Problematik (insbesondere im Hinblick auf die Instabilität) von Typisierungsversuchen auf, wie einleitend angesprochen und anhand des Beispiels „Skype“ verdeutlicht werden soll:

Die auf VoIP peer-to-peer Software spezialisierte Firma „Skype“ hat ihre Dienstleistung nach der Ausgabe der Studie von Analysys dahingehend erweitert,

¹ vgl. etwa § 19 TKG 2003

dass Zugang zu jedem PSTN Teilnehmer auf Basis eines Pre-paid Dienstes geschaffen wurde (SkypeOut). Damit ist SkypeOut in die Kategorie „independent of Internet Access“ einzureihen. Der Übergang ins PSTN wird nicht von Skype direkt hergestellt, sondern über verschiedene Kommunikationsnetzbetreiber. Endnutzer nehmen daher einen Dienst in zwei Kategorien wahr. Zusätzlich hat Skype einen weiteren Dienst (SkypePlus) angekündigt, bei dem Skype User über virtuelle E.164 Nummern aus dem PSTN erreichbar sind.

Dieses ständig wachsende und sich verändernde Angebot verschiedener Geschäftsmodelle (in diesem Fall rechtlich noch komplexer durch die extraterritoriale Natur von Skype) verdeutlicht aus Sicht von Telekom Austria zusammenfassend zweierlei: Zum einen bleibt die von der RTR vorgenommene Klassifikation im Bezug auf die vorgenommene Einteilung bzw. Abgrenzung zwischen Diensten der Klasse 2 und 3 und den damit verbundenen regulatorischen Auswirkungen weiterhin unklar. Des weiteren wird ersichtlich, dass jegliche Typisierung, die von einer Einteilung in statischen Kategorien (das betrifft auch den Versuch einer Festlegung von VoIP auf derzeit definierte Märkte) ausgeht, durch die Dynamik der technischen und wirtschaftlichen Umsetzung von VoIP an ihre Grenzen stößt.

Dies hat auch die Europäische Union erkannt und in ihrer Konsultation, Kapitel 3, Absatz (3) von einer weiteren Klassifizierung von öffentlichen VoIP Diensten Abstand genommen, da eine solche Einteilung im Hinblick auf die rasche technologische und Marktentwicklung nicht stabil sein kann. Daher ist die Unterteilung von VoIP Diensten, nach dem Kriterium, ob dieser Dienst in Zusammenhang mit der Internetzugangleistung erbracht wird, nicht zielführend.

Der Begriff VoIP ist nach Ansicht von Telekom Austria deshalb auch als Tool einer globalen, konvergenten Informationsgesellschaft zu begreifen, dem primär ordnungspolitisch zu begegnen ist. Auf diese Weise sollte sowohl dem Investitionsrisiko für die nationale Telekommunikationsindustrie Rechnung getragen werden, als auch die weitere Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Lösungen und Produkten – insbesondere im Hinblick auf die Erbringung des Universaldienstes und den Zugang zu Notrufnummern – gewährleistet werden.

Eine Beurteilung basierend auf bestehenden Kategorien scheint auch deshalb zweifelhaft, als sich die Frage nach Markteintrittsbarrieren für neue VoIP-Diensteanbieter bereits mit dem Hinweis auf die zahlreichen internationalen und verstärkt auch national vorherrschenden Angebote, die jeweils auf verschiedene Formen des Netzzugangs aufsetzen, im Sinne des Wettbewerbs zufrieden stellend beantworten lässt.² Schließlich wird auf der Stufe des physischen Netzzuganges durch die bereits bestehende Zugangsregulierung in Form der Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung, durch Line Sharing sowie durch den Bitstream Access möglichen Marktzutrittsbarrieren entgegengewirkt, während auf der Stufe der IP-Konnektivität Wettbewerb durch zahlreiche Internetservice-Provider vorherrscht.

Die Realisierung und Bewertung von VoIP, sollte deshalb weniger im Rahmen enger regulatorischer Bemühungen erfolgen, sondern im ordnungspolitischen Raum. Die Aufgabe dabei lautet, fairen Wettbewerb unter gleichen Bedingungen zu ermöglichen. Gerade für Telekom Austria als flächendeckende Infrastrukturbereitstellerin in Österreich ist die Voraussetzung, keinerlei Benachteiligung zu erfahren elementar und für ihr weiteres Investitionspotential maßgeblich.

Denn genauso wie sich unser Unternehmen zur Implementierung des technologischen Fortschritts bekennt, ist es die Aufgabe von Telekom Austria, bewährte Funktionalitäten und Leistungen zumindest mittelfristig zu erhalten. Mit Hinweis auf die Gefahr eines „Rosinen pickens“ unterstreichen wir deshalb die aus Sicht von Telekom Austria dringende Notwendigkeit, geeignete Wege zu finden, welche die Finanzierbarkeit des öffentlichen Telefonnetzes und seiner hohen Qualität längerfristig sicherstellen.

Solche Maßnahmen sind notwendig, um fairen Wettbewerb zu sichern und den PSTN/ISDN Netzbetreibern weitere Investitionen zu ermöglichen. Damit können sowohl Netzveränderungen nach Maßgabe des technologischen Fortschritts durchgeführt als auch die Grundsatzziele des TKG 2003 (Sicherstellung von

² 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*), Greennet (*greennet.de*), YIP (*yipgermany.com*), etc.

Integrität sowie Sicherheit von öffentlichen Kommunikationsnetzen, Grundversorgung der Bevölkerung mit Telekommunikationsleistungen) verwirklicht werden; beides weiterhin in einer solchen Qualität, wie sie Telekom Austria durch ihr ausgereiftes, digitales Vermittlungssystem derzeit realisiert.

So kann heute bspw. mit PSTN/ISDN durch Anwendung des Nummerierungsplanes nach ITU-T Recommendation E.164 eine Erreichbarkeit von mehr als 2,5 Milliarden Anschlüssen sichergestellt werden. Internationale Standardisierung hat dabei im PSTN/ISDN und auch im Mobilfunk für eine Interoperabilität von Telefonverbindungen gesorgt, die sicherstellt, dass unabhängig vom Anbieter oder Endgerät des Partners eine Sprachverbindung möglich ist. Öffentliche Vermittlungssysteme erzielen dabei eine Verfügbarkeit von 99,999% und mehr, wobei ein Großteil der Vermittlungstechniksoftware zur Ausfallssicherheit dient.

Dieses weltumspannende und auf Ausfallssicherheit ausgerichtete Telefonnetz ist nicht nur aus wirtschafts- und sozialpolitischen sondern auch aus wettbewerbspolitischen Gründen wichtig. Schließlich bietet Telekom Austria durch ihr Kommunikationsnetz mit dem Angebot von Carrier Selection und Carrier Preselection auch die Grundvoraussetzung für Wettbewerb.

Wie die obigen Ausführungen zeigen sollen, gewährleistet Telekom Austria ein flächendeckendes, krisensicheres, hochzuverlässiges, standardisiertes und interoperables Netz. Betreiber eines VoIP-Dienstes im Wettbewerb mit PATS³, die all diese Leistungen bzw. Verpflichtungen nicht im gleichen Ausmaß erfüllen, sollten daher aus Sicht von Telekom Austria ebenfalls in die Pflicht genommen werden.

Da in der Diskussion verständlicherweise häufig der Fokus auf neue Funktionalitäten gelegt wird, wollen wir die Gelegenheit nutzen, auf die bestehenden und volkswirtschaftlich notwendigen Funktionalitäten, die auch bei der Verbreitung von VoIP gelten müssen, hinzuweisen.

Notrufe

Die Fähigkeit zum Absetzen von Notrufen ist Teil des öffentlichen Telefondienstes. Heute wird der Verbindungsaufbau im Festnetz zu örtlich zuständigen

³ Publicly Available Telephone Service

Notrufträgern geleitet. Auch im Mobilfunk gibt es Bestrebungen zur genauen örtlichen Lokalisierung des Anrufers. Telekom Austria sieht diese Funktionalität als notwendig an und weist darauf hin, dass es daher zu keiner regulatorischen Schlechterstellung für jene Betreiber kommen darf, die einen Zugang zu Notrufdiensten anbieten. Das Anbieten von Notrufdiensten darf nicht als Rechtfertigung bzw. Grund für eine regulatorische Intervention gewertet werden.

Falls Netzbetreiber Sprachübertragung über IP anbieten, andererseits aber der Verpflichtung zur Erbringung von Notrufen nicht nachkommen, so soll aus Sicht von Telekom Austria auf diese Betreiber eingewirkt werden können, damit ein Mindestmaß an Versorgungsqualität sichergestellt ist. Zusätzlich sollten Konsumenten zu ihrem Schutz über die (fehlende) Funktionalität nachweislich informiert werden.

Netzintegrität

Genauso wie sich unser Unternehmen zur Umsetzung des technologischen Fortschritts bekennt ist es die Aufgabe von Telekom Austria die bewährten Funktionalitäten und Leistungen zu erhalten. Die Netzintegrität ist dabei im PSTN/ISDN durch dessen geschlossenen Charakter sichergestellt. Das ZGV 7 Netz ist im Einflussbereich der Betreiber und Angriffe wie Denial of Services, Viren oder ähnliches sind bis dato nicht beobachtet worden. Die gleiche Funktionalität kann durch Verschlüsselung und Authentifizierung auch in IP basierenden Netzen zur Verfügung gestellt werden. Ein Anbieter muss aber die entsprechenden Anforderungen erfüllen, um einen dem PSTN entsprechenden Dienst anbieten zu können und die Einschränkungen gegenüber seinen Kunden transparent machen.

Sicherheit und Datenschutz

Sicherheit gegen Abhören und Schutz von Inhalts- und Verkehrsdaten sind Grundforderungen des österreichischen Rechtsrahmens. Diese Forderung, die von allen PSTN/ISDN Betreibern mit erheblichen Kosten umgesetzt wurde und deren Einhaltung heute sichergestellt ist, muss auch bei VoIP erfüllt werden. Auch hier gilt im Sinne eines fairen Wettbewerbs, dass die gleichen Anforderungen erfüllt werden müssen, oder ein entsprechender finanzieller Beitrag an jenen Betreiber zu erbringen ist, der die gesetzlichen Verpflichtungen erfüllen muss.

Nummerierung

VoIP hat auch nomadischen Charakter. Bei der Rufnummernzuteilung kristallisiert sich international daher die Vergabe eigener Rufnummernbereiche für VoIP heraus. Eine Zuweisung von geografischen Nummern sollte aus Sicht von Telekom Austria vorerst unterbleiben.

Legal Intercept

Kommunikationsnetzbetreiber sind verpflichtet, eine ETSI-konforme Schnittstelle zu Law Enforcement Agencies bereitzustellen. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt verursacht diese Funktionalität erhebliche Kosten. Jedenfalls muss auch diese Vorgabe in gleicher Form für VoIP gelten um einen fairen Wettbewerb sicherzustellen, allenfalls durch eine Aufteilung der Kosten.

Abschließend möchte Telekom Austria in ihrem Kommentar zur vorliegenden Konsultation der RTR-GmbH auch ausdrücklich darauf hinweisen, dass allfällige Chancen, die mit der Verbreitung von VoIP diskutiert werden, nur dann genutzt 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 oder Serviceangebote wie bspw. Zugang zu Notrufen investieren. Die Finanzierbarkeit des öffentlichen Telefonnetzes muss im Interesse der Allgemeinheit gewährleistet sein.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Sinne des Wirtschaftsstandortes Österreich muss ein Weg gefunden werden, der es erlaubt, auf bewährte technologische Fundamente im Rahmen einer wettbewerbsrechtlichen und schließlich auch regulatorischen Weiterentwicklung zu bauen, und die Innovationskraft der nationalen Telekommunikationsindustrie zu stärken.

Investitions- und Planungssicherheit sowie faire rechtliche Voraussetzungen sind deshalb ebenso erforderlich wie 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.

Auf dem Prüfstein stehen hier nicht nur die künftige Profitabilität sowie die weiteren Entwicklungschancen einer ganzen Branche, sondern auch der Wille zu ordnungspolitischer Verantwortung und das Bekenntnis zu wirtschaftlicher und regulatorischer Effizienz. Diese setzt auch eine sensible rechtliche und europaweit harmonisierte Bewertung voraus, die aber – insbesondere vor dem Hintergrund der laufenden Konsultation auf europäischer Ebene - zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen ist.

Telekom Austria verweist daher abschließend auf die Notwendigkeit ordnungspolitischer Maßnahmen, die zum Schutz des Wirtschaftsstandortes Österreich als auch im Sinne der Zuverlässigkeit und Qualität der angebotenen Produkte und Dienstleistungen am Telekommunikationssektor für alle Marktteilnehmer in gleicher Weise gelten müssen. Diese Maßnahmen dürfen keine implizite Besserstellung für aus dem Ausland operierende Anbieter sowie für jene Provider zulassen, die lediglich VoIP-Dienste aber keinen Access anbieten, um eine Verzerrung des Wettbewerbes zu vermeiden.