

**Entwurf der 9. Novelle der Kommunikationsparameter-, Entgelt- und
Mehrwertdiensteverordnung 2009 (KEM-V 2009) vom 02.10.2023**

Das vorliegende Dokument enthält geplante Änderungen der KEM-V 2009 zur öffentlichen Konsultation gemäß § 206 TKG 2021 idgF. Die Änderungen umfassen die Aufnahme einer neuen Bestimmung (§ 5a) betreffend Maßnahmen gegen die unzulässige Verfälschung der bei Anrufen angezeigten Rufnummer (Spoofing) in die KEM-V 2009 sowie damit in Zusammenhang stehende erforderliche Anpassungen der bestehenden Regelungen der § 5 Abs 1 und 4 (im Änderungsmodus dargestellt). Weiters wird in § 128 Abs 13 eine Übergangsfrist für das Inkrafttreten der vorgenannten Änderungen vorgesehen.

Die entsprechenden Erläuternden Bemerkungen (EB) sind unmittelbar bei der jeweiligen Bestimmung angeführt.

Ein rasches In-Kraft-Treten der gegenständlichen Bestimmungen erscheint insbesondere aufgrund der Dringlichkeit der damit umzusetzenden Maßnahmen geboten. Die Beschwerdeentwicklung der vergangenen Monate des Jahres 2023 hat gezeigt, dass mit einer Verbesserung der Situation im Bereich Spoofing auf andere Weise nicht gerechnet werden kann.

Rufnummer des Anrufers

§ 5. (1) Im nationalen Verkehr sind der Transport und die Weitergabe der Rufnummer des Anrufers zwischen allen an der Verbindung beteiligten öffentlichen Kommunikationsnetzbetreibern verpflichtend, sofern sich nicht aus § 5a dieser Verordnung anderes ergibt.

(2) Alle an einer nationalen Verbindung mitwirkenden Kommunikationsnetz- und Kommunikationsdienstbetreiber haben innerhalb ihres Einflussbereiches sicher zu stellen, dass bei Notrufen ausgehend von

1. einem ortsfesten Netzabschlusspunkt mit zugeordneter geografischer Rufnummer die geografische Rufnummer;
2. einer mobilen Telekommunikationsendeinrichtung mit zugeordneter mobiler Rufnummer die mobile Rufnummer;
3. einem Zugangspunkt eines privaten Netzes mit einer Rufnummer gemäß §§ 55 ff. ohne zugeordnete geografische oder mobile Rufnummer die Rufnummer des privaten Netzes;
4. einem Netzabschlusspunkt ohne zugeordnete geografische oder mobile Rufnummer und ohne eine Rufnummer eines privaten Netzes gemäß §§ 55 ff. eine Rufnummer, welche
 - a) die Feststellung des aktuellen Standorts ermöglicht, oder, falls dies auf Grund technischer Gegebenheiten nicht möglich ist,
 - b) einen Rückruf des Rufenden ermöglicht, oder, falls dies ebenfalls nicht möglich ist,
 - c) eine Identifikation des Teilnehmers ermöglicht;
5. einer mobilen Telekommunikationsendeinrichtung ohne zugeordnete Rufnummer keine Rufnummer

übertragen wird.

(3) Ausgenommen in Fällen von Abs. 2 haben der Teilnehmer und alle an einer nationalen Verbindung mitwirkenden Kommunikationsnetz- und Kommunikationsdienstbetreiber innerhalb ihres Einflussbereiches sicher zu stellen, dass eine rückrufbare Rufnummer, an welcher der

[Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH \(RTR-GmbH\)](#)

Teilnehmer das Nutzungsrecht hat, zum gerufenen Teilnehmer übertragen wird. Ist keine rückrufbare Rufnummer vorhanden, darf jede den Teilnehmer identifizierende Rufnummer als Rufnummer des Anrufers zum gerufenen Teilnehmer übertragen werden.

(4) Alle an einer nationalen Verbindung mitwirkenden Kommunikationsnetz- und Kommunikationsdienstbetreiber haben innerhalb ihres Einflussbereiches sicher zu stellen, dass bei Anrufen ausgehend von einem ausländischen Kommunikationsnetz jene Rufnummer zum gerufenen Teilnehmer übertragen wird, die über das ausländische Kommunikationsnetz übergeben wurde. Ausgenommen davon sind Rufnummern des Anrufers, die gemäß Abs. 5 nicht als solche verwendet werden dürfen, und allenfalls sich aus § 5a dieser Verordnung ergebende gegenteilige Verpflichtungen.

(5) Rufnummern aus den Bereichen 718, 804, 900, 901, 930 und 931 dürfen nicht als Rufnummer des Anrufers verwendet werden. Ausgenommen davon sind Rufnummern aus den Bereichen 900, 901, 930 und 931, wenn sie in Verbindung mit einem Nachrichtendienst verwendet werden und sofern die Nachricht oder der Nachrichtendienst vom Nutzer nachgefragt wurde. Rufnummern im Zugangskennzahlbereich 118 dürfen nur in direktem Zusammenhang mit einem Telefonauskunftsdienst als Rufnummer des Anrufers verwendet werden.

(6) Die Bestimmungen der Abs. 1 bis 5 gelten für Nachrichtendienste sinngemäß. Zusätzlich darf bei Nachrichtendiensten jede Art der Absenderkennung verwendet werden, mit der keine falsche Identität vorgetäuscht wird, anhand der der Absender identifizierbar ist und bei der keine Verwechslungsgefahr mit Rufnummern besteht.

EB zu § 5 Abs 1 und 4:

Die Ergänzungen sind erforderlich, um Normenwidersprüche gegenüber den im neuen § 5a festgelegten Verpflichtungen zu vermeiden.

Maßnahmen gegen die unzulässige Anzeige von Rufnummern - Spoofing

§ 5a. (1) Betreiber, die Anrufe zu einer Rufnummer aus diesem Rufnummernplan von einem ausländischen Kommunikationsnetz übernehmen, haben, sofern eine Rufnummer im Sinne des Rufnummernplanes als Rufnummer des Anrufers übertragen wird,

a) mit Ausnahme der Regelung in lit. b, sicherzustellen, dass dem angerufenen Teilnehmer keine Rufnummer angezeigt wird.

b) soweit eine mobile Rufnummer im Sinne dieser Verordnung als Rufnummer des Anrufers übertragen wird, den Anruf unverändert an den Betreiber des adressierten Teilnehmers zuzustellen, sofern eine temporäre Rufnummer eines österreichischen Betreibers oder ein vergleichbares technisches Verfahren verwendet wird. Der Betreiber des adressierten Teilnehmers hat die Authentizität des Anrufes zu prüfen. Ist diese nicht gegeben, ist der Anruf zu unterbinden.

(2) Kann ein Betreiber, der Anrufe von einem ausländischen Kommunikationsnetz übernimmt, die Authentizität der übertragenen Rufnummer sicherstellen, kommt Abs. 1 nicht zur Anwendung. Gleiches gilt, wenn vorgenannte Betreiber mit anderen Betreibern, die adressierte Teilnehmer angeschlossen haben, bestimmte angerufene Rufnummern einvernehmlich ausnehmen, sofern die adressierten Teilnehmer zustimmen.

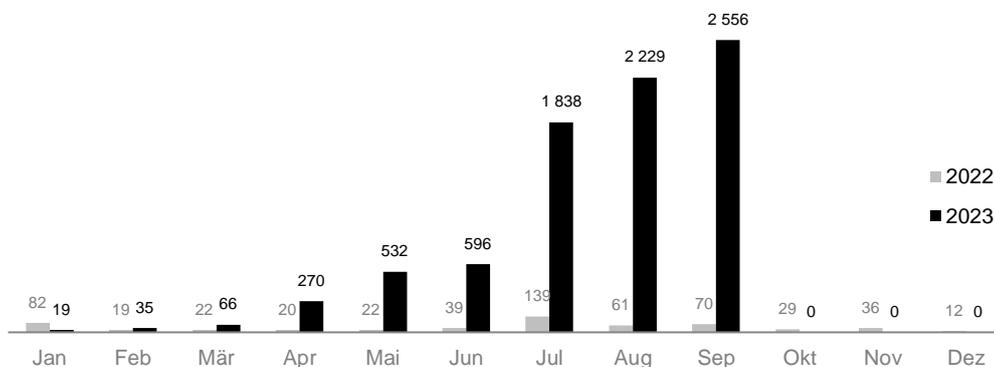
(3) Betreiber haben bei Anrufen, bei welchen mehrere Rufnummern des Anrufers gleichzeitig übermittelt werden, die Verpflichtungen gemäß Abs. 1 anhand jener Rufnummer des Anrufers umzusetzen, die dem angerufenen Teilnehmer angezeigt wird.

(4) Betreiber, die Anrufe von einem ausländischen Kommunikationsnetz übernehmen, haben bei den Zuteilungsinhabern von Rufnummern nach § 61 die Rufnummernbereiche für temporäre Rufnummern nachzufragen. Zuteilungsinhaber haben, soweit sie temporäre Rufnummern im Sinne dieser Bestimmung verwenden, dieser Nachfrage unverzüglich zu entsprechen.

EB zu § 5a:

Hintergrund

Spoofing stellt ein immer größer werdendes Problem dar. Die Vertrauenswürdigkeit, insbesondere in österreichische Rufnummern, erodiert. Ebenso wird Spoofing im Zusammenhang mit betrügerischen Aktivitäten massiv eingesetzt. Belege hierfür finden sich bereits in zahlreichen Berichten in den Tagesmedien (vgl. etwa stellvertretend für viele aus der jüngeren Vergangenheit: <https://burgenland.orf.at/stories/3220196/>). Nachstehende Grafik zeigt z.B. nur die bei der Meldestelle Rufnummernmissbrauch (www.rufnummernmissbrauch.at) einlangenden Meldungen von Personen, die erfahren haben, dass unter Verwendung ihrer persönlichen Rufnummer betrügerische Anrufe stattgefunden haben.



Seitens des Bundesministeriums für Inneres wurden Informationen bereitgestellt, die darauf schließen lassen, dass – unterstützt durch Spoofing – massenhaft betrügerische Straftatbestände gesetzt werden.

Es ist nicht zu erwarten, dass sich diese Entwicklung von selbst ändert. Viel mehr kann angenommen werden, dass ein zunehmend erhöhter Handlungsbedarf in Österreich besteht, je mehr andere Länder Gegenmaßnahmen einführen. Die Täter werden folglich ihre Tätigkeit auf Regionen konzentrieren, in denen noch keine Gegenmaßnahmen getroffen worden sind. Mit dem gegenständlichen Verordnungsvorschlag soll das Spoofing mit österreichischen Rufnummern unterbunden werden.

Zielrichtung der Bestimmung

Die vorgesehene Bestimmung adressiert ausschließlich das Spoofing mit österreichischen Rufnummern innerhalb Österreichs.

Sie verhindert nicht:

- Das Spoofing mit österreichischen Rufnummern im Ausland.
- Das Spoofing bei SMS.
- Das Spoofing mit ausländischen Rufnummern in Österreich.

Auch wenn mit dieser Verordnung nicht jede Variante von Spoofing verhindert werden wird, sind zumindest die besonders vertrauenswürdigen österreichischen Rufnummern umfasst und somit auch geschützt.

Es gibt mittlerweile technische Konzepte¹, die Telefonverbindungen für jedes einzelne Telefonat authentifizieren können. Aktuell ist ein derartiges Konzept in Österreich nicht zeitnahe umsetzbar. Der österreichische Markt erscheint zu klein, der Umsetzungsaufwand zu groß und die internationale Beobachtung lässt weiters vermuten, dass derartige Systeme (noch) nicht erfolgreich laufen.

Rechtsgrundlage

§ 112 TKG 2021

Ergänzende Anmerkungen zu den einzelnen Regelungen:

EB zu § 5a Abs 1:

Ziel der Bestimmung ist es, bei missbräuchlichen Anrufen mit verfälscht angezeigter Rufnummer zumindest die tatsächliche Anzeige der Rufnummer zu unterbinden bzw. wenn möglich (lit b) den Anruf gar nicht zuzustellen. Die Verpflichtung ist zwischen den Betreibern aufgeteilt und trifft in einem ersten Schritt immer den Betreiber, der Anrufe aus dem Ausland übernimmt. Dieser muss prüfen, ob die Voraussetzungen nach dieser Bestimmung vorliegen und je nach Ergebnis bei betroffenen Anrufen sicherstellen, dass die übertragene Rufnummer nicht angezeigt wird bzw. im Falle der Verwendung einer temporären Routingnummer der Anruf an den jeweiligen Mobilfunkbetreiber geroutet wird. Den Mobilfunkbetreiber wiederum trifft die Verpflichtung, die Authentizität zu prüfen. Das bedeutet die Nachprüfung, ob der gegenständliche Anruf tatsächlich von jenem Teilnehmer ausgeht, dessen Rufnummer angezeigt wird. Die den Mobilfunkbetreibern zur Verfügung stehenden Systeme ermöglichen diese Schritte durch den Abgleich bestimmter Parameter und Informationen. Wie die Authentifizierung vorgenommen wird, bleibt den einzelnen Betreibern überlassen und wird auch von den jeweiligen Netzsystemen abhängig sein. Wichtigstes Kriterium dabei bleibt, dass mit ausreichender Sicherheit festgestellt wird, dass der aktuelle Anruf tatsächlich von jenem Teilnehmer initiiert wird, der auch das Nutzungsrecht an dieser Rufnummer innehat und der Anruf somit plausibel erscheint. Sollte in seltenen Einzelfällen auf Grund unerwarteter oder seltener Umstände ein Anruf als authentisch bewertet und behandelt werden, stellt das noch keine Verletzung von § 5a dar.

¹Vor allem STIR/Shaken: <https://en.wikipedia.org/wiki/STIR/SHAKEN>

Die Systematik ist auch der nachstehenden Tabelle zu entnehmen.

Verhalten bei Verkehr aus dem Ausland RTR

	Grundsätzliches Verhalten	Ausnahmen	
Rufnummer des Anrufers (=A-RN)	Österreichische Rufnummer	Österreichische mobile Rufnummer	Österreichische Rufnummer techn. authentifiziert oder
Zielrufnummer (=B-RN)	Österreichische Rufnummer	Temporäre Rufnummer	Rufnummer der white list
Aktion des Betreibers, der Anruf aus dem Ausland übernimmt	Anzeige der A-RN unterbinden	A-RN unverändert weiterleiten	A-RN unverändert weiterleiten
Aktion des Mobilfunkbetreibers		Je nach Validierung: zustellen oder blockieren	
KEM-V § 5a	§ 5a Abs 1 lit a	§ 5a Abs 1 lit b	§ 5a Abs 2

Unter vergleichbarem Verfahren sind andere technische Möglichkeiten gemeint, die aktuell in Österreich noch nicht verfügbar sind, wie z.B. zentrale IN-Plattformen, über die ein Routing der Anrufe erfolgen. Die gegenständliche Bestimmung soll möglichen zukünftigen Entwicklungen nicht entgegenstehen.

EB zu Abs 2:

Am Telekommunikationsmarkt gibt es unterschiedliche technische Lösungen und Produkte. Die gegenständliche Bestimmung wird für diese zumindest teilweise Einschränkungen mit sich bringen. Z.B. ist an im Ausland befindliche Call-Center zu denken, die zulässiger Weise für ihre Tätigkeit für ein österreichisches Unternehmen dessen österreichische Rufnummer für ausgehende Anrufe anzeigen. Für derartige Fälle soll es Betreibern möglich sein, andere technische Lösungen anzuwenden, die die Authentizität des Anrufes sicherstellen, um eine Aufrechterhaltung der entsprechenden Services zu ermöglichen.

Ein Whitelisting von angerufenen Rufnummern ist ebenso zulässig, aber kein Nutzer:innenrecht. Ein Whitelisting ist nicht zwingend für Transitnetze umzusetzen und setzt entsprechende Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Akteuren voraus. Allerdings ist auf Gleichbehandlung untereinander zu achten. Mit der Bestimmung sollen für bestimmte Anwendungen Alternativen geschaffen werden. Insbesondere wird die Ausnahme für Teilnehmer von Interesse sein, bei denen der Anschluss nicht für übliche Anrufe von natürlichen Personen, sondern z.B. für besondere technische Anwendungen (z.B. Notfalltelefon in Liftanlagen) verwendet wird. Bei diesen Nutzungsarten ist auch kein relevantes Risiko für betrügerische Anrufe gegeben.

EB zu Abs 3:

Sollten Unklarheiten bestehen, welche Rufnummer tatsächlich angezeigt wird, ist es Aufgabe der Betreiber, untereinander, z.B. in den entsprechenden technischen Arbeitskreisen, abzuklären, welche Rufnummern angezeigt werden.

EB zu Abs 4:

Diese Bestimmung war notwendig, damit sich alle Betreiber, die Anrufe von einem ausländischen Kommunikationsnetz übernehmen, die notwendige Kenntnis hinsichtlich der verwendeten temporären Rufnummern verschaffen können. Dabei handelt es sich um eine Mindestanforderung. Betreibern steht es frei, sich u. U. auf andere, aus deren Sicht geeignetere Formen des Datenaustausches zu einigen.

Inkrafttreten

§ 128. (13) Die Änderungen des § 5 Abs. 1 und 4 sowie die Bestimmungen des § 5a Abs. 1 bis 3 in der Fassung BGBl. II Nr. xxx/2023 treten mit xx.xx.2024 [7 Monate nach Kundmachung] in Kraft. Die Bestimmung des § 5a Abs. 4 tritt mit ihrer Kundmachung in Kraft.

EB: Eine angemessene, in Anbetracht der Problemlage aber nicht zu lange Umsetzungsfrist war vorzusehen, damit die Betreiber die notwendigen technischen/organisatorischen Änderungen vornehmen können. Für Abs. 4 war keine Übergangsfrist vorzusehen, da die Bekanntgabe der für temporäre Rufnummern verwendeten Rufnummernbereiche eine Voraussetzung für die Implementierungsmaßnahmen ist.