

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV)
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



In der Bundesratsdrucksache 967/08 vom 17.12.2008 legt das Bundeswirtschaftsministerium eine Verordnung über Notrufverbindungen vor. Wir sind bereits im Vorfeld durch das Bundeswirtschaftsministerium durch Anhörungen eingebunden worden und nehmen die erneute Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Beratungen im Wirtschaftsausschuss am 22.01.2009 im Folgenden gerne wahr.

Der VATM hat sich in den vergangenen Monaten sehr eingehend mit dem Thema Notrufverordnung und zukünftige Ausgestaltung, auch im Hinblick auf die noch folgende technische Richtlinie, gemacht. In diesem Zusammenhang haben sich - insbesondere bei der Berücksichtigung der VOIP-Technologie - doch erhebliche Probleme mit der Umsetzung der Verordnung aufgetan. Wir würden uns freuen, wenn die Kritikpunkte unserer Stellungnahme trotz des fortgeschrittenen Stadiums des Verfahrens noch Eingang in die Beratungen finden würden.

1. Trennung zwischen Netz und Dienst

Eine große Schwäche der NotrufVO-E liegt in unseren Augen in der mangelnden Berücksichtigung neuer Technologien. Bei klassischen PSTN Technologien (ISDN, Analog) war die Technologie des Netzes, also die Implementierung der Verbindung zwischen Diensteanbieter und Kunden, bereits durch den Sprachdienst vorgegeben. Demzufolge war es für den Betreiber von Vermittlungsanlagen auch jederzeit möglich Kunden zu lokalisieren.

Mit zeitgemäßen Vermittlungsanlagen basierend auf NGN- und VoIP-Technologie ist diese zwingende Verknüpfung zwischen Netz und Dienst aufgehoben worden. Das Transportmedium bzw. die Netztechnologie ist nun unabhängig von dem Angebot eines Sprachdienstes. Demzufolge muss der Anbieter des Dienstes auch nicht mehr zugleich das Transportmedium bereitstellen. Dies können dritte, vom Kunden ausgewählte Unternehmen oder sogar der Kunde selbst sein.

Diese Vorstellung der zwingenden Verbindung zwischen Dienst und Netz hat jedoch als Regelfall in den Verordnungsentwurf Eingang gefunden. So sieht § 4 Abs. 1 Satz 3 NotrufVO vor, dass der Diensteanbieter, den „vom Telekommunikationsnetz festgestellten Standort des Endgerätes“ übermittelt.

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



Diese Vorgabe ist derzeit nicht umsetzbar, da zwischen den Technologien von Netz und Dienst kein Informationsaustausch über Standorte vorgesehen ist, das Netz nicht über Standortdaten verfügt und das Netz nicht die Protokolle des Dienstes beherrscht, also den Notruf nicht identifizieren kann.

Darüber hinaus ist die Übermittlung von Standortinformationen auch nicht Bestandteil der von der Deutschen Telekom angebotenen Vorleistungsprodukte Resale-DSL, Wholesale-DSL oder IP-Bitstrom, welche die Grundlage eines erheblichen Teils der heute von alternativen Anbietern angebotenen DSL-Anschlüsse ausmachen. Der Entwurf der Notrufverordnung würde der erhofften Belebung im Bereich des Angebots von Telefonanschlüssen entgegenwirken.

Zwar sieht § 4 Abs. 1 Satz 4 TKG vor, wenn *„sich Telefondiensteanbieter und Netzbetreiber unterscheiden, hat der Telefondiensteanbieter bei dem beteiligten Zugangsanbieter oder Netzbetreiber unverzüglich Informationen über diesen Standort anzufordern.“* Dieses Anfordern weiterer Informationen setzt allerdings schweigend voraus, dass der Diensteanbieter zumindest den Netzbetreiber kennt und in der Lage ist, mit ihm Informationen auszutauschen.

Es besteht jedoch keine vertragliche Beziehung, aufgrund derer der Anbieter des Dienstes einen Auskunftsanspruch gegenüber dem Netzbetreiber geltend machen könnte. Es ist in Fällen, in denen Sprachdienste über das Internet angeboten werden oder der Kunde selbst die Netzdienstleistung bei einem dritten Unternehmen einkauft, nicht einmal erkennbar, wer überhaupt der Netzbetreiber ist.

Sollte diese Formulierung jedoch bedeuten, dass der Diensteanbieter anhand einer IP-Adresse den Standort beim Netzbetreiber erfragen sollte, so ist dies praktisch nicht umsetzbar. Gerade im Bereich der Vorleistungsprodukte Resale-DSL, Wholesale-DSL oder IP-Bitstrom wird die IP-Adresse vom Nachfrager dieser Vorleistungen, also nicht von der Deutschen Telekom, vergeben. Dieser Nachfrager verfügt jedoch über keine Standortdaten, da diese nicht von der Deutschen Telekom übermittelt werden. Auch die DTAG kann nicht die tatsächlichen Standortdaten beauskunften, da sie die Endkunden nicht kennt.

Demgegenüber sieht der Verordnungsentwurf vor, dass die Diensteanbieter und Netzbetreiber über Schnittstellen miteinander kommunizieren und die erforderlichen Daten austauschen. Aktuell sind bei der Bundesnetzagentur über 2.500 Unternehmen als gewerblicher Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen oder Erbringer von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit gemeldet. Darüber hinaus gibt es noch eine sehr große

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



Anzahl von Behörden, Unternehmen oder Privatpersonen, welche über IP-Adressen verfügen und diese für den Zugang zum Internet und zu anderen Netzen nutzen.

Es müssten demzufolge viele tausend Behörden, Unternehmen oder Privatpersonen Schnittstellen implementieren und durch die BNetzA zertifizieren lassen. Dies ist aufgrund der Vielzahl der beteiligten Parteien praktisch nicht umsetzbar und auch nicht kontrollierbar.

Letztendlich würden Netzbetreiber mit der Pflicht belastet, an diesem Informationsaustausch teilzunehmen, welcher in keinem Zusammenhang mit dem von ihnen angebotenen Produkt steht. Als Konsequenz daraus würden sie die Nutzung von Sprachdiensten über den von ihnen bereitgestellten Anschluss verbieten, was wiederum einer Belebung des Marktes entgegenwirken würde.

2. VOIP-Nomaden

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Tatsache, dass die NotrufV das Phänomen des Nomadisierens nicht berücksichtigt. Eine der wesentlichen Neuerungen von VoIP ist es, dass der Teilnehmer nicht mehr an einen bestimmten Standort oder ein bestimmtes Endgerät gebunden sein muss. So ist festzustellen, dass sowohl öffentliche Einrichtungen als auch Unternehmenskunden verstärkt Lösungen nachfragen, die es ermöglichen Sprachdienste standortunabhängig einzusetzen.

Ein modernes Unternehmen, welches im gesamten Bundesgebiet Standorte unterhält, verlangt von seinen Mitarbeitern flexibel zu sein und möchte dementsprechend sicherstellen, dass die Mitarbeiter immer erreichbar bleiben, unabhängig von welchem Standort sie arbeiten. Auch Bundes- und Landesbehörden fragen Lösungen nach, die durch diese Flexibilität gezielt das Einsparpotential der VoIP-Technologie realisieren.

Diese Chance, neue innovative Dienste am Markt zu etablieren, wird durch die strikte Fassung des NotrufVO-E sehr stark eingeschränkt oder sogar teilweise unmöglich gemacht.

3. Besonderheiten bei Unternehmenskunden und öffentlichen Einrichtungen

Ein weiteres Problem zeigt sich bei der Betrachtung der Bedürfnisse deutscher Behörden und Unternehmen als Nachfrager von Telefondiensten. So verfügen viele große Unternehmen über eigene Netzinfrastrukturen und realisieren den Netzzugang zu internen und externen IP-Netzen über Abteilungen, die selbständig Netze planen und IP-Adressen vergeben. Viele Bundesländer verfügen über Einrichtungen, welche für die Landesbehörden die Netz-

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



dienste zur Verfügung stellen (z.B. Hessen: HZD, Rheinland Pfalz: LDI, Niedersachsen: IZN).

Diese Struktur findet in dem Verordnungsentwurf keine Berücksichtigung, obwohl gerade bei Unternehmen und Behörden mit einer bereits vorhandenen eigenen Netzinfrastruktur das größte Einsparpotential durch die Verwendung von VoIP zu finden ist. Diese Nachfrager können durch eine Migration zu VoIP die Kosten einer parallelen Netzinfrastruktur zur Realisierung des Telefondienstes vollständig einsparen. Nach dem derzeitigen Entwurf ist dies jedoch nicht möglich, da sonst der Anbieter des Telefondienstes keine Daten entsprechend an die Notrufabfragestellen übermitteln könnte.

Das Defizit zeigt sich insbesondere darin, dass der Anbieter des Telefondienstes gegenüber einem sonstigen Netzbetreiber (Unternehmen oder öffentliche Einrichtung) keinen Anspruch auf diese Informationen oder die Implementierung geltend machen kann, da diese nicht von der Verordnung verpflichtet werden.

Unklar ist, inwieweit eine Sicherstellung der Notruffunktionalität dadurch erfolgen kann, dass der Anbieter des Telefondienstes den Kunden vertraglich dazu verpflichtet, sein Netz nach gewissen Regeln zu betreiben (z.B. bestimmte IP-Adressen nur an einer bestimmten Anschrift zu verwenden), um die Notruffunktionalität sicherzustellen. Es ist schon fraglich, ob nach dem Verordnungsentwurf überhaupt Mitwirkungspflichten zur Sicherstellung des Notrufs auf den Kunden übertragen werden dürfen.

4. Bedarf der Verbraucher

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Verordnung nicht an der Nachfrage der deutschen Verbraucher vorbeigeht. So steht für den Verbraucher der kostengünstige Telefondienst im Vordergrund. Dass hierbei nicht jedes Produkt zwingend auch die Möglichkeit des Notrufs bieten muss zeigt der Erfolg von VoIP-Diensten, welche das Führen von Telefongesprächen über das Internet ermöglichen.

Die NotrufV führt jedoch zudem zu einer erheblichen Einschränkung des § 108 Abs. 1 TKG und der Beschränkung der angebotenen Produkte. So fordert § 108 Abs. 1 Satz 2 TKG, dass die dort bezeichneten Adressaten **sicherstellen**, dass der Notruf entsprechend den Vorgaben funktioniert.

Dem würde ein Sprachdienst auch gerecht werden, wenn der Anbieter des Telefondienstes die Kunden verpflichtet, ihren Standort in einer Datenbank zu hinterlegen und im Falle eines

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



Standortwechsels zu aktualisieren. Alternativ wäre § 108 Abs. 1 TKG auch genüge getan, wenn ein Anbieter den Notruf dadurch sicherstellt, dass er dem Kunden verbietet den VoIP-Zugang an einem anderen, als dem vertraglich vereinbarten Leistungsort zu nutzen.

Über den Wortlaut des § 108 TKG hinausgehend verpflichtet der Entwurf der NotrufVO jedoch zu einem **technischen Sicherstellen** des Notrufs. Dies hat zur Konsequenz, dass viele der Möglichkeiten moderner Kommunikationsdienste nicht mehr ausgeschöpft werden können und Sprachdienste durch die Verpflichtung zur Nachbildung der PSTN-Infrastruktur unnötig verteuert würden.

Eine solche Einschränkung ist nicht mehr mit der Verordnungsermächtigung des § 108 Abs. 2 TKG vereinbar und würde außerdem die in § 2 TKG formulierten Ziele der Regulierung konterkarieren – insbesondere eine Belebung des Wettbewerbs verhindern.

5. Öffnungsklausel als Lösungsvorschlag

Um zu vermeiden, dass mit Inkrafttreten der Verordnung innovative, neue Formen von Telefondiensten schlicht unmöglich gemacht werden, schlagen wir vor § 4 Abs. 1 NotrufV wie folgt zu ändern:

(1) Die an der Herstellung einer Notrufverbindung beteiligten Telefondiensteanbieter und Netzbetreiber haben dafür Sorge zu tragen, dass Notrufverbindungen unverzüglich zur örtlich zuständigen Notrufabfragestelle hergestellt werden. Der Telefondiensteanbieter, der den unter einer Notrufnummer geäußerten Verbindungswunsch eines Teilnehmers entgegennimmt, hat der Verbindung als Zielrufnummer die nach § 3 Abs. 2 festgelegte Rufnummer der örtlich zuständigen Notrufabfragestelle zuzuordnen. Maßgeblich für die Ermittlung der örtlich zuständigen Notrufabfragestelle ist der vom Telekommunikationsnetz festgestellte Standort des Endgerätes, von dem die Notrufverbindung ausgeht (Ursprung der Notrufverbindung). In Fällen, in denen sich Telefondiensteanbieter und Netzbetreiber unterscheiden, hat der Telefondiensteanbieter auf geeignetem Wege sicherzustellen, dass Informationen, die zur Ermittlung des Standortes erforderlich sind, von dem die Notrufverbindung ausgeht, an die zuständige Notrufabfragestelle übermittelt werden können. Ist dies nur in einer Weise möglich, in der der Kunde vertraglich zur regelmäßigen Aktualisierung seiner Standortinformationen vor der Nutzung des Dienstes oder zur Berücksichtigung eines bestimmten Verhaltens verpflichtet wird, so ist bei Vertragsschluss auf die Folge der Nichtbeachtung, eine gegebenenfalls eingeschränkte Funktionsfähigkeit des Notrufs, hinzuweisen.

Um den Bedürfnissen von Unternehmen, Behörden und öffentlichen Einrichtungen gerecht werden zu können, schlagen wir vor, folgenden § 4 Abs. 8 NotrufV zu ergänzen:

(8) Für Teilnehmer, die keine Verbraucher (§ 13 BGB) sind und mit denen der Anbieter von Telekommunikationsdiensten für die Öffentlichkeit eine Individualvereinbarung

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV)
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



getroffen hat, kann auf Verlangen des Teilnehmers von dem in Absatz 1 beschriebenen Verfahren abgewichen werden.

6. Abschließend möchten wir noch auf Einzelpunkte der Verordnung eingehen:

a. Zu § 3 Abs. 1 S.4: Zuordnung der netzseitig feststellbaren Standorte durch die BNetzA

Insbesondere für den Mobilfunk stellt diese Zuordnung der netzseitig feststellbaren Standorte durch die BNetzA ein großes Problem dar. Das im Entwurf vorgesehene Verfahren dürfte sowohl für die Netzbetreiber als auch für die Bundesnetzagentur sehr aufwändig sein, da Funkzellen und Notrufzonen praktisch nie zu 100% übereinstimmen. Die Zuordnung durch die Netzbetreiber selbst hat sich hier bewährt. Es besteht unseres Erachtens kein Änderungsbedarf.

Im Einzelfall, sofern sich Netzbetreiber und Notrufleitstellen nicht über die Zuordnung einigen können, sollte die BNetzA als Schlichtungsstelle die Zuordnung festlegen, wo sich Netzbetreiber und Behörden bezüglich der Einzugsbereiche und der vorhandenen Netzstrukturen nicht einigen können. Es kann nicht den lokalen Behörden überlassen werden dürfen, eine bestimmte Netzstruktur von den Netzbetreibern zu verlangen. Hierbei ist zu beachten, dass durch das Vorhandensein von zwei Notrufnummern (110 und 112) daraus folgend zwei unterschiedliche Einzugsbereiche durch die Behörden festgelegt werden könnten, welche beiderseits konträr zum vorliegenden Netzdesign der Netzbetreiber sind.

Weiterhin wird nach unserer Lesart immer nur das Delta der Einzugsbereichänderungen den Netzbetreibern mitgeteilt. Um eine kontinuierliche Prüfung auszuführen, wäre es ratsam, gleichzeitig dauerhaft einen kompletten Abzug (Kopie) der Einzugsbereiche inkl. der entsprechenden Notrufcodes (Kennzeichnung der Notrufabfragestelle) durch die BNetzA bereit zu stellen.

b. Zu § 3 Abs. 2

Hier sollte die BNetzA zusätzlich zu der Mitteilung der Rufnummer des Notrufanschlusses auch die Information des Netzbetreibers, welcher diesen Notrufanschluss realisiert, den anderen Netzbetreibern zur Verfügung stellen. Durch die Kenntnis des Netzbetreibers, bei wel-

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



chem der entsprechende Notrufanschluss geschaltet worden ist, ist es dem Netzbetreiber, bei welchem der Notruf entsteht, möglich, diese Verbindung über den kürzesten Weg über das öffentliche Netz zum Notrufanschluss zu routen. Dies gilt vor allem unter der Prämisse, dass zukünftig nicht alle Notrufanschlüsse bei der DTAG geschaltet sind.

c. Zu § 4 Abs. 1

Die hier geforderte technische Schnittstelle existiert derzeit nicht und ist auch nicht standardisiert. Telefondienstanbieter und Netzbetreiber können sogar einander unbekannt sein, es können private Netze vorgeschaltet sein. Insofern ist diese Anforderung auf absehbare Zeit nicht realisierbar. Die Kosten für die Umsetzung können daher keinesfalls als gering angesehen werden.

Die Übermittlung der Standortdaten wird derzeit weder auf Seiten der Netzbetreiber noch auf Seiten der Notrufträger unterstützt.

Die Forderung, Verbindungen als Notrufe zu kennzeichnen ist zumindest für den Mobilfunk nicht umsetzbar und sollte daher entfallen.

d. Zu § 4 Abs. 2:

Es sollte eine Begriffsbestimmung bezüglich der möglichen Ausfalldauer und/oder Nichtanwählbarkeit des Notrufes geben, ab wann die Bevölkerung informiert werden muss. So stellt sich der Sinn der Maßnahme zum Beispiel, wenn eine Information erfolgen muss, obwohl nur eine kurze Ausfalldauer (zum Bsp.: 5 sec) im Rahmen von geplanten Netzmaßnahmen erfolgen muss/sollte, welche in einer Zeit geringer Auslastung (Wartungsfenster zwischen 01:00 Uhr und 05:00 Uhr) stattfindet. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass gerade in diesem Zeitfenster Notrufe getätigt werden (gerade bestehend) bzw. getätigt werden sollen (neu aufzubauen). Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch sehr gering.

e. Zu § 4 Abs. 3, 2. Punkt

Die Übermittlung der Standortdaten und der Anbieterkennung wird derzeit weder auf Seiten der Netzbetreiber noch auf Seiten der Notrufträger unterstützt.

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



Im Übrigen geht die Verordnung hier über den Wortlaut des TKG ein gutes Stück hinaus. Laut TKG sind Notrufe einschließlich „der Daten, die zur Ermittlung des Standorts erforderlich sind [...] zu übermitteln“. (§ 108, Absatz 1). Danach würde auch ein System dem TKG genügen, bei dem die Notrufabfragestelle eine eindeutige Kennung (z.B. die Rufnummer) übermittelt bekommt, mit der mittels eines geeigneten Informationssystems die Standortdaten bestimmt werden können. Das TKG lässt offen, ob die Daten in einem Push-, Pull- oder einem gemischten Verfahren bereitzustellen sind. Im Entwurf der Notrufverordnung jedoch wird festgelegt, dass die Standortdaten übermittelt werden müssen. Es reicht also offenbar nicht, sie geeignet vorzuhalten und evtl. maschinell zugreifbar zu haben.

Hier geht die Notrufverordnung über das TKG hinaus und greift der Technischen Richtlinie unnötig vor. Denn es kann durchaus technisch sinnvoller und evtl. für alle Beteiligten wirtschaftlich sinnvoll sein, wenn mit dem Notruf nur eine geeignete Kennung übertragen wird, die in einem zweiten (automatisierten) Schritt zu den gewünschten Standortdaten führt.

f. Zu § 4 Abs. 4:

Aus den schon zu § 4, Absatz 1 angeführten Gründen kann diese Anforderung nicht in jedem Falle erfüllt werden.

Hier müsste zusätzlich hinzugefügt werden, dass Notrufverbindungen, welche durch netzseitige Rufumleitungen initiiert werden, nicht zu den Notrufanschlüssen weitergeleitet werden dürfen. Dies heißt, ein Notruf im Rahmen einer Rufumleitung (netzseitig) muss ausgeschlossen werden.

g. Zu § 5

1. Punkt: Die hier geforderte Schnittstelle existiert nicht.

5.-7. Punkt: Bei Um- und Weiterleitung sind die notwendigen Daten an die Ersatz-Notrufabfragestelle oder die andere Notrufabfragestelle zu übermitteln. Hier ist eine Klarstellung erforderlich, dass dies der Netzbetreiber umsetzen muss, bei dem die jeweilige Leitzentrale angeschlossen ist. Ein Mobilfunknetzbetreiber beispielsweise, verfügt dazu nicht über die erforderlichen Informationen.

Stellungnahme des VATM

zu einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV)
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie



h. Zu § 6:

Hier sollte ebenso geregelt sein, dass die Netzbetreiber eine Mitwirkungspflicht und ein Mitwirkungsrecht für die Erstellung der Technischen Richtlinie haben. Des Weiteren müssten dadurch im § 7 entsprechende Übergangsfristen für die Umsetzung definiert werden, sobald eine Technische Richtlinie in der endgültigen Fassung vorliegt.

Da die meisten dieser Punkte gemäß § 6 von der BNetzA noch festzulegen sind, gehen wir davon aus, dass damit eine Umsetzung erst nach Wirksamwerden der Technischen Richtlinie zu erfolgen hat.

Köln, 15.01.2009