



Konsultationsabschlussdokument

Kommentare der RTR-GmbH zu den
eingelangten Stellungnahmen zur
öffentlichen VoIP Konsultation 2005

Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH

Wien | Oktober 2005

Inhalt

Einleitung	3
1 Sprache	3
2 RTR Klassifizierung	3
3 Nummerierung	4
4 Notrufe.....	7
5 Überwachung	9
6 Zusammenschaltung.....	10
7 Konsumentenschutz	11
8 Wettbewerbsthematik	11

Einleitung

Im vorliegenden Konsultationsabschlussdokument nimmt die RTR-GmbH zu ausgewählten, wichtigen bzw. häufiger genannten Fragestellungen aus den Beiträgen der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation zu VoIP aus dem Frühjahr 2005 Stellung. Das Dokument ist somit als Ergänzung und Vertiefung der parallel veröffentlichten *Richtlinien für Anbieter von VoIP Diensten* zu sehen.

Im Zusammenspiel mit den Richtlinien, insbesondere dem dort inkludierten Anhang mit *Frequently Asked Questions*, wird den Marktteilnehmern und der interessierten Öffentlichkeit die aktuelle Sichtweise der RTR-GmbH bezüglich VoIP Diensten verdeutlicht.

1 Sprache

Kritik, dass die Konsultation ausschließlich in englischer Sprache durchgeführt wurde.

Die RTR-GmbH hat die öffentliche Konsultation zu den „Guidelines for VoIP Service Provider“ in englischer Sprache durchgeführt, da davon auszugehen war, dass das Thema von internationalem Interesse und die englische Sprache für ein internationales Publikum am besten geeignet sei. Die RTR-GmbH trägt allerdings den teilweise geäußerten Bedenken Rechnung und veröffentlicht die nun vorliegende überarbeitete Version des konsultierten Dokumentes unter dem Titel „Richtlinien für Anbieter von VoIP Diensten“ (Version 1.0) in Deutsch. Da zur vorliegenden Konsultation lediglich ein internationaler Beitrag eingelangt ist, werden die Kommentare zu den Stellungnahmen nur in deutscher Sprache verfasst.

2 RTR Klassifizierung

Ordnungspolitische Zielsetzung und weiterführende Rechtsfolgen der Klassifizierung bleiben unklar.

Bezüglich der ordnungspolitischen Zielsetzung kann auf die Einleitung zum Konsultationsdokument der RTR-GmbH verwiesen werden, in der die Intention der „Richtlinien für Anbieter von VoIP Diensten“ erläutert wird. Demgemäß geht es im genannten Dokument ausschließlich um eine Anwendung/Interpretation des aktuell gültigen TK-Rechtsrahmens (TKG 2003, KEM-V, usw.) in Hinblick auf VoIP Dienste. Der Fokus liegt also ganz bewusst auf einer Information der Marktteilnehmer darüber, wie die RTR-GmbH VoIP Dienste im heute gültigen gesetzlichen Rahmen einstuft und welche unmittelbaren Konsequenzen sich daraus für Anbieter von VoIP Diensten ergeben. Davon getrennt zu sehen ist der Bereich der Wettbewerbsregulierung, dazu siehe Punkt 8.

PATS-Kriterium PSTN-Gateway als Widerspruch zur Technologieneutralität.

Diesbezüglich ist anzuführen, dass die Existenz eines IP/PSTN-Gateways nicht das eigentliche Kriterium für die Einstufung eines VoIP Dienstes als Klasse A oder Klasse B Dienst ist. Vielmehr ist die Existenz eines Gateways ein praktikabler und stichhaltiger Hinweis auf einen VoIP Dienst, der als PATS einzustufen ist: Wird für die Erbringung eines öffentlichen VoIP Dienstes ein Gateway benutzt, so ist davon auszugehen, dass es sich um einen öffentlich angebotenen Dienst für das Führen von Inlands- und Auslandsgesprächen über einen nationalen oder internationalen Rufnummernplan – und somit um PATS –

handelt. Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang, dass der Zugang zu Notrufen von der RTR-GmbH als Verpflichtung jedes PATS Anbieters gesehen wird und ein Nichtanbieten des Notrufzuges keine Änderung der regulatorischen Klassifikation zur Folge haben kann.

Grundlegende Kritik an der Sichtweise der RTR-GmbH, dass PATS als Unterkategorie von ECS einzustufen ist.

Der im Konsultationsverfahren geäußerten Kritik ist entgegenzuhalten, dass es dem Grundsatz des nationalen und europäischen Rechtsrahmens widerspricht, neuartige innovative Kommunikationsdienste bereits in ihrem Anfangsstadium einer umfassenden Regulierung zu unterwerfen (vergleiche dazu auch § 1 Abs 3 TKG 2003). Ein öffentlicher Telefondienst ist als Telekommunikationsdienst zu qualifizieren, der seinerseits einen elektronischen Kommunikationsdienst darstellt. Ob und inwieweit eine Notwendigkeit zu regulatorischen Eingriffen besteht, wäre ggf. im Zuge der regelmäßig durchgeführten Marktanalyseverfahren zu prüfen.

Aber selbst für den Fall, dass die Kritik an der Sichtweise der RTR-GmbH zutreffend wäre, konnte von den Teilnehmern an der Konsultation nicht dargelegt werden, welche Konsequenzen sich daraus ergeben würden.

Grundlegende Kritik an der Sichtweise der RTR-GmbH, dass Internet-only VoIP Dienste nicht als ECS eingestuft werden.

In typischen „Internet-only“ VoIP Applikationen (d.h. ohne Zugang zum PSTN) stellt der VoIP Anbieter seinem Endkunden im Wesentlichen nur die IP-Adresse des gerufenen Teilnehmers zur Verfügung, hat aber keinen Einfluss auf den Transport der Sprachdaten-Pakete zwischen den VoIP Nutzern – dieser Transportdienst wird von den jeweiligen ISPs der VoIP Nutzer erbracht. Damit besteht der VoIP-Dienst hier lediglich im „Ausfindigmachen“ des Teilnehmers und Übermittlung der entsprechenden Adresse. Es handelt sich somit beim VoIP Betreiber in diesem Fall nicht um die Übertragung von elektronischen Signalen im Sinne von § 3 Z 9 TKG 2003.

Befürchtung, dass VoIP Dienste der Klasse B („nicht reguliert“) zur Umgehung von Verpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht missbraucht werden könnten; z.B. Bündelung von „Naked DSL“ und VoIP Klasse B durch Telekom Austria AG.

Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren können von der RTR-GmbH bzw. der TKK jederzeit eingeleitet werden. Grundsätzlich können dabei auch Dienste, die nicht als Kommunikationsdienste klassifiziert werden, als Substitute in den betreffenden TK-Markt miteinbezogen werden. Die Befürchtung einer etwaigen Umgehung von Verpflichtungen für Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht durch den Einsatz von Internet-only VoIP Diensten scheint zurzeit nicht nachvollziehbar, da man sich damit einem Wettbewerb mit Unternehmen wie z.B. Skype, usw. aussetzen würde.

3 Nummerierung

Pseudonomadische Verwendung von geografischen Rufnummern

Service-Definition ist generell nicht Sache des Regulators.

Das Szenario einer kombinierten Verwendung einer geografischen Rufnummer und einer Rufnummer aus dem Bereich (0)720 ist nicht als Vorschlag der RTR-GmbH für ein neues Service zu verstehen, vielmehr soll die Möglichkeit aufgezeigt werden, wie schon heute – ohne Änderung der KEM-V – geografische Rufnummern in einer Weise verwendet werden können, die mit der allgemein als nomadisch bezeichneten Nutzungsart weitgehend identisch ist („pseudonomadisch“).

Pseudonomadische Verwendung von geografischen Rufnummern ist auch für nicht-IP Betreiber interessant – mögliche Diskriminierung einzelner Betreiberklassen muss verhindert werden.

Die in der KEM-V festgelegten Regelungen zur Nummerierung gelten gleichermaßen für alle Anbieter (technologieneutral). Ein technologiespezifisches Nummerierungsregime bzw. eine daraus gegebenenfalls resultierende Besserstellung einzelner Betreiberklassen liegt nicht im Interesse der RTR-GmbH. Die konsultierten Regelungen im Bezug auf geografische Rufnummern gelten ungeachtet der Netztechnologie (PSTN, GSM, IP-basiert,...). Beispielsweise kann auch ein Betreiber, der primär Mobilnetzbetreiber ist, geografische Rufnummern gesetzeskonform nutzen, wenn ein fester Netzabschlusspunkt bereitgestellt wird (vergl. Veröffentlichung der RTR-GmbH zum Thema „Nutzung geografischer Rufnummern für Nebenstellenanlagen mit mobilen Teilnehmern“ <http://www.rtr.at/num/i003>).

Die USA und einige europäische Staaten erlauben die Verwendung von geografischen Rufnummern für die passive Erreichbarkeit von nomadischen Endpunkten. Unterschiedliche Einschränkungen in verschiedenen Ländern könnten Wettbewerbsprobleme hervorrufen.

Die gesetzliche Basis, insbesondere auch das TKG 2003, bietet wenig Spielraum für eine völlig getrennte Betrachtung für rein ankommende Dienste. Ein rein ankommender Dienst ist nur als (Produkt-)Variante eines angebotenen Telefondienstes zulässig, d.h. auf Wunsch des Teilnehmers muss ein Umstieg bzw. Upgrade auf volle gehende Funktionalität möglich sein (Stichwort Erreichbarkeit aller Rufnummern). Ein Telefondienst, der ausschließlich die Erreichbarkeit eines Teilnehmers unter seiner Rufnummer gewährleistet, ist nicht zulässig. Jedenfalls muss die abgehende Funktionalität für den Zugang zu Notrufen in einem Telefondienst enthalten sein.

Die Nutzung von virtuellen Netzabschlusspunkten für kommende Rufe hätte weitgehende Auswirkungen, de facto werden damit die Ortsnetzgrenzen (ggf. auch die Landesgrenzen) obsolet. Diese Frage darf daher nicht nur im Zusammenhang mit VoIP diskutiert werden. Beispielsweise wäre die Portierung einer geografischen Rufnummer in ein mobiles Netz ohne Bereitstellung eines festen Netzabschlusspunktes damit zulässig.

(0)720/(0)780

Das Geschäftsmodell eines VoIP-Betreibers ähnelt einem Call-by-Call Modell: Der Kunde tätigt Anrufe in der Absicht, Telefoniedienstleistungen (zB Terminierung von Anrufen) nicht von seinem primären Telefonieanbieter, sondern vom VoIP Betreiber in Anspruch zu nehmen. [...] Rufnummern aus (0)720/(0)780 nur zur Substituierung von Teilnehmernummern, nicht aber für die Erbringung von Diensten zu verwenden.

Die Nutzungsbedingungen für die Rufnummernbereiche (0)720 und (0)780 sind in den §§ 56 bis 60 bzw. §§ 61 bis 65 KEM-V im Detail festgelegt. Aus heutiger Sicht ist auch die Substitution von Diensterufnummern durch den Bereich (0)720/(0)780 nicht zu erkennen. Um einer vielfältigen Entwicklung von Diensten nicht entgegenzuwirken, wurde auch in der Vergangenheit eine Einschränkung von Diensten in bestimmten Rufnummerngassen nur in ganz besonderen Fällen vorgenommen (beispielsweise keine Erotikdienste im Bereich (0)900 oder 118 ausschließlich für Telefonauskunftsdienste). Ein Verbot von bestimmten Informationsdiensten hinter einer Rufnummer aus dem Bereich (0)720 erschien – auch insbesondere um eine Gleichwertigkeit zu geografischen Rufnummern zu erhalten – als nicht sinnvoll.

Ein Originierungsentgelt – wie z.B. bei Mehrwertdiensten – ist in diesem Fall nicht festzulegen, da es sich bei beiden Rufnummernbereichen um quellnetztarifizierte Bereiche handelt. D.h. es liegt im Verantwortungsbereich des Quellnetzbetreibers, das Endkundenentgelt zu kalkulieren.

(Quellnetztarifizierte) Entgelte als Problem (Vorschlag: Entgelt \leq Entgelt für geografische Rufnummern).

Die Rufnummernbereiche (0)720/(0)780 wurden als quellnetztarifizierte Bereiche festgelegt. Damit ergibt sich der Vorteil, dass für die Einrichtung dieser Rufnummern keine Einrichtungskosten anfallen. Als Konsequenz daraus gibt es kein einheitliches Entgelt aus allen Netzen.

Die RTR-GmbH erkennt an, dass für die praktische Nutzbarkeit eines Rufnummernbereichs nicht nur die Erreichbarkeit an sich sondern auch ein „moderates“ (zum Komfort bzw. zum Nutzen bzw. zur Art des Anrufes in Relation stehendes) Entgelt für den Anrufer eine Rolle spielen wird. Für einen Eingriff in die Tarifgestaltungsfreiheit der Betreiber besteht derzeit – über die Bestimmungen für Betreiber mit beträchtlicher Marktmacht hinaus – allerdings keine TK-spezifische gesetzliche Ermächtigung.

Erreichbarkeit aus dem Ausland (aber auch aus dem Inland) ist nicht immer gewährleistet.

Es ist zweifellos ein Problem, dass neue Rufnummernbereiche eine gewisse Zeit benötigen, bis sie aus allen Netzen erreichbar gemacht werden (d.h. das Routing entsprechend eingetragen wird). Speziell die Erreichbarkeit aus dem Ausland kann jedoch nur durch gemeinsame Anstrengung der Netzbetreiber sichergestellt werden, indem die ausländischen Netzbetreiber (zu denen die nationalen Betreiber in vielen Fällen entsprechende bilaterale Vertragsbeziehungen haben) über den neuen Rufnummernbereich informiert und um Einrichtung des Routings ersucht werden. Die RTR-GmbH ist jedoch überzeugt, dass die Rufnummernbereiche (0)720 und (0)780 nach einer Anlaufphase problemlos erreichbar sein werden. Weiters kann ausgeführt werden, dass die Verpflichtung zur Erreichbarkeit/Interoperabilität gemäß § 22 Z 1 TKG 2003 und § 4 KEM-V jeweils beide Seiten trifft. Das bedeutet, dass sich sowohl der Zuteilungsinhaber als auch der Netzbetreiber um die Einrichtung der Rufnummern kümmern muss. Hier ist gegebenenfalls auch zu beachten, dass gerade VoIP Betreiber oftmals nicht direkt mit anderen Netzbetreibern zusammengeschaltet sind und sie sich daher primär einmal an ihren Hostnetz- bzw. Gatewaybetreiber bzw. Kooperationspartner wenden müssen.

Von der Frage der technischen Erreichbarkeit formal getrennt ist die Frage der Entgelte in quellnetztarifizierten Rufnummernbereichen (siehe oben).

Psychologisches Problem „unbekannter“ Rufnummernbereiche.

Die in der KEM-V definierten Rufnummernbereiche sind mit Bedingungen verknüpft, deren Erfüllung die Voraussetzung für die Zuteilung bzw. Nutzung der Rufnummern darstellt. Kann ein Anbieter die Nutzungsbedingung für „bekannte“ Rufnummernbereiche nicht erfüllen, so bleibt nur der Ausweg, auf „unbekannte“ Rufnummernbereiche mit gegebenenfalls leichter zu erfüllenden Nutzungsbedingungen auszuweichen. Eine Aufweichung der Nutzungsbedingungen „bekannter“ Rufnummernbereiche nur aus diesem Aspekt ist seitens der RTR-GmbH nicht angedacht. Durch eine verstärkte Bewerbung neuer Rufnummernbereiche bzw. durch deren verstärkten Einsatz begleitet von möglichen „Aufklärungskampagnen“, kann die Bekanntheit neuer Rufnummernbereiche aber gefördert werden. Zudem liegen diese neuen Rufnummernbereiche aktuell im Bereich 7xx, d.h. in einem Bereich, der in der Bevölkerung nicht „negativ vorbelastet“ ist (wie dies evtl. im Bereich 9xx der Fall ist).

Rufnummernknappheit

Abhilfe 1: Blockgröße verkleinern

Abhilfe 2: Vergabe eines großen Rufnummernblocks z.B. an einen Gateway-Betreiber, der kleinere Blocks weitergeben darf (vgl. (0)780 Vergabe)

Das Argument der Rufnummernknappheit ist nicht das primäre Argument gegen eine Zuteilung von geografischen Rufnummern (auch) an Internet-basierte VoIP Betreiber, die ihren Teilnehmern keine (ortsfesten) physischen Zugänge anbieten. Falls eine solche Zuteilung allerdings erfolgen soll, muss dieser Aspekt jedenfalls berücksichtigt werden.

Die Verkleinerung der Blockgröße wäre bei einer drohenden Nummernknappheit (gerade im Ortsnetz Wien) eine denkbare Variante. Höhere Bewertungstiefe führt tendenziell allerdings zu erhöhtem technischen Aufwand in den PSTN-Vermittlungsstellen, eine diesbezügliche Änderung hat daher auch ihre Grenzen, eine Diskussion aller damit zusammenhängenden Konsequenzen und eine entsprechende Vorlaufzeit wären hier jedenfalls zu berücksichtigen.

Die Vergabe eines größeren Blocks an einen Gateway-Betreiber, der diese dann entsprechend weitergibt, ist im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Regelungen nicht möglich (Stichwort Weitergabe von Rufnummern an Dritte). Im Bereich geografischer Rufnummern bzw. quellnetztarifizierter Rufnummernbereiche wäre eine solche Vorgehensweise grundsätzlich aber denkbar und hätte auch praktische Vorteile, wenn man von einer eher geringen Anzahl von Gatewaybetreibern ausgeht, die einer Vielzahl von kleinen und kleinsten VoIP Betreibern das Anbieten von PSTN-Gesprächen ermöglichen.

4 Notrufe

Notwendigkeit der Gewährleistung des Zugangs zu Notrufdiensten allgemein anerkannt (tlw. auch für Klasse B).

Es wird seitens der RTR-GmbH äußerst positiv aufgenommen, dass das Gros der Stellungnahmen die Gewährleistung des Zugangs zu Notrufdiensten – zum Teil sogar für

Anbieter von Klasse B (Internet-only) VoIP Diensten – im Sinne des Teilnehmers als wichtig und notwendig anerkannt hat. Auch die RTR-GmbH steht auf dem Standpunkt, dass Anbieter von VoIP Diensten ihr Möglichstes unternehmen sollten, ihren Teilnehmern – neben der generellen Erreichbarkeit von Notrufen – adäquate Notruffunktionalitäten zur Verfügung zu stellen. Es soll hier explizit klargestellt werden, dass der Zugang zu Notrufdiensten selbstverständlich auch von nicht-PATS oder nicht-ECS Anbietern angeboten werden darf und bei einer funktionalen Äquivalenz der angebotenen Produkte aus Endkundensicht auch angeboten werden sollte. Für Klasse A VoIP Betreiber besteht auf Grund der Klassifikation als PATS jedenfalls die gesetzliche Verpflichtung gemäß § 20 TKG 2003.

Stufenplan bei der Implementierung von Notruffskenarioszenarien für VoIP Anbieter / Übergangsregelung für Implementierung.

Grundsätzlich ist ein Charakteristikum der Liberalisierung des TK-Marktes, dass sich die Regulierung auf jene Aspekte beschränkt, bei denen die freien Marktkräfte nicht ausreichen, um Wettbewerb aufrechtzuerhalten bzw. zu fördern bzw. auf die gesellschaftlichen Aspekte wie z.B. die Gewährleistung eines Universaldienstes. Vor diesem Hintergrund sollte es primär im Interesse der TK-Unternehmen und VoIP Diensteanbieter sein, selbst Lösungen zu entwickeln. Die RTR-GmbH unterstützt derartige Bestrebungen (vgl. etwa AK-TK) und ist in diesem Bereich auch selbst aktiv (z.B. Plattform Notrufe, etc.). Das Ziel aller hier angesprochenen Aktivitäten muss sein, den Endkunden die gewohnte Notruffunktionalität zum frühestmöglichen Zeitpunkt auch bei VoIP zur Verfügung zu stellen. Im Interesse ihrer Kunden sollten die Betreiber bei der Erstellung eines allfällig notwendigen Stufenplans eine treibende aktive Rolle spielen.

Wettbewerbsgleichheit zwischen nationalen und internationalen VoIP Anbietern muss gewährleistet werden.

Die Klassifikation als VoIP Klasse A Dienst (PATS) und der damit verbundenen gesetzlichen Verpflichtung der Bereitstellung des Zugangs zu Notrufdiensten ist grundsätzlich davon unabhängig, ob es sich um einen nationalen oder internationalen VoIP Anbieter handelt. Hinsichtlich der Wettbewerbsgleichheit im Allgemeinen ist auf das Kapitel zu Wettbewerbsfragen in den Richtlinien hinzuweisen. Generell gelten gleiche Rechte und Pflichten für alle Anbieter, auch wenn sich die Durchsetzung im Einzelfall als schwierig erweisen kann.

Verpflichtung der VoIP Anbieter zur Einhaltung der einschlägigen Auflagen (Notrufzustellung, Standortdaten, Rückrufmöglichkeit) – auch wenn dies mit aufwändigen Änderungen verbunden sein sollte.

Wie im Konsultationsdokument ausgeführt, nehmen die den Zugang zu Notrufen betreffenden gesetzlichen Regelungen auf die technischen Möglichkeiten Bezug. Davon unabhängig muss es das Ziel sein, die von den Endkunden gewohnten Eigenschaften gerade in Hinblick auf Notrufe möglichst umfassend auch bei VoIP Diensten zu erfüllen. Aus den Stellungnahmen zur Konsultation sind erfreulicherweise die grundsätzliche Bereitschaft zu Aktivitäten für eine Verbesserung des Notruf-Routings bzw. konkrete Anstrengungen einzelner Anbieter aus dem IP-Bereich zu erkennen.

Ergebnis der „Plattform Notrufe“ abwarten.

Die Plattform Notrufe soll als Kommunikationsplattform zwischen Behörden, Notrufträgern und Betreibern insbesondere für jene Problemfelder im Bereich der Notrufe dienen, die im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien absehbar sind (z.B. Voice over Internet, Satellitentelefonie). Potentielle Probleme sollen identifiziert werden (z.B. im Zusammenhang mit der Ermittlung des Standortes des Anrufers) und technische Lösungsmöglichkeiten unter Einbeziehung der internationalen Entwicklung diskutiert werden. Weiterführende Diskussionen und konkrete technische Lösungsansätze werden im Bereich des AK-TK, der ÖFEG bzw. auf internationaler Ebene verfolgt.

Bereits heute werden umfangreiche Angebote auf Basis VoIP realisiert. Eine Lösung aller in diesem Zusammenhang möglichen Probleme ist kurzfristig nicht möglich. Es wäre aber unverhältnismäßig, die Zulässigkeit von VoIP Diensten alleine von den Ergebnissen der Plattform Notrufe abhängig zu machen, zumal die gesetzlichen Grundlagen auf die technische Machbarkeit Bezug nehmen.

Konkrete Erörterung der technischen Realisierbarkeit und Aufzeigen von möglichen Lösungsszenarien erforderlich.

Zum Vorschlag des Aufzeigens von Lösungsansätzen und der Erörterung der technischen Realisierbarkeit ist anzumerken, dass die RTR-GmbH eine Erarbeitung im Rahmen einschlägiger Arbeitskreise als am zielführendsten erachtet. Diesbezüglich kann insbesondere auf folgende aktive nationale Arbeitsgruppen verwiesen werden, die sich mit der Notrufthematik im Allgemeinen und den VoIP-Ausprägungen im Speziellen befassen: Plattform Notrufe von BMVIT/RTR-GmbH, AG Emergency Services des AK-TK sowie Emergency Services Aktivitäten der Internet Privatstiftung Austria (IPA). Alle Betreiber sind aufgerufen, ihre technische Kompetenz in die laufenden Diskussionen umfassend einzubringen.

5 Überwachung

Gefahr, dass Infrastrukturbetreiber hoheitlich zur Durchführung einer Überwachung verpflichtet werden, die ein VoIP Anbieter aus technischen Gründen nicht gewährleisten kann.

Verpflichtung von VoIP Anbietern zur Durchführung von Überwachung, wo dies technisch möglich ist, z.B. am VoIP Portal oder am Gateway.

Fragen der Kostentragung.

Die Verordnung über die Überwachung des Fernmeldeverkehrs (BGBl. II Nr. 418/2001 und BGBl. II Nr. 559/2003) legt fest, dass die diesbezüglichen Auflagen nur für solche Anbieter gelten, die einen öffentlichen Telefondienst gemäß § 3 Z 16 TKG 2003 erbringen und in deren Netz physikalische Teilnehmeranschlüsse vorhanden sind. Zudem gilt, dass die spezifischen Verpflichtungen den Betreiber im Einzelfall nur dann treffen, soweit ihm diese auf Grund wirtschaftlicher und technischer Gegebenheiten zumutbar sind.

Generell muss zum Thema Überwachung festgehalten werden, dass die Kompetenzen hier nicht bei der RTR-GmbH, sondern bei den zuständigen Bundesministerien (BMJ, BMI, BMVIT) liegen. Zudem wird das Thema seit geraumer Zeit international intensiv diskutiert, sodass nicht auszuschließen ist, dass es mittelfristig zu europaweiten gesetzlichen Anpassungen kommt.

6 Zusammenschaltung

Positionierung der RTR-GmbH hinsichtlich Netznutzung durch VoIP Anbieter, Originierung und Terminierung in paketvermittelten Netzen und (ggf. verpflichtendem) Abschluss von Peering-Verträgen.

Aufgrund der Neuartigkeit der angebotenen Dienste und der dynamischen Entwicklung ist eine abschließende Beurteilung der angesprochenen Fragen derzeit noch nicht möglich; die Themen sind jedoch Gegenstand intensiver Diskussion in nationalen und internationalen Arbeitsgruppen. Es ist derzeit geplant, die Position der RTR-GmbH zu diesem Thema zu einem späteren Zeitpunkt in einem getrennten Dokument darzustellen.

Verkehrsübergabe nur über NNI-Gateways.

Die Art der technischen Zusammenschaltung zwischen Netzen wie z.B. des Gateways zwischen einem IP-Netz bzw. dem Internet und dem PSTN ist gesetzlich nicht festgelegt. Allgemeine gesetzliche Bestimmungen, wie beispielsweise jene hinsichtlich der Übertragung der Rufnummer des Anrufers gemäß TKG 2003 bzw. KEM-V, sind jedenfalls einzuhalten, dies wird in der Regel nur über ein Network-to-Network Interface (NNI) möglich sein.

Scharfe Überwachung von Zusammenschaltungsaufgaben – Stichwort: Erreichbarkeit (0)780.

Grundsätzlich obliegt das Monitoring der Einhaltung von vereinbarten oder angeordneten Zusammenschaltungsbedingungen den daran beteiligten Zusammenschaltungspartnern. Verstöße gegen Zusammenschaltungsanordnungen können auch nach § 91 TKG 2003 (Aufsichtsmaßnahmen) sanktioniert werden.

Betreffend die Erreichbarkeit von Rufnummern gilt allgemein, dass nationale Rufnummern gemäß § 22 TKG 2003 sowie den Regelungen der KEM-V aus allen Kommunikationsnetzen erreichbar sein müssen. Diese Verpflichtung trifft Kommunikationsnetz- und Kommunikationsdienstbetreiber gleichermaßen. Jeder ist in seinem Bereich für die Erfüllung dieser Verpflichtung verantwortlich. Sollte es bei allfälligen Vertragsverhandlungen zu keiner Einigung kommen, wäre auch die Anrufung der Telekom-Control-Kommission möglich.

Für den Bereich (0)780 gilt speziell, dass es ausschließlich dem Quellnetzbetreiber obliegt, über welches Gateway er den Anruf zustellen möchte. Eine Verpflichtung, den Anruf zum zugehörigen Netz des Bescheidinhabers zuzustellen, gibt es im Fall von (0)780 somit nicht. Es liegt in diesem Fall zur Gänze im Bereich des Quellnetzbetreibers, Anrufe bis zu dem vom Quellnetzbetreiber ausgewählten Gateway zuzustellen.

Sollte ein Quellnetzbetreiber nicht an der Erreichbarkeit interessiert sein, so könnte allenfalls auch ein Verstoß gegen § 22 TKG 2003 vorliegen. Gegebenenfalls kann in solchen Fällen von der RTR-GmbH ein Aufsichtsverfahren gemäß § 91 TKG 2003 bzw. vom jeweils örtlich zuständigen Fernmeldebüro ein Verwaltungsstrafverfahren eingeleitet werden.

7 Konsumentenschutz

Information des Endkunden hinsichtlich Unterschiede (Einschränkungen) von VoIP Diensten im Vergleich zu klassischen Telefondiensten.

Information des Endkunden hinsichtlich anfallender Kosten, d.h. Kosten durch Internet-Anbindung + Datenvolumen – und damit Kosten auch beim gerufenen Teilnehmer.

Information hinsichtlich möglicher Gefahren der neuen Technologie, wie z.B. SPIT, Datenschutz, Abhörsicherheit, unbefugte Verwendung der CLI oder Identitätsmissbrauch.

Es gibt für VoIP-Dienste keine Sondervorschriften hinsichtlich Konsumentenschutz. Es gelangen die allgemeinen dahingehenden Bestimmungen (vgl. vor allem §§ 25 und 122 TKG 2003) zur Anwendung.

Die Information des Endkunden hat im Rahmen der allgemeinen vertraglichen Sorgfaltspflichten des VoIP Anbieters zu erfolgen. Ein Monitoring durch die RTR-GmbH ist durch die Tätigkeit der Schlichtungsstelle in hinreichendem Ausmaß gewährleistet

8 Wettbewerbsthematik

Richtlinien schaffen keine verlässlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, wie sie für einen chancengleichen Wettbewerb erforderlich sind.

Durch die Richtlinien wird – wie bereits eingangs ausgeführt – die Sichtweise der RTR-GmbH zum Thema VoIP auf Basis der aktuellen Gesetzeslage dargestellt.

Allfälligen Wettbewerbsverzerrungen auf einem der regulierungsrelevanten sektorspezifischen Kommunikationsmärkte ist vorbeugend in den von der Telekom-Control-Kommission in regelmäßigen Abständen durchgeführten Marktanalyseverfahren bzw. in konkreten Streitschlichtungsverfahren vor der Regulierungsbehörde entgegenzuwirken.

Fehlende Marktbewertung erhöht unternehmerische und rechtliche Unsicherheit.

Die Auswirkung von VoIP Diensten auf die Wettbewerbsregulierung, insbesondere die Marktdefinition und Marktabgrenzung, ist Gegenstand der derzeit bei der RTR-GmbH laufenden Überprüfung der TKMVO. In diese Überprüfung werden u.a. auch empirische Daten einbezogen, das Ergebnis ist noch heuer zu erwarten. Vor In-Kraft-Treten einer allfälligen Novelle der TKMVO werden die Marktteilnehmer in gewohnter Weise Gelegenheit haben, zum Entwurf der Novelle in einer öffentlichen Konsultation Stellung zu nehmen.

Keine Schlechterstellung europäischer Anbieter bzw. solcher, die in Infrastruktur investieren.

Die Beurteilung von Sachverhalten nach dem TKG 2003 wird von der Regulierungsbehörde grundsätzlich unabhängig von der Nationalität der beteiligten Kommunikationsnetz- bzw. -dienstebetreiber und unabhängig davon vorgenommen, ob der Betreiber in Infrastruktur investiert oder nicht. Verschiedene Vorschriften im TKG 2003 heben jedoch die Bedeutung von Infrastrukturwettbewerb und die Notwendigkeit einer Berücksichtigung der von Betreibern vorgenommenen Investitionen hervor, dies wird von der RTR-GmbH entsprechend berücksichtigt.

Die bei VoIP gegenüber der traditionellen Telefonie revolutionäre neue Möglichkeit der exterritorialen Dienstleistung auf Basis der im Internet vom Dienst getrennt verfügbaren IP-Transportkapazität stellt für eine globale Durchsetzung nationaler bzw. europäischer Regulierungen eine große Herausforderung dar. Die in diesem Bereich bestehenden Schwierigkeiten können andererseits kein Grund sein, von jeder Anwendung gesetzlicher Bestimmungen Abstand zu nehmen.

Drohende Wettbewerbsverzerrung durch Ungleichbehandlung zufolge Implementierung verschiedener Regelungen für den gleichen Service „Sprachtelefonie“.

Die Vorschriften des TKG 2003 und der KEM-V sind grundsätzlich technologie-neutral. Sollte die Regulierungsbehörde feststellen, dass neue Dienste gezielt zur Umgehung regulatorischer Auflagen eingesetzt werden, wird sie ggf. die im konkreten Zusammenhang gebotenen erforderlichen Maßnahmen ergreifen. Zur Thematik der exterritorialen Dienstleistung siehe oben.

Der Begriff der „Technologieneutralität“ wird auch international intensiv diskutiert und tlw. überstrapaziert, denn es wird oft übersehen, dass Technologieneutralität an ihre Anwendungsgrenzen stößt, wenn die Gesamtstruktur der relevanten technischen und kommerziellen Realisierungsmodelle einer grundlegenden Änderung unterworfen ist („Paradigmenwechsel“). Genau das passiert aber beim Internetmodell im Vergleich mit dem bisherigen PSTN-Modell. Leider wird in der Diskussion vor allem immer wieder die gegenüber dem PSTN neue, auf IP-Paketen beruhende Übertragungstechnologie des Internet in den Vordergrund gerückt und andere, jedenfalls für die Regulierung wesentlich wichtigere Aspekte kaum erwähnt oder ganz vergessen.

Das Revolutionäre am Internetmodell sind nicht primär die für den Transport genutzten IP-Pakete, sondern die vollkommene technische UND kommerzielle Trennung von Applikationen bzw. Diensten (alle außerhalb des Netzes) von einer Basistransportkapazität zwischen allen Internet-Teilnehmern (innerhalb des Netzes, „dumb network concept“).

Entsprechend fehlt in heute typischen Realisierungen von Internet-Only VoIP Diensten (Klasse B) sowohl technisch als auch kommerziell die „Transportkomponente“. Aus diesem Grund erfolgte zwangsläufig die RTR Klassifikation „KEIN Kommunikationsdienst“ (der ja definitionsgemäß ganz oder überwiegend im Transport von Daten bestehen muss) und daher können diese Dienste in vielen Fällen gratis angeboten werden. Dem Anbieter entstehen eben keine Transportkosten im Zusammenhang mit den „Gesprächen“ der Endkunden. Den für die Gespräche notwendigen Transport der IP-Pakete zwischen den Endkunden bezahlen ja die Endkunden im Rahmen ihres vom VoIP Dienst getrennt zu sehenden Internetzugangsvertrages idR bei einem anderen Anbieter. Bei einem typischen Breitbandzugang fallen diese Kosten auch nur implizit an - durch Verbrauch des in der monatlichen Pauschale enthaltenen Downloadvolumens (sowohl beim Rufenden als auch beim Gerufenen).

Wenn politisch gewollt ist, dass VoIP Klasse B Dienste, die im Zusammenhang mit dem Basisdienst Internet in Hinblick auf eine Telefondienst-ähnliche Gesamtsituation zweifellos eine maßgebliche Rolle spielen können, in die TK-Regulierung einbezogen werden, so sollte dies durch Änderungen der relevanten Definitionen im TKG 2003 erfolgen. Man müsste dabei allerdings sehr genau prüfen, welche der heutigen gesetzlichen Bestimmungen sich ausschließlich oder überwiegend auf den Transport bzw. die Übertragung von Sprache/Daten im Rahmen der Kommunikationsdienste bzw. des Telefondienstes beziehen und welche davon eher unabhängig bzw. allgemeiner Natur sind. Nur letztere werden idR für die Anwendung auf Internet-basierte VoIP Dienste in Frage kommen – es würde z.B. wenig Sinn machen, Regelungen betreffend die Qualität der Sprachübertragung jemandem aufbürden zu wollen, der mit dem physischen Transport dieser Pakete nichts zu tun hat!

Forderung nach Gleichbehandlung von Anbietern von Diensten basierend auf unterschiedlichen Technologien („Technologieneutralität“).

s.o. Wettbewerbsverzerrung

VoIP Dienste der Klasse B dürfen nicht zur Umgehung von SMP Verpflichtungen missbraucht werden.

s.o. Wettbewerbsverzerrung