

Stellungnahme

zum Entwurf einer Telekommunikations- Nummerierungsverordnung (TNV-E)

Der Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) vertritt 1.300 Unternehmen, davon gut 700 als Direktmitglieder mit ca. 120 Mrd. Euro Umsatz und mehr als 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Produzenten von Endgeräten und Infrastruktursystemen sowie Anbieter von Software, Dienstleistungen, neuen Medien und Content. Mehr als 600 Direktmitglieder gehören dem Mittelstand an. BITKOM setzt sich insbesondere für eine Verbesserung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen in Deutschland, für eine Modernisierung des Bildungssystems und für die Entwicklung der Informationsgesellschaft ein.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) hat den Entwurf einer Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV-E) vorgelegt. BITKOM nutzt gerne die Möglichkeit, hierzu Stellung zu beziehen.

■ Allgemein

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der nunmehr vorliegende Entwurf die Regulierungsbehörde (RegTP) zur Führung und Veröffentlichung eines Nummerierungskonzepts verpflichtet. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung Transparenz sowie Rechts- und Planungssicherheit für alle Marktbeteiligten.

Allerdings konterkarieren die im Entwurf enthaltenen weiten Ermessens- und Interpretationsspielräume, gepaart mit zum Teil unklar definierten Begrifflichkeiten, das Ziel der Rechts- und Planungssicherheit wieder weit gehend. An zahlreichen Stellen des Verordnungsentwurfs sehen wir daher Konkretisierungs- und Überarbeitungsbedarf.

Wir hoffen, dass sich der Verordnungsgeber die notwendige Zeit nimmt, die kritisierten Regelungen zu überdenken, anstatt sich von den aktuellen politischen Entwicklungen zu einem der Sache undienlichen Tempo drängen zu lassen.

Zu den Vorschlägen im Einzelnen:

■ Konkretisierung des Nummernbegriffs

Die weit reichenden Rechtsfolgen, die der Verordnungsentwurf an den Begriff „Nummer“ knüpft, erfordern eine Klarstellung, dass sich die TNV-E auf Nummern bezieht, die in öffentlichen Telekommunikationsnetzen netzübergreifend Zwecken der eindeutigen Adressierung dienen und für welche die ITU die Zuständigkeit an die nationalen Verwaltungen delegiert hat. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die TNV-E beliebige

Zeichenfolgen (insbesondere auch Nummern in privaten Netzen oder für rein netzinterne Prüf- oder Routing-Zwecke) erfassen sollte.

Wir schlagen deshalb einen einleitenden Paragraphen folgenden Inhalts vor:

„Die folgenden Regelungen beziehen sich auf Nummern, die in öffentlichen Telekommunikationsnetzen netzübergreifend Zwecken der eindeutigen Adressierung dienen und für die die ITU die Zuständigkeit an die nationalen Verwaltungen delegiert hat. Alle anderen Nummern sind für die Nutzung durch die Allgemeinheit freigegeben, soweit andere rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“

■ § 1 (Strukturierung und Ausgestaltung von Nummernräumen)

Abs. 1 (Ausgestaltung und Strukturierung der Nummernräume, Nummernbereiche und Nummernteilbereiche)

Der durch die Legaldefinition von „Ausgestaltung“ in § 1 Abs. 1 Satz 1 TNV-E geschaffene Gestaltungsspielraum der RegTP ist zu weit gefasst. Die Formulierung „unter welchen Bedingungen“ ein Nummernraum zu nutzen ist, kann bei weitem Verständnis auch aus Sicht der RegTP sachfremde Kompetenzen, zum Beispiel im Bereich des Verbraucherschutzes, umfassen. Es bedarf daher einer Klarstellung, dass die RegTP nur zur Festlegung des Zwecks und der „nummerierungstechnischen Bedingungen“ ermächtigt ist.

Außerdem bringt die Verwendung der Begriffe „Nummernraum“, „Nummernbereich“ und „Nummernteilbereich“ noch einige ungelöste Probleme mit sich. Diese Begriffe definiert erstmals das TKG-ÄndG-E (§ 3 Nr. 13 b, c, d). Danach besteht eine hierarchische Rangfolge, an deren Spitze „Nummernraum“ steht, gefolgt von den Untermengen „Nummernbereich“ und „Nummernteilbereich“.

Problematisch ist dies zum einen deshalb, weil diese Begriffe in der Vergangenheit zwar verwendet wurden, aber nicht definiert waren. Dementsprechend galten sie bisher – insbesondere zumindest implizit auch in der bisher etablierten Nummerierungspraxis der RegTP – oft als Synonyme füreinander. Eine nachträgliche Definition bereits verwendeter Begriffe hätte erhebliche Auswirkungen auf bestehende Regelwerke, die bislang nicht untersucht sind. Bereits das Zusammenspiel mit dem TKG und auch der Anhang der TNV-E zeigen die Unklarheiten auf, die aus dem bisherigen Gebrauch resultieren: So verwendet z.B. § 66 TKG Abs. 1 Satz 2 den Begriff „Nummernraum“ im Singular und damit offenbar als Oberbegriff für die Gesamtheit aller Nummern. Dies steht im Widerspruch zur Definition in Artikel 3 Nr. 2 f TKG-ÄndG-E, die davon ausgeht, dass es mehrere unterschiedliche Nummernräume gibt. Auch definiert Artikel 3 Nr. 2 e) TKG-ÄndG-E „Neuartige Dienste“ als „Dienste, insbesondere des Rufnummernbereichs (0)12, bei denen Nummern für einen Zweck verwendet werden, für den kein anderer Rufnummernraum zur Verfügung steht.“ Der Anhang zur TNV-E spricht im ersten Abschnitt vom „Nummernraum für das öffentliche Telefonnetz...“, stellt dem aber im folgenden Abschnitt nicht andere Nummernräume, also die gleiche Hierarchieebene, sondern „Sonstige Nummern“, also die letzte Hierarchiestufe, gegenüber. Auch innerhalb des ersten Abschnitts taucht als Untergliederungseinheit des Nummernraums ebenfalls der Begriff „Nummernraum“ auf, z.B. bei 1.12 Nr. 2.

Unklar ist dabei auch der Mehrwert der hierarchischen Unterteilung, denn es fehlt eine Aussage darüber, was auf der jeweiligen Stufe zu regeln ist. Wenn jede Zweckbestimmung

auf jeder Stufe gleichermaßen möglich ist, so erschließt sich nicht, warum das Gesetz verschiedene Hierarchiestufen schafft.

Zum anderen eröffnet der im TKG nicht näher definierte Begriff „Art der Adressierung“ einen weiten Interpretationsspielraum. In Verbindung mit § 1 TNV-E bringt dies wegen der vielfältigen Regelungsbefugnisse, welche die TNV-E für die RegTP an diesen Begriff knüpft, erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit für die Marktbeteiligten mit sich. Zudem hätte die RegTP dem Wortlaut nach Befugnisse, die unzulässig in die Zuständigkeit internationaler Organisationen (ITU, RIPE etc.) für die Ausgestaltung und Strukturierung von Adressierungssystemen etwa im öffentlichen Telefonnetz, in Datennetzen, in IP-Netzen etc. eingriffen. Hier ist eine klare Eingrenzung auf die tatsächlich viel eingeschränkteren Befugnisse der RegTP nötig.

§ 1 Abs. 1 Satz 4 TNV-E erscheint nicht praxismäßig. Die Adressaten einer Allgemeinverfügung ergeben sich aus der Verfügung selbst. Mögliche Adressaten abschließend gesetzlich vorzugeben, ist weder notwendig noch sinnvoll.

Absatz 2 (Nummernplan)

Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte Abs. 2 klarstellen, dass die RegTP einen *nationalen* Nummernplan veröffentlicht. Sie hat keine Verfügungsbefugnisse über internationale Ressourcen wie z.B. International Freephone Numbers (UIFN) +800 oder Rufnummern aus dem Europäischen Rufnummernraum (ETNS) +3883.

Absatz 3 (Nummerierungskonzept)

Wir begrüßen die Verpflichtung der RegTP zur Führung und Veröffentlichung eines Nummerierungskonzepts.

Hier wäre auch ein geeigneter Regelungsort für Angaben darüber, welche Festlegungen die RegTP im Rahmen der Ausgestaltung von Nummernräumen treffen kann und auf welcher Ebene (Nummernraum, Nummernbereich, Nummernteilbereich) diese mit welchem Abstraktionsgrad vorzunehmen sind.

Absatz 4 (Anhörung)

Dass eine Pflicht zur Anhörung nur bei Maßnahmen mit erheblicher Bedeutung bestehen soll, ist nicht nachvollziehbar. Zudem schafft diese Formulierung ein hohes Unsicherheits- und Streitpotenzial, da nicht erkennbar ist, wer anhand welcher Maßstäbe darüber entscheidet, ob eine Maßnahme eine erhebliche Bedeutung besitzt. Die entsprechende Einschränkung sollte daher entfallen.

Zudem empfiehlt sich eine Klarstellung, dass die RegTP diejenige ist, welche die Anhörung durchzuführen hat.

■ § 2 (Änderungen der Struktur und Ausgestaltung)

Absatz 1 (Änderung)

Der weit reichende Aktions- und Ermessensspielraum der RegTP wirft viele Fragen und Unklarheiten auf:

Nach § 66 Abs. 2 TKG kann die Regulierungsbehörde Änderungen der Struktur und Ausgestaltung des Nummernraumes nur zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen oder Empfehlungen sowie zur Sicherstellung der ausreichenden Verfügbarkeit von Nummern vornehmen. Der Gesetzgeber hat damit in § 66 Abs. 2 die Befugnisse der RegTP ausdrücklich und abschließend geregelt. § 2 Abs. 1 TNV-E ist von der Ermächtigungsgrundlage des § 66 Abs. 2 TKG nicht mehr gedeckt. Er würde der RegTP gleichsam eine „Generalvollmacht“ erteilen, Nutzungszwecke bestehender Nummernräume zu verändern. Dies gilt umso mehr, als weder die in § 1 Abs. 3 TNV-E enthaltenen Festlegungen zum Nummerierungskonzept noch die Regelungen des § 2 Abs. 1 TNV-E konkrete (Qualitäts-)Anforderungen an das Handeln der RegTP stellen. Die in § 2 Abs. 1 TNV-E formulierten Einschränkungen „soweit dies der Erreichbarkeit der in § 2 Abs. 2 des Telekommunikationsgesetzes benannten Ziele der Regulierung dient“ oder „Die Regulierungsbehörde gewährt dabei angemessenen Vertrauensschutz“ sind vielfältig auslegungsfähig und tragen nicht zur Rechtsklarheit bei.

Die in der Begründung angeführte Motivation rechtfertigt solch weit gehende Eingriffsbefugnisse nicht: Die Schwierigkeiten einer nachträglichen Änderung des Nummernnutzungszwecks bei „Netzbetreiberauswahl mit 0190/0900er Rufnummern“ sowie in vielen anderen Fällen sind in der Vergangenheit deshalb entstanden, weil die RegTP diese Geschäftsmodelle zunächst ausdrücklich als zulässig erklärt hat. Gerade aus dieser Erfahrung heraus muss der Gesetzgeber der RegTP einen Anreiz bieten, künftige Entscheidungen im Vorfeld abschließend abzuwägen, anstatt „goldene Brücken“ zur einigermaßen problemlosen Rücknahme vorläufiger, nicht zu Ende überlegter Entscheidungen zu bauen.

Vielmehr sind nach § 66 Abs. 4 Satz 3 TKG die Befugnisse der RegTP in der Verordnung im Einzelnen festzulegen. Dabei sollten sich die Vorgaben für die Ermessensausübung der RegTP an den allgemeinen Regeln für den Widerruf von Verwaltungsakten in § 49 VwVfG orientieren, eine nachträgliche Änderung der Zuteilung also nur zulässig sein, wenn dies zur Verhütung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl oder zur Verhinderung einer Gefährdung des öffentlichen Interesses zwingend erforderlich ist. Dem Vertrauensschutz der Unternehmen würde in diesem Fall durch die Entschädigungsregelungen des § 49 Abs. 6 VwVfG Rechnung getragen. Da ein Widerruf von Zuteilungen dann aber auch direkt nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts möglich wäre, sprechen wir uns für eine Streichung von Abs. 1 zugunsten einer direkten Anwendung des § 49 VwVfG aus.

Jedenfalls aber ist der Begriff „angemessen“ in Abs. 1 Satz 2 zu streichen, da die RegTP nicht darüber entscheiden können sollte, welches Ausmaß an Vertrauensschutz im Einzelfall zu gewähren ist.

Absatz 2 (Änderung / Aufhebung von Zuteilungen)

Nach dem Wegfall von Abs. 1 verbleibt kein Regelungsgehalt für Abs. 2 und 3, so dass auch diese zu streichen sind. Bereits § 67 Abs. 1 TKG regelt die Aufhebung von Nummernnutzungsrechten abschließend; danach ist sie nur möglich bei Missbrauch. Jede Erweiterung schafft Rechts- und Planungsunsicherheit und ist mit dem TKG nicht vereinbar.

In jedem Fall wäre eine gesetzlich vorgeschriebene Übergangsfrist erforderlich.

Absatz 3 (Anhörung)

Die unklare Einschränkung „grundsätzlich“ sollte wegfallen. Dafür sollte die Vorschrift den ebenfalls unklaren Begriff „frühzeitig“ präzisieren.

■ § 3 (Nummernzuteilung)

Absatz 1 (Nummernnutzung)

Eine Anknüpfung der Nutzung an eine Zuteilung durch die RegTP kann sich ausschließlich auf solche Nummern beziehen, die in der Verwaltungshoheit der RegTP liegen. Insofern ist der Verweis auf Nummern im Sinne des § 3 Nr. 13 TKG in verschiedener Hinsicht nicht tragfähig: Zum einen ist die RegTP bereits ausweislich der Festlegung des § 66 Abs. 1 TKG nicht für die Verwaltung aller Arten von Nummern im Sinne des § 3 Nr. 13 TKG zuständig. Hinzu kommt, dass die RegTP für verschiedene Arten von Nummern faktisch keine Verwaltung und damit Zuteilung vornimmt. Beispielhaft genannt seien Nummern für rein netzinterne oder private Zwecke. Schließlich werden in Deutschland viele internationale Rufnummern genutzt, deren Verwaltung nicht im Zuständigkeitsbereich der nationalen Regulierungsbehörden liegt, zum Beispiel Universal International Freephone Numbers (UIFN) +800 nach der ITU-T-Vorgabe E.152 und E.169.1 oder Rufnummern aus dem Europäischen Rufnummernraum (ETNS) +3883. Abs. 1 ist daher zu streichen, jedenfalls aber einzuschränken.

Absatz 2 (Zuteilungsarten)

Die Darstellung der grundsätzlichen Verfahrensprinzipien des originären und abgeleiteten Zuteilungsverfahrens in Punkt 2 und 3 sollte ebenso abstrakt erfolgen wie die Beschreibung des direkten Zuteilungsverfahrens in Punkt 1. Die starre Festlegung von Antrags- und Zuteilungsberechtigten (Betreiber von Telekommunikationsnetzen, Anbieter von Telekommunikationsdiensten) in der Verordnung wird unserer Ansicht nach den Bedürfnissen der Praxis nicht gerecht. Die Verordnung sollte nur bestimmen, dass die Festlegung der für die einzelnen Nummernarten jeweils konkret Antrags- und Zuteilungsberechtigten in den jeweiligen Nummern-Zuteilungsregeln erfolgt und vorher im Rahmen einer öffentlichen Anhörung mit den Marktbeteiligten zu erörtern ist.

Erforderlich ist weiterhin eine Konkretisierung des Satzes „Der originäre Zuteilungsnehmer kann für die abgeleitete Zuteilung Beauftragte einschalten“. Da weder aus dem Verordnungstext noch aus der Verordnungs Begründung genauer hervorgeht, was mit

„Beauftragte“ gemeint ist, sind Bedeutung und die Tragfähigkeit der Regelung derzeit nicht zu beurteilen. Eine ergänzende Stellungnahme hierzu möchten wir uns daher vorbehalten.

Soweit Allgemeinzuteilungen für solche Nummern erfolgen sollten, die bisher nicht ausdrücklich dem Zuständigkeitsbereich der RegTP unterstellt, aber in Benutzung sind (Kurzahlen, für welche die RegTP unserer Ansicht nach auch keine Zuständigkeit haben kann; vgl. unsere Stellungnahme zum TKG-ÄndG-E), ist jedenfalls ein Bestandsschutz einzuräumen.

Absatz 3 (Ermessen der RegTP)

Abs. 3 stellt die Entscheidung über die direkte oder originäre Zuteilung der einzelnen Nummernarten in das freie Ermessen der RegTP. Ein Grund hierfür ist nicht ersichtlich; vielmehr führt ein solch weites Ermessen zu unsachgemäßen Belastungen der Netzbetreiber und Diensteanbieter: Die RegTP kann danach – wie derzeit in der Diskussion um die Ausgestaltung des geografischen Rufnummernraums beobachtbar – aufwändige Verfahren der Nummernzuteilung und -nutzung definieren, die Zuständigkeit für die Umsetzung dieser mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbundenen Vorgaben aber über ein zweistufiges Nummernvergabeverfahren auf die Netzbetreiber und Diensteanbieter verlagern. Um Markt- und produktspezifischen Anforderungen hinreichend Rechnung zu tragen, darf die Ausgestaltung des jeweiligen Zuteilungsverfahrens nur nach Anhörung der Marktbeteiligten und mit ausführlicher Begründungspflicht der RegTP erfolgen. Die Formulierung „nach freiem Ermessen“ ist daher zu streichen.

Absatz 4 (Auflagen und Befristungen)

Ausweislich der Verordnungsbegründung soll Satz 1 (Möglichkeit der befristeten Nummernzuteilung) dem Umstand Rechnung tragen, dass für zeitlich begrenzte Nutzungszwecke aus Gründen effizienter Ressourcenverwaltung eine zeitlich begrenzte Zuteilung möglich sein muss. Zur Vermeidung von Fehlinterpretationen sollte sich diese Klarstellung unmittelbar im Verordnungstext finden.

Absatz 5 (Vorläufige Zuteilung)

Abs. 5 würde zentrale Zielsetzungen der TNV-E (Schaffung von Rechts- und Planungssicherheit, Transparenz, konzeptionell fundiertes Regulierungshandeln im Bereich der Nummerierung) komplett unterlaufen. Gerade die in der Verordnungsbegründung zitierten Erfahrungen mit Rufnummern für Massenverkehrsdienste und Onlinedienste belegen anschaulich, dass eine solche Regelung weder geeignet ist, qualitativ hochwertiges Handeln der RegTP im Bereich der Nummerierung zu gewährleisten, noch die notwendige Rechts- und Planungssicherheit im Markt zu schaffen. Die TNV-E darf das Instrument der vorläufigen Zuteilung daher auf keinen Fall festschreiben.

Absatz 6 (Weitergabe von Zuteilungen)

Laut Begründung soll Abs. 6 die Kommerzialisierung von Nummern verhindern und damit die derzeitige Regelungspraxis fortschreiben. Der vorgesehene Regelungstext aber ändert die

bestehende Rechtslage, denn bisher erfolgte die abgeleitete Zuteilung von Nummern nicht in Form eines Rechtsgeschäfts. Um die Kontinuität zu wahren und die bisherige Praxis beizubehalten, sollte die TNV-E an der bisherigen Regelung, wonach Nummern rechtsgeschäftlich nicht übertragbar sind, festhalten.

Dass der Nummernbegriff in der Verordnung konkretisiert und klargestellt werden muss, dass sich die Regelungen der Verordnung nur auf solche Nummern beziehen, die in öffentlichen Telekommunikationsnetzen netzübergreifend Zwecken der eindeutigen Adressierung dienen und für welche die ITU die Zuständigkeit an die nationalen Verwaltungen delegiert hat, haben wir oben bereits herausgestellt.

Absatz 7 (Rechtsnachfolge)

Die „Bestätigung“ an die Anforderungen einer Neuzuteilung zu knüpfen, ist mit den Grundsätzen des Bestandsschutzes und der Rechtsnachfolge nicht vereinbar. Es handelt sich vielmehr nur um eine Berichtigung, also eine Anpassung der Bücher an die tatsächlich eingetretene Lage, die weder mit einer neuen Prüfung noch mit neuen Gebühren verbunden sein darf. Die Möglichkeit, dem Rechtsnachfolger die Zuteilung nach Maßgabe der hierfür geltenden Bestimmungen zu entziehen, reicht zur Missbrauchsbekämpfung völlig aus.

Empfehlenswert ist dabei eine Konkretisierung dahingehend, dass die Berichtigung der Zuteilung „... unverzüglich nach Feststellung der Rechtsnachfolge“ zu beantragen ist.

Absatz 8 (Schaltung)

Wie bei § 3 Abs. 1 TNV-E kommt auch hier das Problem zum Tragen, dass in den Netzen der deutschen Netzbetreiber Nummern geschaltet sind (z.B. International Freephone Numbers, Nummern aus dem europäischen Rufnummernraum, netzinterne Nummern, etc.), über welche die RegTP keine Verwaltungsbefugnis hat. Daher kann der Ordnungsgeber ein Verbot, Nummern ohne Zuteilung zu schalten, nicht aufstellen, ohne in Konflikt mit der internationalen Nummerverwaltung zu kommen. Der Absatz ist daher zu streichen.

In der jetzigen Fassung beinhaltet Abs. 8 noch zwei andere Probleme:

Zunächst impliziert er eine Prüfungspflicht des Netzbetreibers bzw. eine Nachweispflicht desjenigen, der eine Nummer geschaltet haben möchte. Beides ist insbesondere bei der (Mehrfach-)Portierung abgeleitet zugeteilter Nummern praktisch nicht umsetzbar.

Zudem verhindert Abs. 8 sachwidrig auch die Schaltung von Nummern, die nach der Übergangsvorschrift in § 13 Abs. 3 genutzt werden, da diese formal nicht zugeteilt sind.

Absatz 9 (Verantwortlichkeit)

Die Verordnungsbegründung führt aus, dass es um die Verantwortung für die Nummernnutzung „... entsprechend dem für die Ausgestaltung des Nummernraumes normierten Nutzungszweck“ geht. Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte auch der Verordnungstext selbst dies so ausdrücken. Die Vorschrift sollte zudem klarstellen, dass nur

der direkte oder abgeleitete Zuteilungsnehmer für die Ausgestaltung der entsprechenden Nummer verantwortlich ist.

■ § 4 (Ausgestaltung des Antragsverfahrens)

Wünschenswert ist eine Vorgabe des Verordnungsgebers, dass Anträge auf Nummernzuteilung sowohl in schriftlicher Form als auch in elektronischer Form möglich sein müssen.

Die Zuteilungsfrist in Abs. 3 bedeutet für nahezu alle Nummernräume eine Verschlechterung gegenüber dem derzeitigen Stand der einzelnen Zuteilungsregeln. Mit Ausnahme der geografischen Rufnummernblöcke (Zuteilung innerhalb von 30 Kalendertagen) werden alle Rufnummern in teilweise deutlich kürzeren Fristen als die beabsichtigten drei Wochen zugeteilt. Die Regelung der Fristen sollte daher den Zuteilungsregeln der RegTP vorbehalten bleiben, wobei die Verordnung jedoch eine maximale Zuteilungsfrist von drei Wochen festlegen sollte.

■ § 5 (Besondere Ablehnungsgründe)

Laut Begründung soll die Aufzählung nicht abschließend sein. Dies räumt der RegTP einen zu weiten Ermessensspielraum ein und gefährdet die Rechtssicherheit und -klarheit. Der Verordnungsgeber ist daher aufgefordert, eine abschließende Liste von Ablehnungsgründen vorzulegen.

Nach Abs. 2 kann die RegTP die Zuteilung ablehnen, um die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften und Zuteilungsbedingungen sicherzustellen. Aus der Begründung geht hervor, dass dies z.B. das sog. „Nummernhopping“ unterbinden soll. Hierauf sollte auch der Verordnungstext selbst Bezug nehmen, also klarstellen, dass bereits ein Fehlverhalten vorliegen muss und die RegTP nicht präventiv tätig werden darf. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, weil die Nummernzuteilung Grundlage des Gewerbebetriebes des Antragsstellers sein kann und eine Ablehnung damit in das Grundrecht aus Art. 14 GG eingreift.

Abs. 3 schreibt eine bestehende Praxis der RegTP (Höchstzahl bei Zuteilungen) fest. Bestandteil dieser Praxis war bisher aber auch, dass sie in Abstimmung mit den Marktbeteiligten erfolgte. Diese Praxis muss beibehalten werden, um sicherzustellen, dass der berechnete Nummernbedarf der Nutzer auch gedeckt ist.

■ § 6 (Zuteilungsregeln)

Während die RegTP nach § 1 Abs. 1 TNV-E die Ausgestaltung und Strukturierung von Nummernräumen durch Allgemeinverfügung festlegt, soll sie nach § 6 TNV-E für jede Nummernart ihre grundsätzlichen Ermessensleitlinien bei der Zuteilung von Nummern durch eine Verwaltungsanweisung festlegen. Ein Grund für diese unterschiedliche Rechtsqualität der regulatorischen Festlegungen lässt sich weder dem Verordnungstext noch der Verordnungsbegründung entnehmen. Im Interesse der Einfachheit und Übersichtlichkeit ist es wünschenswert, dass Regelungsgegenstände, die inhaltlich zusammengehören, auch rechtlich einheitlich geregelt sind. Die derzeit angedachte unterschiedliche Regelungsform

führt zu einer künstlichen Trennung zusammengehörender Regelungsgegenstände. Daher sollten alle Festlegungen nach § 1 Abs. 1 TNV-E sowie nach § 6 TNV-E in Form von Allgemeinverfügungen stattfinden. Dementsprechend sollten die Zuteilungsregeln nicht „informieren“, sondern „regeln“.

Schließlich dürfen die in § 6 TNV-E aufgelisteten Festlegungen aufgrund der weit reichenden Konsequenzen für alle Marktbeteiligten nicht ohne Einbeziehung der betroffenen Marktbeteiligten erfolgen. Dies sollte der Verordnungstext festschreiben.

■ § 7 (Rückgabe, Rückfall und Widerruf von Zuteilungen)

Absatz 1 (Nichtnutzung)

Nach Abs. 1 gilt eine direkt oder abgeleitet zugeteilte Nummer als genutzt, „wenn sie ordnungsgemäß geschaltet ist und bei ihrer Anwahl ein dem Zweck der Nummer entsprechender Dienst erbracht wird.“ Da eine Anwahl nur bei tatsächlich anwählbaren Nummern möglich ist, die Regulierungsbehörde jedoch auch eine Vielzahl nicht direkt anwählbarer Nummern verwaltet und zuteilt, muss diese Vorgabe gestrichen werden.

Weiterhin bedarf es aus Gründen der Rechtssicherheit der Klarstellung, dass die schriftliche Erklärung gegenüber der RegTP abzugeben ist.

Abs. 1 Satz 3 („Der zurückliegende zusammenhängende Zeitraum unterlassener Nutzung wird angerechnet“) ist unverständlich. Er erscheint zudem zu weit reichend und ist dementsprechend zu streichen. Es sind Fälle denkbar, in denen eine Nummer wegen eines lediglich saisonalen oder veranstaltungsbezogenen, aber regelmäßig wiederkehrenden Bedarfs nur zeitweise genutzt wird. Der Satz könnte jedoch dahingehend interpretiert werden, dass auch bei einer solchen Nutzung die Nummer als nicht genutzt einzustufen ist, wenn die Summe der Zeiträume zwischen den Nutzungen ein Jahr übersteigt. Dies ist aber weder im Interesse der Nutzer noch der RegTP noch des Zuteilungsnehmers.

Unklar ist außerdem, unter welchen Voraussetzungen die RegTP eine kürzere Frist vorsehen kann. Hier ist ohne Not § 7 Abs. 4 TNV-E vom 30.7.2004 zum Nachteil der Zuteilungsnehmer verändert worden.

Absatz 3 (Rückfall)

Wir begrüßen die Klarstellung, dass eine abgeleitet zugeteilte Nummer an den originären Zuteilungsnehmer zurückfällt und nicht zurückgegeben werden muss.

Absatz 4 (Widerruf)

Nr. 3 und 4 scheinen redundant. Da auch im Falle der dauerhaften Nichtnutzung ein Widerruf ohne vorherige Möglichkeit des Betroffenen zur Äußerung gegen rechtsstaatliche Prinzipien verstößt, ist Nr. 4 zu streichen. Auch der Entwurf vom Juli 2004 sah in jedem Fall des Widerrufs eine Anhörung des Betroffenen ausdrücklich vor.

Schließlich bedarf es einer Klarstellung, dass § 7 Abs. 4 TNV-E die speziellen Widerrufsgünde im Bereich der Nummernvergabe neben der allgemeinen Vorschrift des § 49 VwVfG, jedoch insoweit abschließend regelt.

■ § 8 (Bekanntmachungen über Zuteilungen)

Da die in § 8 TNV-E geregelten Bekanntmachungen über Zuteilungen u.a. zur Unterstützung im Kundenberatungsprozess zur Anwendung kommen, sollten sie tagesaktuell bereitgestellt werden und elektronisch auswertbar sein müssen.

Satz 1 ist schwer verständlich und sollte deshalb entweder klarer gefasst oder gestrichen werden. Satz 2 sollte statt „Die Regulierungsbehörde kann ... bekannt machen“ lauten „Die Regulierungsbehörde macht ... bekannt“, um die Verbindlichkeit der Regelung sicherzustellen.

■ § 9 (Zuteilung frei gewordener Nummern)

Die Formulierung sollte zum Ausdruck bringen, dass die Regelung nur für solche Nummern gilt, welche die RegTP direkt oder originär zugeteilt hat.

■ § 10 (Datenaustauschverfahren)

Entschieden sprechen wir uns für eine Streichung von § 10 TNV-E aus. Er führt zu einer ungerechtfertigten Belastung der Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit erkennbar ist: Der RegTP stehen bereits hinreichende Informationsquellen zur Generierung der gewünschten Daten zur Verfügung. Zudem steht es ihr frei, sich am Portierungsdatenaustauschverfahren zu beteiligen.

Insbesondere die Ermächtigung der RegTP, Betreiber von öffentlichen Telekommunikationsnetzen zur Gewährung des jederzeitigen Zugriffs „auf eine Datenbank mit diesen Informationen“ zu verpflichten, könnte mangels Zweckbindung zu willkürlichen Informationsanfragen führen.

■ § 11 (Abgeleitete Zuteilung von Nummern)

Absatz 1 (ladungsfähige Anschrift)

Die Verpflichtung aus Satz 2, einen Empfangsbevollmächtigten im Inland zu benennen, ist weder praktikabel noch in Zeiten der Globalisierung der Weltwirtschaft und der Existenz eines funktionierenden EU-Binnenmarktes akzeptabel. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Angabe eines inländischen Empfangsbevollmächtigten verstößt gegen die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union und stellt eine Diskriminierung ausländischer Kunden dar.

Besonders problematisch ist die Regelung bei Prepaidprodukten: Viele reisende Geschäftskunden aus dem Ausland nutzen neben ihrer heimischen SIM-Karte eine Prepaidkarte für die deutschen Netze. Die Verpflichtung, die ladungsfähige Anschrift eines

Empfangsbevollmächtigten im Inland anzugeben, würde diesen Kunden die Nutzung der Prepaidkarten unverhältnismäßig erschweren oder unmöglich machen. Prepaidkunden als Zuteilungsnehmer einer abgeleiteten Zuteilung geben ihre Adresse nur bei Vertragsschluss an. Eine ständige Überprüfung der Kundenadressen nach dem Vertragsabschluss sieht das Geschäftsmodell „Prepaid“ nicht vor.

Der restliche Regelungsgehalt von Abs. 1 ergibt sich aber bereits aus § 111 TKG. Wir sprechen uns daher für eine Streichung von § 11 Abs. 1 TNV-E aus.

Absatz 2 (Behandlung der Zuteilungsnehmer)

Im Mobilfunk existiert das Geschäftsmodell der „Wunschrufnummer“, dabei kann sich ein Kunde aussuchen, welche Nummer er haben möchte. Abs. 2 Satz 1 muss daher festlegen, dass ein Anspruch lediglich auf diskriminierungsfreie Zuteilung einer Nummer besteht. Sofern ein sachlicher Grund gegeben ist, muss eine unterschiedliche Behandlung bei der Zuteilung möglich sein.

Abs. 2 Satz 2 legt fest, dass der originäre Zuteilungsnehmer eine abgeleitete Zuteilung nur im Einverständnis mit dem Empfänger der abgeleiteten Zuteilung aufheben kann. Diese Regelung steht im Widerspruch zu der ausdrücklich zu unterstützenden Regelung des § 7 Abs. 3, wonach eine abgeleitet zugeteilte Nummer mit der Beendigung des Vertragsverhältnisses über die Bereitstellung der Telekommunikationsdienstleistung, der die Nummer zugeordnet war, an den originären Zuteilungsnehmer zurückfällt. Eine Ergänzung „§ 7 Abs. 3 bleibt hiervon unberührt“ muss diesen Widerspruch auflösen.

Bei Satz 3 bleibt offen, wer dem Kunden das Nutzungsrecht an seiner bisherigen Nummer entzieht, wenn eine abgeleitete Zuteilung infolge einer Entscheidung der RegTP entfällt. Rechts- und Planungssicherheit erfordern hier eine Klarstellung. Der abgeleitete Zuteilungsnehmer erwirbt ein eigenständiges Nummernnutzungsrecht. Eine Änderung stellt einen Eingriff in dieses Nutzungsrecht dar. Ein solcher Eingriff kann nur durch eine hoheitliche Maßnahme der RegTP gegenüber diesem Nutzungsrechtinhaber erfolgen. Aus Gründen der Praktikabilität werden solche Maßnahmen gegenüber den abgeleiteten Zuteilungsnehmern im Regelfall als Allgemeinverfügung zu erlassen sein. Die praktische Umsetzung könnte dann auf dieser Grundlage der originäre Zuteilungsnehmer vornehmen. Für die vorgeschriebene Information gegenüber dem Empfänger der abgeleiteten Zuteilung, die gemäß § 11 Abs. 4 TNV-E schriftlich zu erfolgen hat, ist eine angemessene Entschädigung nach den Grundsätzen des § 49 Abs. 6 VwVfG vorzusehen.

Unklar bleibt nach wie vor, welche rechtliche Konstruktion der abgeleiteten Zuteilung zugrunde liegt. Hier wäre eine Klarstellung in der Begründung wünschenswert.

Absatz 3 (Zuteilungskosten)

Nach der Verordnungsbegründung soll die Regelung sicherstellen, dass Nummern nicht als Wirtschaftsgut behandelt werden. Wenn – so der Begründungstext – der Anbieter die Kosten nicht selbst trägt, kann er maximal die anteilig auf die originäre Zuteilung und seinen Verwaltungsaufwand durch die Weitergabe der Nummer entstandenen Kosten an seine Kunden weitergeben. Diese Vorgabe findet sich allerdings in Abs. 3 nicht wieder. Zu den anteiligen Kosten gehört neben denjenigen aufgrund der Nummerngebühren auch der

Verwaltungsaufwand. Wir schlagen deshalb vor, den Text entsprechend der derzeit gültigen Regelungen wie folgt zu ändern: „Für eine abgeleitete Zuteilung kann der originäre Zuteilungsnehmer die mit der Zuteilung verbundenen Kosten verlangen.“

■ § 12 (Bußgeldvorschriften)

Wie oben ausgeführt, sind § 3 TNV-E Abs. 1 und 8 in dieser Form von den Marktbeteiligten nicht umsetzbar. Entsprechend müssen die Punkte 1., 5. und 6. aus den Bußgeldvorschriften gestrichen werden.

■ § 13 (Übergangsvorschriften)

Abs. 3 TNV-E geht – wie § 3 Abs. 1 TNV-E – von der Annahme aus, dass Nummern grundsätzlich nur nach Zuteilung durch die RegTP genutzt werden dürfen. Wie bei § 3 Abs. 1 dargelegt, werden derzeit eine Vielzahl von Nummern genutzt und auch künftig neu genutzt werden, ohne dass eine Zuteilung der RegTP erfolgt, erfolgen kann oder erforderlich wäre. § 13 Abs. 3 TNV-E ist deshalb nicht tragfähig.

Der Bestandsschutz erfordert weiterhin, dass spätere Abweichungen bei der Definition der Widmungen oder sonstigen Auflagen die bereits an Endnutzer zugeteilten Rufnummern nicht berühren.

■ § 14 (In-Kraft-Treten)

Wie sich aus unserer Kommentierung ergibt, besteht noch intensiver Diskussionsbedarf und insbesondere aufgrund der in § 1 Abs. 1 TNV-E verwendeten Begrifflichkeiten ein enger Zusammenhang mit der Diskussion um das TKG-ÄndG-E. Die TNV darf deshalb keinesfalls übereilt und ohne hinreichende Berücksichtigung der Wechselwirkungen zum TKG-ÄndG-E in Kraft treten.

Berlin, den 15. Juni 2005