

Stellungnahme

Verordnungsentwurf der Bundesregierung

Entwurf einer Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

08.03.2007

Seite 1

Der BITKOM vertritt mehr als 1.000 Unternehmen, davon 800 Direktmitglieder mit 120 Milliarden Euro Umsatz und 700.000 Beschäftigten. Hierzu zählen Geräte-Hersteller, Anbieter von Software, IT- und Telekommunikationsdiensten sowie Content.

Die Bundesregierung hat einen Entwurf einer Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (Stand 23.01.07) vorgelegt.

Zusammenfassung

BITKOM begrüßt grundsätzlich diesen für die Telekommunikationsbranche wichtigen Verordnungsentwurf. Allerdings bestehen hinsichtlich des in der Verordnung eingeräumten weitreichenden Handlungsspielraumes für die Bundesnetzagentur (BNetzA) und im Hinblick auf den ungenügend ausgestalteten Vertrauensschutz und mangelnde Transparenz sowie bezüglich einzelner Detailregelungen Bedenken. Insbesondere das Ziel, Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten, wird dadurch gefährdet. An zahlreichen Stellen des Verordnungsentwurfs sehen wir daher Konkretisierungs- und Überarbeitungsbedarf.

Allgemeines:

1 Zeitplan

Die Umsetzung des Nummerierungskonzepts ist offenbar auf zwei Jahre angelegt, da mit 2 Mannjahren gerechnet wird. Dies gibt eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Hier sollte die BNetzA schneller und in enger Abstimmung mit den Unternehmen umsetzen.

2 Befugnisse der BNetzA

Laut der Verordnungsermächtigung in § 66 Abs. 4 TKG soll die TNV im Bereich der Nummerierung einen Rahmen insbesondere auch für das Handeln der Bundesnetzagentur setzen. Der TNV-Entwurf wird dieser Vorgabe leider nur bedingt gerecht. Die Verordnungsbegründung hebt hervor, dass in der TNV die bisherige Praxis der Bundesnetzagentur fest- und fortgeschrieben wird. Entsprechend finden sich auch in der TNV selbst nur wenige Vorgaben die geeignet sind, das Handeln der BNetzA im Bereich der Nummerierung rahmengebend zu beeinflussen. Vielmehr werden der

Bundesverband
Informationswirtschaft,
Telekommunikation und
neue Medien e.V.

Albrechtstraße 10
10117 Berlin
+49. 30. 27576-0
Fax +49. 30. 27576-400
bitkom@bitkom.org
www.bitkom.org

Ansprechpartner

Dr. Guido Brinkel
Referent
Telekommunikations- und
Medienpolitik
+49. 30. 27576-221
Fax +49. 30. 27576-400
g.brinkel@bitkom.org

Präsident

Willi Berchtold

Hauptgeschäftsführer

Dr. Bernhard Rohleder

Stellungnahme

Reg-Entwurf Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

Seite 2

BNetzA weitreichende Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse eingeräumt, ohne dass hinreichend klar wird, warum bestimmte Befugnisse der BNetzA als notwendig erachtet werden und wo Grenzen für das Regulierungshandeln bestehen. Hier bedarf es aus Sicht des BITKOM klarerer Leitlinien für das Handeln der BNetzA.

3 Konkretisierung des Nummernbegriffs

Die weitreichenden 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 beliebige Zeichenfolgen, wie z.B. Nummern, die ausschließlich für Prüf- oder interne Routing-Zwecke verwendet werden, 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.“

Alternativ sollte eine entsprechende Klarstellung zumindest in der Begründung erfolgen.

Einzelregelungen:

4 § 1 TNV-E (Strukturierung und Ausgestaltung von Nummernräumen)

4.1 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 BNetzA ist zu weit gefasst. Die Formulierung „unter welchen Bedingungen“ ein Nummernraum zu nutzen ist, kann bei weitem Verständnis auch aus Sicht der BNetzA sachfremde Kompetenzen, zum Beispiel im Bereich des Verbraucherschutzes, umfassen. Es bedarf daher einer Klarstellung, dass die BNetzA nur zur Festlegung des Zwecks und der „nummerierungstechnischen Bedingungen“ ermächtigt ist.

Stellungnahme

Reg-Entwurf Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

Seite 3

Außerdem bringt die Verwendung der Begriffe „Nummernraum“, „Nummernbereich“ und „Nummernteilbereich“ noch einige ungelöste Probleme mit sich. Diese Begriffe definiert erstmals das TKG-ÄndG (§ 3 Nr. 13 b, c, d). Danach besteht eine hierarchische Rangfolge, an deren Spitze „Nummernraum“ steht, gefolgt von den Untermenüen „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 BNetzA – oft als Synonyme füreinander. Bereits das Zusammenspiel mit dem TKG und auch der Anhang der TNV-E zeigen die Unklarheiten auf, die aus dem bisherigen Gebrauch resultieren.

4.2 Absatz 2 (Nummernplan)

Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte Abs. 2 klarstellen, dass die BNetzA einen *nationalen* Nummernplan veröffentlicht. Sie hat keine Verfügungsbefugnisse über internationale Ressourcen wie z.B. International Freephone Numbers (UIFN) +800.

4.3 Absatz 3 (Nummerierungskonzept)

Wir begrüßen die Verpflichtung der BNetzA zur Führung und Veröffentlichung eines Nummerierungskonzepts. Allerdings ist die TNV-E-Vorgabe zum Nummerierungskonzept so allgemein gefasst, dass sie dringend der Konkretisierung bedarf. Erforderlich ist insbesondere die Benennung konkreter Anforderungen, denen das Nummerierungskonzept der BNetzA genügen muss.

4.4 Abs. 4 (Anhörung)

Abs. 4 sieht vor, dass Maßnahmen zur Strukturierung und Ausgestaltung mit erheblicher Bedeutung *grundsätzlich* eine öffentliche Anhörung vorauszugehen hat. Soweit eine erhebliche Bedeutung vorliegt, muss aus unserer Sicht eine solche Anhörung aber *immer* durchgeführt werden. Dies sollte durch eine Streichung des Wortes „grundsätzlich“ klargestellt werden.

Um die Schwelle für die Notwendigkeit einer öffentlichen Anhörung zu senken, sollte diese überdies nicht nur bei Maßnahmen mit „erheblicher“ Bedeutung stattfinden. Die Einschränkung auf Maßnahmen mit erheblicher Bedeutung ist daher insgesamt zu streichen.

Stellungnahme

Reg-Entwurf Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

Seite 4

5 § 2 TNV-E (Änderungen der Struktur und Ausgestaltung)

§ 2 TNV-E ist insgesamt zu unspezifisch und der BNetzA werden zu weit reichende Eingriffsbefugnisse eingeräumt. Aus BITKOM-Sicht besteht hier noch grundlegender Diskussions- und Überarbeitungsbedarf zur Detailausgestaltung. Mindestens sollten folgende Änderungen vorgenommen werden:

5.1 Abs. 1

Bei der Änderung von Vorschriften zur Nummerierung muss Vertrauensschutz die ausschlaggebende Rolle spielen. Der Begriff des "angemessenen" Vertrauensschutzes in § 2 Abs. 1 S. 2 TNV-E eröffnet unnötig Spielraum zu Lasten der Betroffenen und sollte gestrichen und wie folgt ergänzt werden:

„Die Bundesnetzagentur gewährt ~~dabei angemessenen~~ Vertrauensschutz **für bestehende Geschäftsmodelle.**“

5.2 Abs. 3

Auch für Änderungen gemäß § 2 TNV-E muss eine Anhörung nicht nur *grundsätzlich*, sondern immer durchgeführt werden. Auch in § 2 Abs. 3 S. 1 TNV-E sollte deshalb das Wort „grundsätzlich“ gestrichen werden.

Darüber hinaus sollte bei Änderungen der Nummerierungsvorschriften der BNetzA eine besondere Begründungspflicht auferlegt werden. Zudem muss für die Bemessung der Übergangsfristen sichergestellt sein, dass eine Implementierung der Änderungen mit ausreichendem Vorlauf möglich ist.

6 § 3 TNV-E (Nummernzuteilung)

6.1 Abs. 1

Eine Anknüpfung der Nutzung an eine Zuteilung durch die BNetzA kann sich ausschließlich auf solche Nummern beziehen, die in der Verwaltungshoheit der BNetzA liegen. Insofern ist der Verweis auf Nummern im Sinne des § 3 Nr. 13 TKG in verschiedener Hinsicht nicht tragfähig: Zum einen ist die BNetzA 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 BNetzA 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

Stellungnahme

Reg-Entwurf Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

Seite 5

Beispiel Universal International Freephone Numbers (UIFN) +800 nach der ITU-T-Vorgabe E.152 und E.169.1. Abs. 1 ist daher zu streichen, jedenfalls aber einzuschränken.

6.2 Abs. 3 - 7

Soweit nach § 3 Abs. 3 TNV-E Allgemeinzuteilungen für solche Nummern erfolgen, die derzeit privatwirtschaftlich vergeben werden, so ist hier ein Bestandsschutz für bereits vergebene Nummern einzuräumen. 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 BNetzA erfolgen.

Im Rahmen des § 3 Abs. 4 TNV-E sollten Befristungen für die Nummernnutzung nur erfolgen, soweit dies sachlich zwingend erforderlich und gerechtfertigt ist. Insofern ist eine Klarstellung wünschenswert.

Das Konstrukt der vorläufigen Zuteilung nach § 3 Abs. 5 TNV-E sollte aus Vertrauensschutz- und Bestandsschutzgründen gestrichen werden.

Bei Rechtsnachfolge gemäß § 3 Abs. 7 TNV-E muss - wenn nicht unverzüglich der dort beschriebene Antrag gestellt wurde - eine Übergangsfrist (4 Wochen) gewährt werden, bevor eine Abschaltung durch die BNetzA erfolgt.

7 § 4 TNV-E (Ausgestaltung des Antragsverfahrens)

Die Zuteilung von Nummern soll immer schnellstmöglich erfolgen. Daher ist im Rahmen von § 4 Abs. 4 TNV-E „im Regelfall“ zu streichen.

8 § 5 TNV-E (Besondere Ablehnungsgründe)

Der letzte Satz in § 5 Abs. 3 TNV-E sollte unbedingt gestrichen werden. Hiermit würden diejenigen Unternehmen schlechter behandelt, die im Konzern mehrere TK-Anbieter haben.

9 § 7 TNV-E (Rückgabe, Rückfall und Widerruf von Zuteilungen)

Der Widerruf einer Zuteilung sollte in § 7 Abs. 4 Nr. 3 TNV-E nicht an das unbestimmte Tatbestandsmerkmal "dauerhaft" geknüpft sein. Dies würde solche Geschäftsmodelle mit Rechtsunsicherheit belasten, die eine längere Planungsphase / Umsetzung benötigen. Ist die Nummer schon früh zugeteilt, würde dem Geschäftsmodell mit dem Widerruf der Nummer die Grundlage wieder entzogen werden.

Stellungnahme

Reg-Entwurf Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

Seite 6

10 § 10 TNV-E (Abgeleitete Zuteilung von Nummern)

§ 10 Abs. 1 erlaubt eine abgeleitete Zuteilung an einen Zuteilungsnehmer mit Wohnsitz im Ausland nur dann, wenn dieser zusätzlich die ladungsfähige Anschrift eines Empfangsbevollmächtigten im Inland angibt. Diese Regelung ist für abgeleitete Zuteilungen von z.B. Mehrwertdiensternummern an Mehrwertdiensteanbieter sinnvoll, damit diese nicht der Sanktionierung infolge etwaiger Verstöße gegen Gesetze und / oder Auflagen durch Sitz im Ausland ausweichen können. Für die abgeleitete Zuteilung von Rufnummern an Endkunden zur eigenen Verwendung erscheint diese Vorschrift jedoch sehr unpraktikabel und prohibitiv. Wir bitten darum, dass dieser Fall in § 10 als Ausnahme für Zuteilungsnehmer, die Endkunden sind und die Nummer selber verwenden behandelt wird und die Ausnahme nicht nur für Zuteilungsnehmer im Mobilfunk-Prepaidbereich gilt.

Im Rahmen von § 10 Abs. 2 TNV-E besteht auf Seiten der Mobilfunkanbieter das Problem, dass im Prepaid-Bereich der tatsächliche Nutzer nicht immer bestimmbar ist. Hier sollte eine entsprechende Klarstellung erfolgen. Unklar ist zunächst, ob § 10 Abs. 1 auch auf schon bestehende Zuteilungen anwendbar ist. Wäre dies der Fall, dann müsste der Anbieter mit unverhältnismäßigem Aufwand die ladungsfähigen Adressen seiner Bestandskunden vorhalten bzw. erheben. Darüber hinaus bedarf auch § 10 Abs. 2 Satz 4 einiger Klarstellungen. Dort ist geregelt, dass der originäre Zuteilungsnehmer die betroffenen Empfänger abgeleiteter Zuteilungen darüber zu informieren hat, soweit eine abgeleitete Zuteilung infolge einer Entscheidung der BNetzA entfällt. Weiterhin kann der originäre Zuteilungsnehmer den Empfängern abgeleiteter Zuteilungen auch ohne deren Einverständnis eine andere Nummer zuteilen. Offen bleibt bei dieser Festlegung, wer dem Kunden das Nutzungsrecht an seiner bisherigen Nummer entzieht, wenn eine abgeleitete Zuteilung infolge einer Entscheidung der BNetzA entfällt. Hier ist unseres Erachtens zur Schaffung von Rechts- und Planungssicherheit zwingend eine Klarstellung erforderlich. § 10 Abs. 2 S. 4 ist auch im Hinblick auf Prepaid-Kunden als problematisch anzusehen. Diese Regelung verpflichtet den originären Zuteilungsnehmer zur *schriftlichen* Benachrichtigung des abgeleiteten Zuteilungsnehmers bei Aufhebung oder Änderung der abgeleiteten Nummernzuteilung. Da Prepaid-Kunden keine Rechnungen erhalten und sie keiner Verpflichtung zur Aktualisierung der Adressdaten unterliegen, erscheint die Verpflichtung der Netzbetreiber im Prepaid-Bereich nur wenig effektiv zu sein. Angesichts drohender hoher Kostenbelastung der Mobilfunkanbieter – insbesondere bei massenhaften Aufhebungen oder Änderungen aufgrund von Maßnahmen der Bundesnetzagentur – sollten daher auch andere Formen der Mitteilung (etwa per SMS) möglich sein.

Die abgeleitete Zuteilung der Rufnummern gemäß § 10 Abs. 3 TNV-E an Service-Provider erzeugt bei den zuteilenden Unternehmen Aufwand. Diesen sollten die Service-Provider zumindest erstatten. Die Regelung muss also entsprechend angepasst werden.

Stellungnahme

Reg-Entwurf Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV)

Seite 7

11 § 12 Abs. 3 (Übergangsvorschriften)

In der Übergangsvorschrift muss aus Gründen der Rechtssicherheit berücksichtigt werden, dass die Mobilfunkbetreiber weiterhin die seit Jahren bewährte, abgestimmte und vertraglich abgesicherte Weitergabepaxis bei Short-Codes beibehalten können und auch bereits genutzte und zugeteilte Short-Codes weiterhin genutzt werden können, solange keine Verfügung gemäß § 1 Abs. 1 TNV-E erlassen ist. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass einzelnen Geschäftsmodellen mit dem unmittelbaren Entzug des Short-Codes die Grundlage entzogen werden würde.