

Multiconnect GmbH • Platzl 2 • 80331 München

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Beschlusskammer 3
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Keine Betriebs- und
Geschäftsgeheimnisse

Als PDF per E-Mail an BK3-Postfach@BNetzA.DE

München, 27. Mai 2022

Stellungnahme zum Konsultationsentwurf der 2. Teilentscheidung ‚Standardangebot der Telekom Deutschland GmbH für die NGN- Zusammenschaltung‘ – Az. BK3h-21/005

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Dreger,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zu einer weiteren Stellungnahme und äußern uns zur *gültigen PAI* im Konsultationsentwurf der 2. Teilentscheidung der Beschlusskammer zu oben genanntem Standardangebotsverfahren.

Vorab danken wir der Bundesnetzagentur, dass sie dafür gesorgt hat, dass die Merkmale der *gültigen PAI* bestimmt werden, und dass sie nicht dem Entwurf der Telekom Deutschland GmbH („Telekom“) gefolgt ist, sondern diesen verbessert und viele Mängel beseitigt hat.

Auch die jetzige Fassung sollte noch weiter verbessert werden. Es gibt wichtige Gründe dafür.

A) Atypisches Telefonieverhalten

In der jetzigen Fassung stellt die Klausel zum atypischen Telefonieverhalten durch den vorangestellten Spiegelstrich formal ein Definitionsmerkmal der *gültigen PAI* dar. Inhaltlich handelt es sich nicht um ein Definitionsmerkmal, sondern um eine Regelung zur Beweislast.

Diese Regelung führt zu einer Beweislastumkehr zu Lasten des zuführenden Netzes, deren schwere Nachteile nicht gerechtfertigt werden können. Die Regelung ist zu streichen.

Grundsätzlich hat das terminierende Netz im Konfliktfall die Darlegungs- und Beweislast im Zivilrecht, wenn es einen terminierten Anruf wegen ungültiger PAI mit einem OBR-Entgelt abrechnen möchte, weil seiner Meinung nach die formal gültige Unions-PAI gefälscht wurde.

Das ist nicht unbillig. Das OBR-Entgelt für eine ungültige PAI ist in der Regel um ein Vielfaches höher als das Unionsentgelt, das normalerweise für die Terminierung des Anrufs in Rechnung gestellt werden darf, da die PAI formal gültig ist. Es gibt Netzbetreiber am Markt, die im Falle einer ungültigen PAI das teuerste Ursprungsentgelt ihrer Preisliste verlangen. Das kann zu Preisen von über 1 €/min führen anstatt 0,0007 €/min für eine Unionsverbindung. Wer aufgrund besonderer Umstände einen höheren Preis verlangt, sollte das rechtfertigen müssen.

Stellt das terminierende Netz fest, dass von einer PAI ein atypisches weil auffälliges Telefonieverhalten ausgeht, das auf eine gefälschte PAI *hinweist*, bleibt es nach den Regeln des Zivilrechts beweispflichtig dafür, dass die PAI auch *tatsächlich* gefälscht wurde.

Der Entwurf der Beschlusskammer zum atypischen Telefonieverhalten sieht hingegen vor, dass das terminierende Netz nur noch beweisen muss, dass ein auffälliges Telefonieverhalten vorliegt, das auf eine gefälschte PAI hinweist. Trifft das zu, wird widerleglich vermutet, dass eine gefälschte PAI vorliegt. Als Regelbeispiel nennt der Entwurf ein auffällig hohes Verkehrsaufkommen oder auffällig viele parallele Verbindungen mit derselben PAI. Im Ergebnis muss das terminierende Netz in der Regel nur noch nachweisen, dass eines der beiden Regelbeispiele erfüllt ist. Es muss aber nicht mehr nachweisen, dass die PAI tatsächlich gefälscht wurde. Das zuführende Netz kann aufgrund der Widerleglichkeit der Vermutung, das erhöhte OBR-Zustellungsentgelt abwenden, wenn es beweisen kann, dass die PAI nicht gefälscht wurde.

Der Entwurf der Beschlusskammer weicht von der grundsätzlichen Beweislastverteilung im Zivilrecht ab. Er führt zu einer Beweislastumkehr aufgrund vertraglicher Vereinbarung (Beweislastvertrag) bei Abschluss des Standardangebots. Nachdem die widerlegliche Vermutung Teil des Standardangebots kraft Anordnung der Bundesnetzagentur nach § 29 TKG werden würde und die Telekom das Standardangebot zu ihren AGB nehmen müsste, würde die Bundesnetzagentur letztlich bestimmen, dass die Telekom und ihr Zusammenschaltungspartner hinsichtlich des atypischen Telefonieverhaltens einen Beweislastvertrag miteinander schließen, wenn sie das Standardangebot nutzen

Eine Beweislastumkehr, die letztlich durch die Intervention der Bundesnetzagentur zustande kommt, benötigt wie eine gesetzliche Beweislastumkehr eine besondere Rechtfertigung für die Abweichung von den Beweislastgrundsätzen des Zivilrechts. Es braucht ein überwiegendes Schutzbedürfnis des terminierenden Netzes gegenüber dem zuführenden Netz.

Dem Konsultationsentwurf entnehmen wir, dass die Beschlusskammer widerstreitende Interessen ausgleichen möchte. Es fehlt aber eine Begründung, warum das Schutzbedürfnis des terminierenden Netzes das Schutzbedürfnis des zuführenden Netzes überwiegt. Nach unserer Auffassung gibt es auch keine Begründung dafür.

Das zuführende Netz trägt immer das Risiko, dass ein Anruf vom terminierenden Netz höher preist wird, wenn die PAI als ungültig gewertet wird.

Der Entwurf zum atypischen Telefonieverhalten verschafft dabei dem terminierenden Netz eine erhebliche Beweiserleichterung. Um einen Anruf mit einem OBR-Entgelt aufgrund ungültiger PAI abrechnen zu können, würde es reichen, wenn das terminierende Netz ein auffällig hohes oder paralleles Telefonieaufkommen einer formal gültigen Unions-PAI feststellt. Auch die Outbound-Kampagne eines Südtiroler Callcenters von Italien nach Deutschland könnte somit davon betroffen sein.

Das zuführende Netz müsste nun beweisen, dass die PAI nicht gefälscht wurde. Letztlich weiß aber das zuführende Netz genauso gut und genauso wenig wie das terminierende Netz, wer der Anrufer ist.

Das zuführende Netz hat dabei nicht dieselbe Entscheidungsgrundlage wie das terminierende Netz, da das terminierende Netz Anrufe, die von dieser PAI ausgehen, theoretisch aus mehreren Netzen erhalten und ggf. auf einer breiteren Basis analysieren kann, ganz zu schweigen davon, dass das zuführende Netz in der Regel nicht weiß, nach welchen Regeln das terminierende Netz ein Telefonieverhalten als auffällig einstuft.

Das zuführende Netz ist demzufolge in keiner überlegenen Stellung.

Durch die Beweislastumkehr entstünde dem zuführenden Netz jedoch ein nicht-ausgeglichener und nicht-ausgleichbarer schwerer Nachteil, der entscheidend ist:

Die Beweislastumkehr aufgrund des Standardangebots der Telekom würde nur zwischen der Telekom und ihrem Zusammenschaltungspartner (ICP) gelten. Wenn das terminierende Netz in diesem Vertragsverhältnis (z.B. die Telekom) dann vom zuführenden Netz (z.B. ICP) ein OBR-Entgelt fordert wegen auffällig hohen Verkehrsaufkommens einer PAI, dann trifft das zuführende Netz nicht nur die Beweislast, dass die PAI nicht manipuliert wurde, sondern (und darauf kommt es an) das zuführende Netz (im Beispiel ICP) kann sich seinerseits nicht auf die widerlegliche Vermutung berufen gegenüber dem Netz, das ihm den Anruf zuführt (z.B. dem Netzbetreiber zur A-Rufnummer). Diesem Netz gegenüber muss es nach den im Zivilrecht geltenden Grundsätzen gegenüber beweisen können, dass die PAI manipuliert wurde.

Warum wird dem einen Netz etwas erlassen, was das andere Netz weiterhin tun muss? Es gibt keinen Grund, der es rechtfertigen würde, das terminierende Netz so zu privilegieren.

Wir halten es daher inzwischen für besser, wenn das Merkmal des „atypischen Telefonieverhaltens mit Hinweis auf eine gefälschte PAI“ als Unterfall der „gefälschten PAI“ vollständig aus der Definition der *gültigen PAI* im Standardangebot der Telekom gestrichen wird.

Es ist wohl doch der bessere Weg, wenn der Markt erst einmal selbst versuchen muss, Regeln zu finden.

B) Definitionsmerkmal internationales E.164-Format

Bestimmte Äußerungen der Telekom zur Zulässigkeit von Diensterufnummern als PAI im Hinblick auf die Einführung von OBR, die zeitlich nach der Veröffentlichung des Konsultationsentwurfs geschahen, haben uns veranlasst, das Definitionsmerkmal, dass eine PAI dem „internationalen E.164-Format“ entsprechen muss, genauer zu untersuchen.

Dabei stellte sich heraus, dass das Merkmal nicht alle denkbaren gültigen Rufnummern umfasst, die als PAI übermittelt werden dürfen. Denn es sind Rufnummern möglich, die nicht dem Format der Empfehlung ITU-T E.164 entsprechen und dennoch als PAI genutzt werden dürfen.

Die Empfehlung ITU-T E.164 geht selbst davon aus, dass es gültige Rufnummern gibt, die nicht der Empfehlung entsprechen, also eine abweichende Struktur oder Länge haben. Diese Nummern werden als „*National-Only Numbers*“ bezeichnet (ITU-T E.164 Amd. 1 von 06/2011, Ziffern A8.1 und A8.2).

Als Beispiel nennt die Empfehlung nationale Kurzwahlrufnummern (ITU-T E.164 Amd. 1 von 06/2011, Ziffern A8.3), die deutlich weniger Ziffern haben als Teilnehmernummern, zum Beispiel Notrufnummern, Call-by-Call-Vorwahlen oder „*National Helplines*“.

Nach § 120 Abs. 1 TKG dürfen folgende nationale Rufnummern nicht als *network provided number* (also als PAI) aufgesetzt werden: Nummern für Auskunftsdienste (118xy), Massenverkehrsdienste (Gasse 137), Premium-Dienste (Gasse 900), Kurzwahldienste oder die Notrufnummern 110 und 112.

Das Verbot gilt im Umkehrschluss nicht für nationale HDSW-Nummern (116xyz). Ihnen sind abgehende Anrufe weder nach § 120 Abs. 1 TKG noch unseres Erachtens nach dem einschlägigen Nummernplan der Bundesnetzagentur (Vfg 053/2007) verboten.

Es sind aber auch noch andere formal gültige rein nationale Rufnummern denkbar, die nicht der Empfehlung ITU-T E.164 entsprechen würden.

Dazu würden auch Rufnummern zählen, die länger sind, als die international verwendeten Rufnummern nach den Vorgaben der ITU-T E.164, sogenannte *National (significant) numbers with excessive length*. Ein solcher Rufnummernbereich existiert zwar unseres Wissens heute nicht, könnte aber durch die Bundesnetzagentur festgelegt werden, wenn hierzu ein Bedarf in der Zukunft entstehen sollte.

Die Beschreibung der *gültigen PAI* wäre somit zu ergänzen – Vorschlag:

„Die Voraussetzung, dass die PAI dem internationalen Format der Empfehlung ITU-T E.164 entsprechen muss, führt nicht dazu, dass deutsche rein nationale Rufnummern (sogenannte National-Only Numbers im Sinne der Empfehlung) allein deswegen ungültig sind, weil sie den Vorgaben der Empfehlung nicht entsprechen.“

C) Diensterufnummern als PAI

In der Informationsveranstaltung der Telekom zur Einführung von OBR am 19.05.2022 („Informationsveranstaltung“) hat die Telekom klar gemacht, dass sie weder eine internationale oder nationale gebührenfreie Rufnummer noch eine andere „Servicenummer“ (Diensterufnummer) als PAI akzeptieren werde.

1. Die Auffassung wurde hinsichtlich nationaler Diensterufnummern trotz Hinweis auf § 120 TKG unbeirrt vertreten. Ein Argument wurde nicht genannt.

§ 120 Abs. 1 S. 3 TKG 2021 bestimmt:

„Rufnummern für Auskunftsdienste, Massenverkehrsdienste oder Premium-Dienste, Nummern für Kurzwahldienste sowie die Notrufnummern 110 und 112 dürfen nicht als Rufnummer des Anrufers übermittelt werden.“

Im Umkehrschluss folgt daraus, dass alle anderen nationalen Rufnummern als *network provided number* (PAI) aufgesetzt und für abgehende Telefonie verwendet werden dürfen, z. B. nationale Rufnummern der Gassen 800, 180 und 700.

Eine nationale Servicerufnummer, die nach den gesetzlichen und amtlichen Nummerierungsregeln für abgehende Telefonie genutzt werden darf und deren Rufnummer als *network provider number* (PAI) aufgesetzt werden darf, stellt eine formal gültige PAI dar.

2. Hinsichtlich der Ablehnung von internationalen gebührenfreien Rufnummern als PAI verwies die Telekom auf die Empfehlung ITU-T E.164. In der aktuellen Dial-Code-Liste der Telekom, die die Liste der von ihr als gültig erachteten Rufnummernbereiche enthält, wird der Gasse 80 (International Freephone Service) das Merkmal „NONDEF“ zugeordnet.

Dabei ignoriert die Telekom, dass nach der Empfehlung ITU-T E.164 eine internationale gebührenfreie Rufnummer eine Rufnummer für *global services* ist, die nach Ziffer 6.2.2 und 4.7 der Empfehlung grundsätzlich mitumfasst sind, wie sich auch ausdrücklich aus der Empfehlung ITU-T E.161.1 (die die Anwendung der ITU-T E.164 auf internationale gebührenfreie Rufnummern regelt) eindeutig ergibt.

Die Empfehlung ITU-T E.152 zum International-Freephone-Service regelt in Ziffer 5.6.1 die Erhebung statistischer Daten des Ursprungslandes für abgehende International-Freephone-Service-Anrufe:

„Statistical data from originating international free phone exchange(s) will be used to provide traffic statistics for outgoing IFS calls.“

- Ziffer 5.6.1 der Empfehlung ITU-T E.152 (05/2006)

In der Vorgängerfassung dieser Empfehlung wurde zusätzlich auch ausdrücklich geregelt, dass ausgehende Anrufe von internationalen gebührenfreien Rufnummern nicht abgerechnet werden dürfen (Ziffer 5.1.1.1. und 5.3 der Empfehlung ITU-T E.152 (11/1988)).

3. Aus diesen Gründen ist es dringend erforderlich, dass in die Beschreibung der *gültigen PAI* auch noch aufgenommen wird, dass Rufnummern, die nach den Bestimmungen des Ursprungslands als PAI verwendet werden dürfen, nicht als formal ungültige Rufnummern gewertet werden dürfen. Dasselbe gilt für internationale Rufnummern für globale Dienste zum Beispiel internationale gebührenfreie Rufnummern.

D) Sicherstellung erlaubter Änderungen am Inhalt des P-Asserted Identity-Headers

Im jetzigen Entwurf zur Definition der gültigen PAI wurde folgender Satz vom Entwurf der Telekom fast wortwörtlich übernommen: „Die PAI darf nicht gelöscht, unterdrückt, verändert oder in sonstiger Weise manipuliert sein.“

Es ist nicht klar, worin der Unterschied zwischen „verändert“ und „in sonstiger Weise manipuliert“ sein soll. Nach dem Erwägungsgrund 15 der Delegierten VO (EU) 2021-654 der Kommission vom 18.12.2020 („Delegated Act“) lässt sich ein OBR-Entgelt nur bei einer formal ungültigen oder gefälschten Rufnummer rechtfertigen:

„Um eine ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung zu gewährleisten, sollten die Betreiber aus der Union für jeden eingehenden Anruf eine gültige CLI erhalten. Folglich wären die Betreiber aus der Union nicht verpflichtet, unionsweite Zustellungsentgelte anzuwenden, wenn die CLI fehlt, ungültig oder gefälscht ist.“

- Erwägungsgrund 15 Delegated Act

Unseres Erachtens verleitet die Formel „verändert oder in sonstiger Weise manipuliert“ dazu, dass der Anwendungsraum ausgedehnt wird auf jede Änderung der Zeichenfolge im Feld P-Asserted-Identity, selbst wenn diese als zulässige Korrektur nicht zu beanstanden ist.

Insbesondere gilt das für den Fall, wenn dem B-Netz (das Netz in der Mittelstellung bei einem Anruf aus dem A-Netz, das dem C-Netz einen Anruf zur Terminierung übergeben möchte) eine Verbindung aus z. B. Frankreich übergeben wird, deren Rufnummer nicht das internationale Präfix „00“ oder „+“ als Verkehrsausscheidungsziffer vorangestellt ist, so dass die Zeichenfolge zur Rufnummer im P-Asserted Identity-Header mit der Ländervorwahl „33“ beginnt.

Fügt das B-Netz die Verkehrsausscheidungsziffer „00“ vor die Zeichenfolge „33“ als Präfix hinzu, ist das korrekt und nicht zu beanstanden. Die Telekom hatte hingegen im Rahmen eines anderen Termins Anfang Mai 2022 bekundet, diese Korrektur als Veränderung der PAI und damit als unzulässigen Eingriff zu werten.

Vertraglich ist das zuführende Netz (B-Netz) verpflichtet, bei Verkehrsübergabe an das terminierende Netz (C-Netz) eine gültige PAI zu übermitteln (Ziffer 2 „Mitwirkungspflichten“ Anlage K des gegenständlichen Standardangebotsentwurfs der Telekom).

Tatsächlich würde dieser Eingriff aber die Rufnummer nicht verändern, da ein Präfix nach den Nummerierungsregeln kein Teil der Rufnummer ist (vgl. Zif. 2.3, Abs. 2 Struktur und

Ausgestaltung des Nummernbereichs für Ortsnetzziffrnummern, Verfügung 25/2006 bzw. Ziffern 2.3 und 2.4 Nummernplan Rufnummern für Mobile Dienste, Verfügung 11/2011). Dasselbe gilt gemäß Ziffer 6.2 auch für die Empfehlung ITU-T E.164.

§ 120 Abs. 1 S. 4 TKG („Andere an der Verbindung beteiligte Anbieter dürfen übermittelte Rufnummern nicht verändern.“) bleibt somit unberührt.

Es wäre sinnvoll, wenn die Definition der *gültigen PAI* auch in dieser Hinsicht noch nachgeschärft werden würde (siehe E).

E) Verbesserungsbedarf der Beschreibung der *gültigen PAI*

Am besten sollte die Definition der *gültigen PAI* auf dem festen Boden des Erwägungsgrunds 15 des Delegated Acts fußen – Vorschlag:

„Eine PAI ist nicht gültig, wenn sie fehlt, formal ungültig oder gefälscht ist.“

Warum die PAI fehlt (Unterdrückung, Löschung, aber auch technischer Fehler) ist egal.

Die Voraussetzungen der formalen Gültigkeit einer PAI sollten wie bereits in der jetzigen Fassung des Konsultationsentwurfs aufgezählt werden.

Unter die Definition der *gültigen PAI* sollten in die Beschreibung folgende Texte, die wir vorschlagen, mit aufgenommen werden:

- „Die Voraussetzung, dass die PAI dem internationalen Format der Empfehlung ITU-T E.164 entsprechen muss, führt nicht dazu, dass deutsche rein nationale Rufnummern (sogenannte National-Only Numbers im Sinne der Empfehlung) allein deswegen ungültig sind, weil sie den Vorgaben der Empfehlung nicht entsprechen.“
- „Eine *gültige PAI* kann auch eine Diensterufnummer sein, wenn sie nach den Bestimmungen des Ursprungslands oder bei globalen Diensten nach den Regeln der ITU (z. B. internationale gebührenfreie Rufnummer) als abgehende Rufnummer verwendet werden darf.“
- „Präfix und Suffix der Rufnummer insbesondere die Verkehrsausscheidungsziffern ‚0‘, ‚00‘ oder ‚+‘ sind kein Bestandteil der PAI.“

Die Regelung zum atypischen Telefonieverhalten als Unter- oder Anwendungsfall zur gefälschten PAI ist zu löschen.

Mit freundlichen Grüßen



Robert Bertol

Referent Recht & Regulierung