

Mitteilung Nr. 1285/2016, Amtsblatt Nr. 19 vom 12.10.2016

Anhörung zur exterritorialen Nutzung von Rufnummern im Rahmen von Machine-to-Machine-Kommunikation

M2M-Kommunikation steht für den überwiegend automatisierten Informationsaustausch zwischen technischen Einrichtungen wie z. B. Maschinen, Automaten, Fahrzeugen oder Messwerken (z. B. Strom-, Gas- und Wasserzählern) untereinander oder mit einer zentralen Datenverarbeitungsanlage (vergleiche Mitteilung Nr. 139/2011, ABI. Nr. 5/2011, S. 893). Die Kommunikation kann sowohl kabelgebunden als auch drahtlos erfolgen. Ein Mensch ist an der Kommunikation in der Regel nicht beteiligt, wobei eine begrenzte menschliche Beteiligung der Einordnung als M2M-Kommunikation nicht entgegensteht.

Im Nummerierungskonzept 2014 wurde festgestellt, dass sich im Hinblick auf die M2M-Kommunikation komplexe regulatorische Fragestellungen ergeben, die mit den Fragen der Nummerierung in einem Zusammenhang stehen (Nummerierungskonzept 2014, S. 21). Unter anderem werden für die M2M-Kommunikation Nummern (vor allem Mobilfunkrufnummern) unabhängig von der landesspezifischen Herkunft dauerhaft eingesetzt (vgl. Nummerierungskonzept 2014, S. 29 f.). Grundsätzlich gilt, dass im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (Bundesgebiet) – abgesehen von speziellen von der Internationalen Fernmeldeunion (International Telecommunications Union; ITU) zugeteilten internationalen Nummern – in deutschen Telekommunikationsnetzen für Zwecke der Adressierung nur deutsche Nummern genutzt werden dürfen. Dies ergibt sich aus dem Hoheitsrecht der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere aus § 66 Abs. 1 S. 1 Telekommunikationsgesetz (TKG), wonach die Bundesnetzagentur die Aufgaben der Nummerierung wahrnimmt. Zu einem entsprechenden Ergebnis kommt auch die CEPT Arbeitsgruppe ECC (Electronic Communications Committee). Das ECC hat seine bisherigen Überlegungen im ECC Report 194 „Extra-Territorial Use of E.164 Numbers“ vom April 2013 (ECC Report 194) sowie der ECC Recommendation (16)02 „Extra-Territorial Use of E.164 Numbers - High level principles of assignment and use“ vom 28.04.2016 (ECC Recommendation (16)02) veröffentlicht. Diese Dokumente sind auf der Internetseite www.ero-docdb.dk zu finden. Die Überlegungen münden in der Schlussfolgerung, dass die exterritoriale Nutzung von Nummern in der Regel nicht erlaubt sein sollte.

Gleichwohl wird diskutiert, ob es für bestimmte Fallkonstellationen sinnvoll ist, eine Ausnahme von dem Grundsatz zu machen, dass nur inländische Nummern genutzt werden dürfen (Nummerierungskonzept 2014, S. 29). Grundsätze für solche Ausnahmefälle sind in der ECC Recommendation (16)02 niedergelegt. Als ein Ausnahmefall wird v.a. der Bereich M2M-Kommunikation diskutiert (vgl. ECC Report 194, S. 2, 22), welche jedoch in der ECC Recommendation (16)02 aufgrund deren genereller Natur nicht als Beispiel genannt ist.

Bisher sind verschiedene Marktteilnehmer an die Bundesnetzagentur herangetreten, um mit ihr in konkreten Einzelfällen die Zulässigkeit der Nutzung von ausländischen Rufnummern für M2M-Kommunikation im Bundesgebiet zu besprechen. In diesen Einzelfällen ist die Bundesnetzagentur nicht gegen die Nutzung ausländischer Rufnummern im Bundesgebiet eingeschritten. Grund hierfür war, dass (i) durch die exterritoriale Nutzung von Rufnummern die Entwicklung eines nachhaltig wettbewerbsorientierten Marktes im Bereich M2M-Kommunikation zum Nutzen der Verbraucher gefördert wird (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TKG i.Vm. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG) und (ii) durch die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Geschäftsmodelle keine Beeinträchtigungen öffentlicher Belange oder Belange Dritter erkennbar waren. Umgekehrt wird eine exterritoriale Nutzung regelmäßig unzulässig sein, wenn öffentliche Belange - z.B. öffentliche Sicherheit (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 TKG) - oder Belange Dritter, so insbesondere von Nutzern oder Verbrauchern (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TKG) beeinträchtigt werden.

Die von der Bundesnetzagentur im Einzelfall bereits angewendeten Grundsätze sollen im Wege einer Verfügung transparent geregelt werden. Hierdurch wird allen Marktbeteiligten Rechtssicherheit vermittelt, was wiederum der Entwicklung von innovativen Diensten und Produkten im Bereich der M2M-Kommunikation zum Nutzen der Verbraucher förderlich ist.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesnetzagentur Entwürfe folgender Dokumente erstellt, mit denen die exterritoriale Nutzung von Rufnummern im Bereich M2M für zulässig erklärt werden soll. Gleichzeitig enthalten die Dokumente Nebenbestimmungen, mit denen öffentlichen Belangen sowie Belangen Dritter Rechnung getragen werden soll.

Die Regelungen zur exterritorialen Nutzung von Rufnummern werden damit an die entsprechenden Regelungen hinsichtlich Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer (International Mobile Subscriber Identities; IMSIs) angeglichen (vgl. Verfügung Nr. 32/2016 sowie Verfügung Nr. 33/2016, jeweils Amtsblatt Nr. 11/2016 vom 15.06.2016). Hierbei besteht ein wesentlicher Unterschied darin, dass bei der Nutzung von ausländischen Rufnummern in Deutschland sowie bei der Nutzung von deutschen Rufnummern für Mobile Dienste außerhalb Deutschlands eine Anzeigepflicht vorgesehen werden soll, auf die bei IMSIs verzichtet wurde. Bei Rufnummern ist eine solche Anzeigepflicht jedoch aus Gründen der öffentlichen Sicherheit notwendig. Dies gilt insbesondere für die Pflicht zum Führen einer Kundendatei (§ 111 TKG) und der daraus folgenden Beauskunftung (§§ 112 ff. TKG) für jeden auf dem deutschen Markt befindlichen Telekommunikationsdienst.

Zu den Dokumenten

- Entwurf einer Verfügung mit Änderungen zum Nummernplan Mobile Dienste;
- Entwurf einer Verfügung „Exterritoriale Nutzung von ausländischen Rufnummern im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von Machine-to-Machine-Kommunikation“;
- Entwurf eines teilweisen Widerrufs bestehender Zuteilungen von Rufnummernblöcken für Mobile Dienste

wird eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

Im Rahmen der Anhörung haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit, zum Entwurf der Verfügungen schriftlich Stellung zu nehmen.

Dieser Anhörungstext sowie das vorstehende Dokument sind auf der Internetseite www.bundesnetzagentur.de abrufbar (→ Telekommunikation → Unternehmen/Institutionen → Nummerierung → Rufnummern → Machine-to-Machine Kommunikation (M2M)). Sie können auch bei der Bundesnetzagentur unter untenstehender Adresse angefordert werden.

Es wird gebeten, schriftliche Stellungnahmen bis zum 12.11.2016 an folgende Adresse zu senden:

Bundesnetzagentur
Referat 117
Postfach 8001
53105 Bonn

Telefax: 0228 14-6117
E-Mail: 117-postfach@bnetza.de

Die Stellungnahmen sollten per Brief oder Telefax und zusätzlich als editierbare Datei per E-Mail übersandt werden. Die Bundesnetzagentur behält sich vor, die Stellungnahmen zu veröffentlichen (in einer zusammengefassten Form oder vollständig). Ausführungen, bei denen es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handelt, sind entsprechend zu kennzeichnen. Gegebenenfalls wird eine Fassung der Stellungnahme veröffentlicht, bei der die als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichneten Ausführungen nicht enthalten sind.