

Voraussetzungen für die Zulässigkeit des Aufsetzens und der Übermittlung einer ausländischen Rufnummer als zusätzliche Rufnummer des Anrufers

Aufgrund von §§ 120 Abs. 2 Satz 4, 123 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz (TKG) und § 35 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erlässt die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) folgende

Allgemeinverfügung:

Das Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer als zusätzliche Rufnummer im Sinne von § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG wird Endnutzern unter folgenden Voraussetzungen erlaubt:

1. Der Endnutzer ist ein Unternehmer im Sinne von § 14 des Bürgerlichen Gesetzbuches, der in Ausübung seiner gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit handelt.
2. Es handelt sich um eine Rufnummer aus dem Nummernraum eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union einschließlich der sogenannten Gebiete in äußerster Randlage gemäß Art. 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und ihrer Überseegebiete im Sinne des 4. Teils AEUV, der Europäischen Freihandelszone oder der Staaten Andorra, Monaco, San Marino und Vatikanstadt.
3. Die ausländische Rufnummer wird ausschließlich bei Anrufen in den Staat aufgesetzt, dessen Nummernraum sie angehört.
4. Der Endnutzer, der die ausländische Rufnummer aufsetzt, ist nach dem Recht des Staates, dessen Nummernraum die ausländische Rufnummer angehört, berechtigt, die Rufnummer auf die vorgesehene Weise zu nutzen:
 - a. Nach dem jeweiligen Landesrecht muss ein Nutzungsrecht an der betreffenden Rufnummer bestehen.
 - b. Nach dem jeweiligen Landesrecht muss die Nutzung der Rufnummer im Ausland zulässig sein
 - c. Nach dem jeweiligen Landesrecht muss die Anzeige der Rufnummer als Absenderrufnummer zulässig sein.
5. Der Endnutzer hat seinen Anbieter, der nach § 120 Abs. 1 Satz 1 TKG den Aufbau der abgehenden Verbindung ermöglicht, bei der die ausländische Rufnummer aufgesetzt wird, unter Angabe der Rufnummer und Benennung des Ziellandes über die beabsichtigte Nutzung zu informieren. Hierbei und im Fall von Ziffer 6 Satz 3 muss er die Berechtigung nach Ziffer 4.a., 4.b. und 4.c. auf geeignete Art nachweisen. Ein gesonderter Nachweis ist nicht erforderlich,

- a. nach Ziffer 4.a., wenn der Anbieter dem Endnutzer die ausländische Rufnummer selbst verschafft hat.
 - b. nach Ziffer 4.b. und c., wenn der Anbieter auf den Nachweis verzichtet, weil ihm die Zulässigkeit nach dem jeweiligen Landesrecht bekannt ist.
6. Dem Anbieter, der nach § 120 Abs. 1 Satz 1 TKG den Aufbau der abgehenden Verbindung ermöglicht und der nach Ziffer 5. über die Nutzung informiert wurde, obliegt es, vertraglich die Einhaltung der Voraussetzungen in Ziffer 1., 2. und 3. sicherzustellen. Die Berechtigung nach Ziffer 4. lässt er sich gemäß Ziffer 5. Satz 2 auf geeignete Weise nachweisen, sofern keine Ausnahme nach Ziffer 5. Satz 3 vorliegt. Bei Anhaltspunkten für einen Wegfall der Berechtigung lässt er sich erneut Nachweise vorlegen.
7. Diese Allgemeinverfügung gilt abweichend von § 210 Satz 3 TKG entsprechend § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) am Tag nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur als bekannt gegeben.
8. Ein Widerruf auch einzelner Teile dieser Allgemeinverfügung bleibt vorbehalten.

Begründung:

I.

Das vorliegende Verwaltungsverfahren legt die Voraussetzungen fest, unter denen das Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer als zusätzliche Rufnummer abweichend von § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG ausnahmsweise gestattet wird. Die Möglichkeit einer solchen Festlegung wurde erstmalig durch das Telekommunikationsmodernisierungsgesetz vom 23.06.2021 eingeräumt. Die Regelung ist am 01.12.2021 in Kraft getreten.

Bereits am 25.08.2021 hat die Bundesnetzagentur mit Mitteilung Nr. 227 im Amtsblatt Nr. 16/2021 ihre Erwägungen zum Vorgehen und zum Inhalt einer entsprechenden Regelung vorgestellt.

So ist erwogen worden, das Aufsetzen und Übermitteln einer ausländischen Rufnummer als zusätzliche Rufnummer des Anrufers im Sinne von § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG unter folgenden Voraussetzungen zu erlauben (im Folgenden zitiert als jeweilige „Ziffer der Mitteilung“):

1. Es handelt sich um die Rufnummer aus dem Nummernraum eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, der Europäischen Freihandelsassoziation oder der Staaten Andorra, Monaco, San Marino, Schweiz und Vatikanstadt.
2. Die ausländische Rufnummer wird ausschließlich bei Anrufen in den Staat aufgesetzt, dessen Nummernraum sie angehört.

3. Der Endnutzer, der die ausländische Rufnummer aufsetzt und übermittelt, ist nach dem Recht des Staates, dessen Nummernraum die ausländische Rufnummer angehört, berechtigt, die Rufnummer auf die vorgesehene Weise zu nutzen:
 - a. Nach dem jeweiligen Landesrecht muss ein Nutzungsrecht an der betreffenden Rufnummer bestehen.
 - b. Nach dem jeweiligen Landesrecht muss die Nutzung der Rufnummer im Ausland zulässig sein.
4. Die Berechtigung nach Ziffer 3.a. und 3.b. muss durch den Endnutzer auf geeignete Art gegenüber dem Anbieter, der nach § 120 Abs. 1 Satz 1 TKG den Aufbau der abgehenden Verbindung ermöglicht, bei der die ausländische Rufnummer aufgesetzt und übermittelt wird, nachgewiesen werden.
5. Der Anbieter, der nach § 120 Abs. 1 Satz 1 TKG den Aufbau der abgehenden Verbindung ermöglicht, stellt die Einhaltung der Voraussetzungen in Ziffer 1. und 2. sicher. Die Berechtigung nach Ziffer 3 lässt er sich gemäß Ziffer 4. auf geeignete Weise nachweisen. Bei Anhaltspunkten für einen späteren Wegfall der Berechtigung lässt er sich erneut Nachweise vorlegen. Bei Verdacht auf Nichteinhaltung der in dieser Festlegung bestimmten Voraussetzungen kann die Bundesnetzagentur Auskunft über die ausländischen Rufnummern verlangen, die nach dieser Festlegung ausnahmsweise aufgesetzt und übermittelt werden dürfen.
6. Diese Allgemeinverfügung gilt abweichend von § 210 Satz 3 TKG entsprechend § 41 Abs. 4 Satz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) am Tag nach ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt der Bundesnetzagentur als bekannt gegeben.
7. Ein Widerruf auch einzelner Teile dieser Allgemeinverfügung bleibt vorbehalten.

Die Mitteilung richtete sich in erster Linie an die betroffenen Unternehmen, Fachkreise und Verbraucherverbände.

Im Rahmen der Anhörung haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit erhalten, schriftlich bis zum 15.09.2021 Stellung zu nehmen.

Hierzu sind sechs Antworten von Verbänden und Unternehmen bei der Bundesnetzagentur eingegangen, eine davon nach fristgerechter Ankündigung am 20.09.2021. Stellungnahmen wurden von folgenden Unternehmen (in alphabetischer Reihenfolge) abgegeben

- Sipgate GmbH
- Telekom Deutschland GmbH
- Vodafone GmbH

sowie von folgenden Verbänden bzw. Organisationen (in alphabetischer Reihenfolge)

- Call Center Verband Deutschland e. V. (CCV)

- Deutscher Dialogmarketing Verband e. V. (DDV)
- Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten e. V. (VATM)

Ganz überwiegend wird die beabsichtigte, zeitnahe Festlegung von Voraussetzungen, unter denen das Aufsetzen ausländischer Rufnummern ausnahmsweise zulässig ist, begrüßt, um entsprechende sinnvolle und unschädliche Geschäftsmodelle zu ermöglichen.

Bezüglich **Ziffer 1** der Mitteilung wird in einer Stellungnahme eine Beschränkung auf ausländische Ortsnetzziffernummern vorgeschlagen. Daneben wurde um eine konkrete Auflistung der zulässigen Länderkennzahlen gebeten, um Interpretationsspielräume zu vermeiden. Zwei Stellungnahmen lehnen die vorgenommene Beschränkung auf den europäischen Wirtschaftsraum ab, da das Gesetz dies nicht vorsehe bzw. die Beschränkung nicht verhältnismäßig sei. Zum Teil werden verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.

Während die Mehrheit der Stellungnahmen keine Bedenken hinsichtlich **Ziffer 2** der Mitteilung äußern bzw. sie für geboten halten, kritisieren zwei Stellungnahmen, dass Anrufe nur in die Länder erfolgen dürfen, aus deren Nummernraum sie stammen.

Auch hinsichtlich der Regelung in **Ziffer 3** der Mitteilung enthalten die meisten Stellungnahmen keine Ausführungen. Eine Stellungnahme hält sie für geboten, eine Stellungnahme hält die Vorgabe für nicht umsetzbar, da der die ausländische Rufnummer vergebende Netzbetreiber ausländisches Recht kenne und „monitoren“ müsse. Solange es kein einheitliches Zuteilungsrecht der einzelnen Länder gebe, stelle die Voraussetzung ein faktisches Verbot dar. Es stelle sich die Frage, was ein Nutzungsrecht nach ausländischem Recht überhaupt sei und warum eine deutsche Festlegung ausländisches Recht zum Gegenstand habe.

Bedenken hinsichtlich der Regelung in **Ziffer 4** der Mitteilung enthalten zwei Stellungnahmen, wobei die Bedenken einer Stellungnahme sich auf den Anbieter als vermeintlichen Regelungsadressaten beziehen, dem die Einholung des Nachweises vom Endnutzer bis auf eine Ausnahme faktisch unmöglich sei. Eine Stellungnahme äußert auch hier verfassungs- und europarechtliche Bedenken, da bei deutschen Rufnummern kein entsprechender Nachweis verlangt werde. Auch wird zum Teil als unklar kritisiert, was ein „geeigneter“ Nachweis und damit, was der Prüfmaßstab letztlich auch für den Anbieter sei.

Hinsichtlich **Ziffer 5** der Mitteilung wird kritisiert, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Regelungssystematik hinsichtlich der Verantwortlichkeiten missachtet werde, indem auch die Anbieter zusätzlich zu den in § 120 Abs. 2 TKG eigentlich genannten Endnutzern in die Pflicht genommen werden. Entsprechende netzseitige Prüfungen über die Einhaltung der Ziffern 1 und 2 seien faktisch unmöglich. Derartige Prüfungen würden aktuell nicht erfolgen und könnten nur mit unverhältnismäßigem Zeit- und Kostenaufwand implementiert werden. Zum Teil wird die Klarstellung angeregt, dass es sich um eine vertragliche Pflicht handelt; zum Teil soll sogar zunächst von einer Festlegung eines Rechtsrahmens für die Zulässigkeit des Aufsetzens ausländischer Rufnummern abgesehen werden. Eine Stellungnahme bittet um beispielhafte Klarstellung, wie Nachweise erbracht werden sollen. Auch der spätere Wegfall der Berechtigung wird als unklar kritisiert.

Zuletzt regt eine Stellungnahme an, den Prozess künftig über ein sogenanntes Durchführungsformular von der Bundesnetzagentur zu steuern.

Im Anschluss an die Auswertung der Stellungnahmen wurden nach Bedarf zur Klärung einzelner Fragestellungen jeweils Erörterungsgespräche durchgeführt. Es wurde darauf hingewiesen, dass Anlass des Gesetzgebers für die Befugnisnorm allein gewesen sei, bestimmten unternehmerischen Kunden das Fortführen bestimmter Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Außerhalb einer solchen wirtschaftlichen Nutzung sollten keine neuen Möglichkeiten für Verbraucher geschaffen werden, ausländische Rufnummern aufzusetzen. Ebenfalls erörtert wurde, dass die Festlegung keine Verpflichtung begründet, Kunden das Aufsetzen ausländischer Rufnummern gestatten zu müssen. Die Nachweispflichten wurden ebenso erörtert wie das System der Verantwortlichkeiten.

Die aufgrund der Stellungnahmen vorgenommenen Anpassungen wurden erneut im Amtsblatt der Bundesnetzagentur mit der nochmaligen Gelegenheit zur Stellungnahme vorgestellt (Mitteilung Nr. 24/2022 im Amtsblatt Nr. 03/2022 vom 09.02.2022). Die dort zur Anhörung gebrachten Voraussetzungen entsprechen wortgleich den hier getroffenen Festlegungen.

Auch zu dieser Anhörung sind sechs Stellungnahmen von Verbänden und Unternehmen bei der Bundesnetzagentur eingegangen, Stellungnahmen wurden von folgenden Unternehmen (in alphabethischer Reihenfolge) abgegeben

- Sipgate GmbH
- Vodafone GmbH
- WeyTeCon AB

sowie von folgenden Verbänden bzw. Organisationen (in alphabethischer Reihenfolge)

- Customer Service & Call Center Verband Deutschland e. V. (bis 18.02.2022 Call Center Verband Deutschland e.V.) CCV)
- Deutscher Dialogmarketing Verband e. V. (DDV)
- IEN Initiative Europäischer Netzbetreiber.

Ein weiteres Unternehmen (Telekom Deutschland GmbH) hat telefonisch angegeben, dass sich ihr Anmerknungsbedarf durch die vorgenommenen Anpassungen erledigt hat.

Die in einer Stellungnahme geäußerten Bedenken konnten bereits im Vorfeld des Erlasses dieser Verfügung ausgeräumt werden. In den überwiegenden Stellungnahmen werden eine Festlegung von Voraussetzungen und zum Teil einzelne Regelungen grundsätzlich begrüßt, einzelne Ausgestaltungselemente werden zum Teil kritisch kommentiert. Eine Stellungnahme wiederholt grund- und europarechtswidrige Bedenken gegen § 120 Abs. 2 Satz 4 TKG.

Zusammengefasst und beschränkt auf neues Vorbringen wird zu den einzelnen Ziffern wie folgt ausgeführt:

Die Beschränkung des Kreises der Berechtigten in **Ziffer 1** wird als zum Teil mit § 120 Abs. 2 TKG nicht vereinbar angesehen. Eine andere Stellungnahme sieht andere Organisationen als ebenso

berechtigt an, wie Unternehmer. Andererseits bestehen Bedenken, dass durch den Unternehmerbegriff des Bürgerlichen Gesetzbuches der Anwendungsbereich nicht ausdrücklich genug private Nutzungen ausschließt.

Hinsichtlich der Beschränkung auf Rufnummern bestimmter Länder in **Ziffer 2** wird beanstandet, dass diese weder durch Wortlaut noch durch die Gesetzgebung, die lediglich beispielhaft aufzähle, gedeckt sei. Es bliebe unklar, ob Rufnummern anderer Länder aufgesetzt werden dürften. Das Verbot hinsichtlich andere Länder verstoße gegen Art. 3 Grundgesetz. Der Anwendungsbereich solle auch auf andere Länder (EWR-Länder wie Schweiz und Norwegen, aber auch USA, Kanada, Japan) mit entsprechenden Rechtsordnungen erweitert werden.

Die Regelung der **Ziffer 3** wird in einer Stellungnahme als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit des europäischen Binnenmarktes betrachtet, weil Anbieter im europäischen Ausland (z. B. in den Niederlanden) Anrufe mit der jeweiligen ausländischen (etwa der niederländischen) Rufnummer auch bei Anrufen in andere europäische Länder aufsetzen dürfen, der deutsche Anbieter aber nur bei Anrufen in das jeweilige Land (z. B. die Niederlande).

Ziffer 5 wird zum Teil als unklar kritisiert. Dies betrifft neben einem bereits im ersten Anhörungsverfahren vorgetragenen Punkt nun auch die „beabsichtigte“ Nutzung gemäß Satz 1 sowie den „gesonderten“ Nachweis in Satz 3. Auch wird angeregt, als Klarstellung in Satz 3 a „das Unternehmen“ des Anbieters zu ergänzen. Zusätzlich wird kritisiert, dass erstmalig neue Pflichten (das Einholen und Verwalten zusätzlicher Informationen, Prüfpflicht ausländischen Rechts) systemwidrig den Anbietern, und nicht nur den Endnutzern auferlegt würden. Zu fordern sei vielmehr, dass die Bundesnetzagentur ihren Überwachungspflichten (§§ 123, § 228 Abs. 2 Nr. 30 TKG) nachkommen sollte.

Dies wird auch auf die Regelung in **Ziffer 6** bezogen, die den Anbietern eine völlig neue Überwachungspflicht auferlege. Über die bereits im Rahmen der ersten Stellungnahme grundsätzlich vorgetragenen Bedenken hinsichtlich einer Verpflichtung der Anbieter wird problematisiert, ob eine vertragliche Überprüfung einer AGB-Kontrolle standhalten könnte. In einer weiteren Stellungnahme wird darum gebeten, angesichts der Vertragsfreiheit keine konkreten Inhalte für derartige Vereinbarungen vorzugeben.

Zudem wird die Aufnahme einer Regelung vorgeschlagen, nach der die Bundesnetzagentur auf Antrag im Einzelfall über das Aufsetzen weiterer Rufnummern entscheidet.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

II.

1. Ermächtigungsgrundlage (Tenor Ziffer 1-6)

Die Ermächtigungsgrundlage für die Festlegung findet sich in § 120 Abs. 2 Satz 4 TKG.

2. Formelle Rechtmäßigkeit (Tenor Ziffer 1-6)

Die Festlegung ist formell rechtmäßig.

a. Zuständigkeit

Zum Erlass der in den Ziffern 1 bis 6 genannten Voraussetzungen ist die Bundesnetzagentur nach §§ 191, 120 Abs. 2 Satz 4, 123 Abs. 1 TKG und § 35 Satz 2 VwVfG sachlich und örtlich zuständig.

b. Allgemeinverfügung und Adressatenkreis

Die Festlegung ergeht in Form einer Allgemeinverfügung, § 35 Satz 2 VwVfG.

Die Festlegung legt in den Ziffern 1 bis 5 die Vorgaben fest, unter denen Endnutzern das Aufsetzen von ausländischen Rufnummern in Abweichung von § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG erlaubt ist. Der Adressatenkreis steht zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung nicht fest und ist lediglich allgemein bestimmt, da die Endnutzer im Sinne von Ziffer 1, die von der mit der Verfügung eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen, wechseln werden. Es können jederzeit Endnutzer dazu kommen bzw. durch Einstellung einer Nutzung den Anwendungsbereich der Verfügung verlassen.

Ziffer 6 richtet sich an Anbieter von öffentlich zugänglichen nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten. Auch hier wird sich der Adressatenkreis nach Erlass der Allgemeinverfügung verändern, weil neue Anbieter dazukommen und vorhandene Anbieter wegfallen können.

Durch Erlass der Anordnung in Form der Allgemeinverfügung wird sichergestellt, dass die Regelung unabhängig von konkreten Adressaten vollumfänglich Wirkung entfaltet, und die Anordnung stets jeden erfasst, der den durch sie geregelten Tatbestand erfüllt.

c. Formelle Anforderungen

Die formellen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Festlegung sind erfüllt. Die Bundesnetzagentur hat die betroffenen Fachkreise und Verbraucherverbände angehört, § 120 Abs. 2 Satz 4 TKG.

Mit der Anhörung vom 25.08.2021 (Amtsblatt Nr. 16/2021, Mitteilung Nr. 227) hat die Bundesnetzagentur erstmalig geplante Voraussetzungen veröffentlicht. Diese richtete sich in erster Linie an die betroffenen Fachkreise und Verbraucherverbände.

Im Rahmen der Anhörung haben alle interessierten Kreise die Gelegenheit erhalten, schriftlich bis zum 15.09.2021 Stellung zu nehmen. Hierzu sind sechs Antworten von Verbänden und Unternehmen bei der Bundesnetzagentur eingegangen, eine davon nach fristgerechter Ankündigung am 20.09.2021.

Im Anschluss an die Auswertung der Stellungnahmen wurden nach Bedarf zur Klärung einzelner Fragestellungen jeweils Erörterungsgespräche durchgeführt.

Zu den aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen angepassten Voraussetzungen haben alle interessierten Kreise erneut die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Hiervon wurde insgesamt sechs Mal schriftlich Gebrauch gemacht:

3. Materielle Rechtmäßigkeit (Tenor Ziffer 1-6)

Die materiellrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der Festlegung liegen vor. Zweck und Grenzen der Ermächtigungsgrundlage wurden berücksichtigt. Die Bundesnetzagentur hat das ihr zustehende Aufgreif- und Auswahlermessen ausgeübt.

a. Rechtsgrundlage

Die Voraussetzungen von § 120 Abs. 2 Satz 4 TKG liegen vor. Ziffer 1 bis 6 dieser Anordnung bestimmen die Voraussetzungen, unter denen es zulässig ist, eine ausländische Rufnummer als zusätzliche Rufnummer im Sinne von § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG aufzusetzen. Es wird festgelegt, dass Endnutzer i.S.d. Ziffer 1, Rufnummern i.S.d. Ziffer 2 für Anrufe i.S.d. Ziffer 3 aufsetzen dürfen. Wie schon in § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG vorausgesetzt, muss auch für das Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer eine Berechtigung des Endnutzers vorliegen (Ziffer 4). Diese ist nachzuweisen (Ziffer 5). Anrufe mit aufgesetzten ausländischen Rufnummern dürfen zudem nur erfolgen, wenn die Einhaltung der Voraussetzungen aus den Ziffern 1 bis 3 vertraglich sichergestellt ist und die nach Ziffer 4 erforderliche Berechtigung gemäß Ziffer 5 gegenüber dem Anbieter, der den Anruf aufbaut, nachgewiesen wurde bzw. eine der genannten Ausnahmen vorliegt, Ziffer 6.

aa. Schutzzweck der Norm

Die festgelegten Voraussetzungen stellen sicher, dass der Schutzzweck von Satz 1 nicht verletzt wird. Bei den der Festlegung zugrundeliegenden Erwägungen wurde insbesondere die Gesetzesbegründung und die Historie des Gesetzgebungsprozesses herangezogen.

aaa. Das Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer bei einem Anruf in Deutschland ist nach der heutigen Rechtslage grundsätzlich unzulässig. Dies gilt auch dann, wenn der Verpflichtete die ausländische Rufnummer von einer ausländischen Stelle erhalten hat. Nach § 120 Abs. 2 Satz 1 TKG (entspricht sinngemäß § 66k Abs. 2 Satz 1 TKG in der bis zum 30.11.2021 gültigen Fassung, TKG a.F.) ist das Aufsetzen einer weiteren Rufnummer nur dann erlaubt, wenn der entsprechende Teilnehmer ein Nutzungsrecht an dieser hat. Bei deutschen Rufnummern kann ein solches nach den Bestimmungen der Telekommunikations-Nummerierungsverordnung (TNV) nur durch Zuteilung erworben werden, § 4 Abs. 1 Satz 1 TNV. Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 TNV gelten Nummern des internationalen Nummernplans, die von ausländischen nationalen Organisationen zugeteilt werden, nicht als zugeteilt im Sinne des deutschen Telekommunikationsrechts. Bezogen auf den deutschen Nummernraum sind bislang allein Zuteilungen von internationalen Organisationen den Zuteilungen nach der TNV gleichgestellt.

Hinzu kommt folgender Umstand: Nach § 108 TKG (bzw. § 66 TKG a.F.) obliegt es der Bundesnetzagentur, die Aufgabe der Nummernverwaltung wahrzunehmen. Hierzu zählt insbesondere die Strukturierung und Ausgestaltung des Nummernraums. Ihre Befugnisse leiten sich hier aus der Hoheitsgewalt der Bundesrepublik Deutschland ab, die auf das deutsche Hoheitsgebiet beschränkt ist. Aufgrund des Hoheitsrechts dürfen grundsätzlich nur nationale

Rufnummern für die Adressierung von Netzzugängen in dem jeweiligen Land verwendet werden. Die hoheitlichen Rechte eines Staates würden konterkariert, wenn Nummern eines ausländischen Nummernraums für Netzzugänge im Inland genutzt würden. Auch die Übermittlung ausländischer Rufnummern als Rufnummer des Anrufers darf aufgrund des Hoheitsrechts grundsätzlich nicht für Netzzugänge im Inland erfolgen.

Dies entspricht im Übrigen auch den diesbezüglichen Prinzipien der Internationalen Fernmeldeunion (ITU, vgl. <http://www.itu.int/rec/T-REC-E-164-201011-l/en>) und dem gemeinsamen Verständnis der Europäischen Staaten (vgl. <http://www.erodocdb.dk/Docs/doc98/official/pdf/REC1602.pdf>).

bbb. Es hat sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens allerdings gezeigt, dass es insbesondere im Zusammenhang mit dem zusammenwachsenden europäischen Binnenmarkt Geschäftsmodelle gibt, bei denen es sachgerecht erscheint, dass eine ausländische Rufnummer als weitere Rufnummer aufgesetzt wird. So gibt es Unternehmen, die von Deutschland aus im gesamten europäischen Wirtschaftsraum agieren. Hier kann es auch aus Verbrauchersicht wünschenswert sein, wenn sie von einer Rufnummer des eigenen Landes kontaktiert werden. Dies erscheint insbesondere vorteilhaft bei Rückrufen auf die Rufnummer. Ausweislich der Begründung für die Ermächtigungsnorm (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Energie vom 21.04.2021, Bundestags-Drucksache 19/28865, S. 401f., im Folgenden: Beschlussempfehlung) ist der Schutzzweck von Satz 1 dann nicht beeinträchtigt, wenn eine missbräuchliche Nutzung der ausländischen Rufnummer ausgeschlossen ist. Das ist ausdrücklich dann der Fall, wenn die ausländische Rufnummer nur zu Anrufen in das entsprechende nationale europäische Ausland genutzt wird und sichergestellt ist, dass der Nutzung das nationale Recht des jeweiligen Landes nicht entgegensteht. Insbesondere muss ein Nutzungsrecht nach dem jeweiligen Landesrecht bestehen, und die gegenständliche Nutzung der Rufnummer als Absenderrufnummer im Ausland muss nach dem jeweiligen nationalen Recht zulässig sein.

Diese Erwägungen wurden als Voraussetzungen für das Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer festgeschrieben und sind mit dem Schutzzweck von Satz 1 vereinbar.

(1) Bei der Auswahl der berechtigten Endnutzer (Unternehmer) hat die Bundesnetzagentur die Erwägungen des Gesetzgebers berücksichtigt, der bestimmte Geschäftsmodelle von im Inland tätigen Unternehmen vor Augen hatte und keine Erlaubnis auch im privaten Bereich ermöglichen wollte. Vor diesem Hintergrund wurde nach Auswertung der Stellungnahmen der Tenor entsprechend konkretisiert. Durch die Verwendung der im Bürgerlichen Gesetzbuch enthaltenen Definition des Unternehmers ist sichergestellt, dass nur Unternehmen in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbständig beruflichen Tätigkeit bei Anrufen ausländische Rufnummern aufsetzen dürfen. Eine generelle Ausweitung auch auf Verbraucher oder auch andere Organisationen war vom Gesetzgeber nicht gewollt. Die Beschränkung auf Unternehmer dient in Umsetzung der gesetzgeberischen Erwägungen der Reduzierung des Missbrauchspotenzials durch Beschränkung des Anwendungsbereichs der Festlegung. Da das Aufsetzen ausländischer Rufnummern grundsätzlich verboten ist, hat die Bundesnetzagentur sich bei der Festlegung der Voraussetzungen für eine Zulässigkeit eng am gesetzgeberischen Willen orientiert.

Aufgrund von in einer Stellungnahme geäußerten Bedenken wird klargestellt, dass eine gelegentliche private Nutzung ausländischer Rufnummern durch Ziffer 1 durch das Erfordernis

ausgeschlossen ist, dass der Unternehmer im Sinne des BGB in seiner gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit handelt.

(2) Bei der vorgenommenen Beschränkung auf den EU-Binnenmarkt hat sich die Bundesnetzagentur streng an dem in der Beschlussempfehlung zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers orientiert. Dieser hat ausdrücklich benannt, für welche Länder er den Schutzzweck von Satz 1 als gewahrt ansieht und damit bestimmte Länder privilegiert. Die Stellungnahmen verkennen zum Teil, dass das Aufsetzen von Rufnummern ausländischer Nummernbereiche grundsätzlich untersagt ist und dass das Verbot nicht durch diese Allgemeinverfügung entsteht.

Hinsichtlich des Vorschlages, die Schweiz und Norwegen in den Anwendungsbereich dieser Festlegung aufzunehmen, ist zu beachten, dass diese Staaten als Teil der Europäischen Freihandelszone bereits vom Tenor erfasst sind. Die zum Teil genannten Länder, für die beispielhaft entsprechende Ausnahmen gefordert werden, namentlich Australien, Großbritannien, Japan, Kanada, USA und die Türkei, gehören aus unterschiedlichen Gründen nicht zum EU-Binnenraum. Bei ihnen besteht nicht die besondere Beziehung zur Bundesrepublik Deutschland, die in den Augen des Gesetzgebers eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot hinsichtlich der Nutzung ausländischer Rufnummern rechtfertigt.

Dass deutsche Unternehmen ihre Produkte und Leistungen weltweit anbieten bzw. weltweit kommunizieren, begründet dagegen keine äquivalente Beziehung, die eine entsprechende Ausnahme rechtfertigen oder sogar verlangen würde. Vielmehr würde durch eine entsprechende Ausweitung die vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte Beschränkung auf diejenigen Länder missachtet, mit denen aufgrund der Zugehörigkeit zum immer enger zusammenwachsenden EU-Binnenraum besondere Beziehungen bestehen. Mit ausdrücklicher Aufnahme der sogenannten Gebiete in äußerster Randlage (Art. 349 AEUV) und der europäischen Überseegebiete (4. Teil AEUV), der Länder der Europäischen Freihandelszone sowie der weiteren, in Ziffer 2 genannten Staaten in den Geltungsbereich der Festlegung wurde im Rahmen des eröffneten Spielraums das Bedürfnis des Marktes nach einem möglichst weiten Anwendungsbereich berücksichtigt.

Für Nummernräume aus anderen Ländern bleibt es unzulässig, Rufnummern nach § 120 Abs. 2 TKG aufzusetzen.

Klarstellend wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass § 120 Abs. 2 Satz 1 und auch die Ausnahmen nach Satz 4 TKG in Verbindung mit dieser Festlegung nur dann anwendbar sind, wenn die entsprechenden Anrufe im öffentlichen deutschen Telekommunikationsnetz aufgebaut werden.

(3) Dem Vorschlag eines Marktteilnehmers, aus Klarstellungsgründen die von dieser Festlegung betroffenen Staaten und Länderkennungen in einer Liste zu benennen, wird nicht gefolgt, da eine solche abschließende Auflistung auch auf EU-Ebene – etwa im Zusammenhang mit der Roaming-Verordnung - nicht vorhanden ist. Der Tenor wurde aber im Vergleich zu dem mit Mitteilung Nr. 227 im Amtsblatt Nr. 16/2021 zur Anhörung gestellten Tenor zu Ziffer 1 nochmals überarbeitet, so dass die betroffenen Länder eindeutig bestimmbar sind.

Mit der Definition der Staaten in Ziffer 2 ist keine Verpflichtung für die Anbieter verbunden, ihren Kunden das Aufsetzen von Rufnummern aller genannten Staaten zu erlauben. Ob und für welchen Nummernraum - bzw. auch für welche Nummernarten – das Aufsetzen ausländischer

Rufnummern zugelassen wird, liegt im eigenen unternehmerischen Entscheidungsspielraum der einzelnen Anbieter.

(4) Dem Vorschlag, ausschließlich Ortsnetznummern zum Gegenstand der Festlegung zu machen, wird nicht gefolgt. Zum einen wurde in bestimmten Nummernräumen der geographische Bezug aufgegeben. So ist etwa in Dänemark ein Ortsnetzbezug für Rufnummern inzwischen abgeschafft worden. Äquivalente zu den deutschen Nationalen Teilnehmernummern aus dem Rufnummernbereich (0)32 (vgl. § 3 Nr. 31 TKG) mögen vor diesem Hintergrund besonders interessant für eine Nutzung im Sinne dieser Festlegung sein. Das gleiche gilt etwa für Äquivalente für Servicrufnummern entsprechend dem nationalen Rufnummernbereich (0)180, vgl. § 3 Nr. 51 TKG.

Um dem in der Stellungnahme befürchteten Missbrauchspotenzial entgegenzuwirken, wird mit Ziffer 4 c. ausdrücklich klargestellt, dass nur solche Rufnummernarten aufgesetzt werden dürfen, für die das jeweilige ausländische Recht eine Anzeige grundsätzlich gestattet. Ist etwa nach dem jeweiligen ausländischen Recht die Übermittlung und Anzeige einer Premium-Dienst-Rufnummer (wie etwa in § 120 Abs. 2 TKG im deutschen Recht) verboten, darf diese auch nicht nach dieser Festlegung auf diese Weise genutzt werden.

Nach bilateraler Erörterung wurde an der im Rahmen der Stellungnahmen angeregten Beschränkung auf bestimmte Rufnummernarten auch wegen der Klarstellung zu Ziffer 6 (Stichwort „vertragliche Verpflichtung“) nicht länger festgehalten. Insbesondere wurden die Bedenken nicht weiter aufrechterhalten, weil aufgrund der Festlegung kein technischer Abgleich von Rufnummern und Rufnummernarten im Zeitpunkt des Verbindungsaufbaus erforderlich ist.

Es steht den jeweiligen Anbietern, die Endnutzern Anrufe unter Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer nach den hier festgelegten Voraussetzungen ermöglichen, frei, sich auf bestimmte Rufnummernarten zu beschränken. Es besteht keine Verpflichtung, Endnutzern das Aufsetzen bestimmter Rufnummern zu ermöglichen.

(4) Auch bei der Vorgabe in Ziffer 3 hat die Bundesnetzagentur sich maßgeblich am klar zum Ausdruck gekommenen Willen des Gesetzgebers orientiert.

Ausgangspunkt des grundsätzlichen Verbots eines Aufsetzens von ausländischen Rufnummern ist, dass Anrufe unter Anzeige ausländischer Rufnummern auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aufgrund einer Unvereinbarkeit mit entsprechenden Hoheitsrechten grundsätzlich verboten und auch unerwünscht sind. Vor diesem Hintergrund war für den deutschen Gesetzgeber ausschlaggebend bei der Schaffung der Festlegungskompetenz, dass es für Verbraucher in anderen Mitgliedsstaaten in bestimmten Fällen vorteilhaft sein kann, wenn er unter Anzeige einer Rufnummer des eigenen Landes kontaktiert wird. Hierfür war vor allem die Erwägung maßgeblich, dass Rückrufe auf eine entsprechende Rufnummer des eigenen Nummernraums regelmäßig günstiger sein dürften als Anrufe auf ausländische Rufnummern.

Ausnahmsweise soll nach den Erwägungen daher für denjenigen Endnutzer i.S.d. Ziffer 1 eine Ausnahme zugelassen werden, der seinen ausländischen Kunden eine Erreichbarkeit unter einer Nummer des eigenen nationalen Nummernraums des Kunden anbietet. Das ist z. B. der Fall, wenn ein europaweit agierendes Unternehmen von einem deutschen Netzanschluss aus seine französischen Kunden unter Anzeige einer französischen Rufnummer anruft.

Im Anhörungsverfahren wurde das Bedürfnis für eine entsprechende Ausnahme auch für solche Fälle gesehen, in denen etwa ein österreichisches Unternehmen von Deutschland aus europaweit

anruft, hierbei aber universell seine bekannte österreichische Rufnummer anzeigen möchte. Kunden in Frankreich würden damit von einer österreichischen Rufnummer kontaktiert werden. Diese Konstellation unterscheidet sich aber in einem maßgeblichen Punkt von dem Sachverhalt, für den der Gesetzgeber eine Ausnahme gestatten wollte. In diesem Fall besteht gerade die Ausnahme rechtfertigende Vorteil nicht, dass der Kunde von einer Nummer des eigenen Nummernraums angerufen wird, auf der er etwa auch zurückrufen kann. Diese Überlegung war für den Gesetzgeber ausweislich seiner Begründung dafür ausschlaggebend, eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot des Aufsetzens ausländischer Rufnummern zuzulassen. Der in der Stellungnahme geschilderte Sachverhalt ist damit gerade nicht vom in den Gesetzeserwägungen zum Ausdruck kommenden Schutzzweck umfasst.

Für Konstellationen, in denen Unternehmen europaweit oder sogar international eine einheitliche Rufnummer etablieren möchten, unter der sie einheitlich auftreten, stehen hierfür die Nummer für internationale entgeltfreie Telefondienste (vgl. § 121 TKG) zur Verfügung.

Ein Verstoß gegen die Dienstleitungsfreiheit wird in der Vorgabe der Ziffer 3 nicht erkannt. Auch Anbieter aus anderen Ländern (z. B. Niederlande) dürfen bei einem Anrufaufbau im öffentlichen deutschen Telekommunikationsnetz keine ausländische (z. B. niederländische) Rufnummer aufsetzen. Dies gilt für deutsche Anbieter wie für ausländische Anbieter gleichermaßen. Dieses Verständnis kommt im Übrigen auch zum Ausdruck in den weiter oben genannten Prinzipien der Internationalen Fernmeldeunion (ITU, vgl. <http://www.itu.int/rec/T-REC-E-164-201011-I/en>) und dem gemeinsamen Verständnis der Europäischen Staaten (vgl. <http://www.erodocdb.dk/Docs/doc98/official/pdf/REC1602.pdf>).

(5) Bei den Voraussetzungen der Ziffer 4 waren die Erwägungen aus dem Gesetzgebungsprozess ebenfalls maßgeblich. Zunächst muss an der genutzten Rufnummer, wie schon im Falle des Aufsetzens einer deutschen Rufnummer, ein Nutzungsrecht bestehen. Hierdurch wird sichergestellt, dass die Voraussetzungen für das Aufsetzen ausländischer Rufnummern nicht hinter den Vorgaben für deutsche Rufnummern zurückbleiben.

Unter welchen Voraussetzungen ein solches besteht und wie weit es reicht, ergibt sich aus dem jeweiligen Recht des Landes, dessen Nummernraum die Rufnummer angehört.

Im Übrigen verlangen schon die Einheit der Rechtsordnungen bzw. die jeweiligen Hoheitsrechte entsprechende Anforderungen und insbesondere auch, dass eine entsprechende Verwendung als Absenderrufnummer nach dem jeweiligen Recht zulässig sein muss. In der Bundesrepublik Deutschland kann keine Nutzung von Rufnummern ausländischer Nummernräume rechtmäßig sein, wenn die für den jeweiligen Nummernraum maßgebliche Rechtsordnung eine entsprechende Nutzung gar nicht gestattet. Aus diesem Grunde dürfen auch nur solche Rufnummer aufgesetzt werden, die nach dem Landesrecht grundsätzlich als Absenderrufnummer signalisiert werden dürfen. Andernfalls bestünde hier die Gefahr, den Missbrauch ausländischer Rufnummern zu ermöglichen.

Dass in einer Festlegung nach deutschem Recht insoweit auf ausländisches Recht eingegangen wird, lässt sich insofern nicht vermeiden: Ausländische Rufnummern unterliegen aufgrund der Reichweite der jeweiligen Hoheitsgewalt stets denjenigen Rechtsordnungen, deren Nummernraum sie angehören.

Ziffer 5 befreit durch die dort enthaltene Verantwortungsverteilung die nationalen Anbieter von der zum Teil befürchteten Beurteilung von ausländischem Recht. Die in einer Stellungnahme

entsprechend geäußerten Bedenken grundsätzlicher Art gegen die Erwähnung ausländischen Rechts greifen daher insgesamt nicht.

(6) Mit der Festlegung ist im Übrigen kein Anspruch von Endnutzern gegen Anbieter nach § 120 Absatz 1 Satz 1 TKG verbunden, ihnen die Möglichkeit einzuräumen, zusätzliche ausländische Rufnummern oder auch bestimmte Rufnummernarten aufzusetzen.

ccc. Auch die in Ziffer 5 und 6 festgelegten Voraussetzungen dienen der Sicherstellung, dass der sich aus den gesetzgeberischen Erwägungen ergebende Schutzzweck der Norm nicht verletzt wird.

Das Aufsetzen ausländischer Rufnummern ist von Voraussetzungen abhängig, die sich nach den jeweiligen ausländischen Rechtsordnungen bemessen. Eine Prüfung dieser Voraussetzungen ist wegen der Maßgeblichkeit ausländischen Rechts für die Beteiligten in der Bundesrepublik Deutschland unter Umständen schwierig und mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden. Auch ist zweifelhaft, ob die Bundesnetzagentur, die zur Verfolgung von Verstößen gegen § 120 Abs. 2 TKG zuständig ist, überhaupt dazu berufen wäre, rechtliche Bewertungen nach ausländischem Recht durchzuführen und selbst zu prüfen, ob die gewünschte Nutzung der ausländischen Rufnummer nach dem jeweiligen nationalen Recht zulässig wäre.

Durch die Verpflichtung, die sich nach ausländischem Recht richtenden Voraussetzungen durch geeignete Nachweise beizubringen, werden die Anbieter, die dem Endnutzer die abgehende Verbindung unter Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer ermöglichen, von einer eigenen Prüfung ausländischen Rechts entbunden. Sie müssen gerade nicht – wie zum Teil in Stellungnahmen befürchtet – ausländische Rechtsordnungen prüfen, beurteilen und ständig nachverfolgen (vgl. schon unter bbb. (5)). Auch der Endnutzer erhält durch die Nachweispflicht die Sicherheit, sich gemäß den Vorgaben von § 120 Abs. 2 TKG und damit rechtmäßig zu verhalten. Die Bundesnetzagentur kann die Vorlage von Nachweisen überprüfen, ohne selbst die Voraussetzung nach ausländischem Recht bewerten zu müssen. Erst diese Nachweispflicht ermöglicht die praktische Umsetzung der Festlegung.

(1) Die Schaffung einer Nachweispflicht, die für deutsche Rufnummern im Gesetz nicht vorgesehen sind, rechtfertigt sich durch die Tatsache, dass hier ein Ausnahmetatbestand von einem Verbot geschaffen wird. Die Regelung muss sicherstellen, dass nur in den sehr engen, vom Gesetz gemeinten Fällen eine Ausnahme eingeräumt wird. Ohne entsprechende Nachweispflichten könnte dies aus den Gründen, wie sie in den vorangegangenen Absätzen dargestellt wurden, nicht sichergestellt werden. Daneben dient die Nachweispflicht auch der Rechtsklarheit für die Beteiligten.

In Ziffern 5 und auch 6 wird insofern ein bestimmtes Nachweis- und Kontrollsystem etabliert, das der Einhaltung der engen Voraussetzungen, unter denen das Aufsetzen einer ausländischen Rufnummer ausnahmsweise zulässig ist, sowie der Rechtssicherheit dient.

Der Nachweis über ein Nutzungsrecht könnte dabei etwa durch ein Dokument erbracht werden, aus dem sich die Berechtigung für die Nutzung der Rufnummer ergibt (etwa Erwerbssurkunde, Rechnung etc.). Der Nachweis über die Zulässigkeit des Aufsetzens nach ausländischem Recht könnte durch eine entsprechende Erklärung beispielsweise einer ausländischen Regulierungsbehörde erbracht werden. Hierdurch wird der Begriff „auf geeignete Weise“ hinreichend bestimmt.

Es sind allerdings auch Fälle denkbar, in denen auf Nachweise verzichtet werden kann. Grundsätzlich ist der Endnutzer für die Rechtmäßigkeit der Nutzung einer ausländischen Rufnummer verantwortlich. Dies bedeutet, dass er die Voraussetzungen für seine Nutzung schaffen und auch gegenüber dem Anbieter belegen muss. Allerdings ist eine Nachweispflicht dann nicht sinnvoll, wenn der Anbieter selbst bereits um die Zulässigkeit der Nutzung weiß. Dies ist etwa der Fall, wenn er dem Endnutzer die ausländische Rufnummer selbst verschafft hat und weiß, dass das jeweilige ausländische Recht eine entsprechende Nutzung zulässt. Hier wird davon ausgegangen, dass bei den Anbietern aufgrund deren Erfahrung bereits entsprechendes Wissen vorhanden ist. In dem Fall muss der in Satz 2 genannte Nachweis nicht erbracht werden (Satz 3).

Von einem „verschaffen“ im Sinne der Vorschrift kann auch dann ausgegangen werden, wenn der Anbieter seinem Endkunden die Rufnummer von einem anderen ausländischen Anbieter, also einem Dritten besorgt hat. Der Anbieter muss sie seinem Endkunden nicht selbst zur Nutzung überlassen bzw. verschaffen. Die vorgeschlagene Einfügung „das Unternehmen“ des Anbieters, deckt daher nicht alle möglichen Fälle ab und wäre zu eng.

Die Informationspflicht des Endkunden beinhaltet die Information an den Anbieter, dass er plant, eine bestimmte Rufnummer bei Anrufen in das Land, dessen Nummernraum die betreffende Rufnummer angehört, aufzusetzen. Mit der Auferlegung einer Pflicht des Endnutzers, seinen Anbieter über die Nutzung einer ausländischen Rufnummer zu informieren, wird im Übrigen den vorgetragenen Bedenken Rechnung getragen, dass der Anbieter unter Umständen keine Kenntnis von einer Nutzung durch den Endnutzer hat und haben kann. Durch die den Endnutzer treffende Pflicht wird nochmals betont, dass die primäre Verantwortung für die Einhaltung der Voraussetzungen beim Endnutzer liegt. Gleichzeitig stellt sie den Anknüpfungspunkt für die die Anbieter treffende Obliegenheit nach Ziffer 6 dar; ohne eine entsprechende Information des jeweiligen Endnutzers werden die Obliegenheiten der Anbieter nicht ausgelöst. Sie stellt insofern eine Vereinfachung für die Anbieter dar, in welchen Fällen die Vorgaben in Ziffer 6 überhaupt relevant werden.

(5) Ziffer 6 enthält - spiegelbildlich zu Ziffer 5 – Vorgaben für die eingebundenen Anbieter. Auch diese Vorgaben dienen der Absicherung der in dieser Festlegung getroffenen Voraussetzungen, und erst hierdurch wird die praktische Umsetzung der Vorgaben ermöglicht.

Aktuell werden beim Anrufaufbau Informationen hinsichtlich zusätzlicher Rufnummern nicht in jedem Fall überprüft. Da durch die Festlegung eine Ausnahme von dem Grundsatz getroffen wird, dass an inländischen Netzzugängen beim Aufbau von abgehenden Anrufen keine ausländischen Rufnummern genutzt werden dürfen, muss gewährleistet sein, dass die festgelegten Voraussetzungen eingehalten und nur in hier erlaubten Fällen ausländische Rufnummern aufgesetzt werden. Diesem Zweck dient das in den Ziffern etablierte, ausdifferenzierte und aufeinander aufbauende System. Ohne dieses ist nicht sichergestellt, dass nur in den vom Gesetzgeber gewollten, eng begrenzten und vom Schutzzweck der Norm noch gedeckten Ausnahmen ausländische Rufnummern übermittelt werden. Zu berücksichtigen ist, dass ein Verstoß gegen die Festlegung ohne eine entsprechende Einbindung der Anbieter, sich Nachweise vorlegen zu lassen, nur selten entdeckt werden dürfte, insbesondere, weil Zielrufnummern im Ausland betroffen sind. Der Missbrauch würde in einer Vielzahl von Fällen unentdeckt bleiben.

Den Anbietern werden klare Vorgaben an die Hand gegeben, welche Nachweise von ihnen unter welchen Voraussetzungen zu kontrollieren sind. Durch die Regelung in Ziffer 6 wird insofern eine

gewisse Absicherung und Rechtssicherheit auch für diejenigen Anbieter erzielt, die ihren Kunden freiwillig die Möglichkeit eröffnen wollen, ausländische Rufnummern aufzusetzen. Dies gilt auch gerade hinsichtlich eines Wegfalls der Berechtigung. Hier tritt die Obliegenheit, sich erneut Nachweise vorlegen zu lassen, erst ein, wenn der Anbieter objektiv Anhaltspunkte hat. In einem solchen Fall muss konsequenterweise die Berechtigung anhand von Nachweisen kontrolliert werden, um Missbrauch zu verhindern und den Schutzzweck von § 120 Absatz 2 TKG nicht zu gefährden.

Nach Auswertung der Stellungnahmen wurde in Ziffer 6 klargestellt, dass eine vertragliche Verpflichtung des Endnutzers, die hier festgelegten Voraussetzungen einzuhalten, durch den Anbieter ausreicht, um die Vorgabe nach Ziffer 6 Satz 1 zu erfüllen. Ausdrücklich muss keine technische Prüfung einzelne Verbindungen erfolgen. Hiermit wurde den geäußerten Bedenken aus mehreren Stellungnahmen Rechnung getragen.

Inhaltliche Vorgaben hinsichtlich der vertraglichen Vereinbarungen sind in dieser Festlegung nicht getroffen. Ob die Ausgestaltung als AGB im Einzelnen rechtmäßig ist, wird eine Frage des Einzelfalls sein. Es ist davon auszugehen, dass eine entsprechende Klausel nicht allein deshalb unwirksam ist, weil sie die in Ziffer 6 festgelegte vertragliche Sicherstellung regelt.

(6) Um die Einhaltung der Voraussetzungen aus dieser Verfügung sicherzustellen, stehen der Bundesnetzagentur ihre Befugnisse nach § 123 TKG zur Verfügung. Einer gesonderten Aufnahme dieser Befugnisse in die Verfügung bedarf es daher nicht. Das festgelegte Pflichten- bzw. Obliegenheitensystem ersetzt insofern keineswegs, wie in einer Stellungnahme fälschlich vorausgesetzt, Maßnahmen der Bundesnetzagentur zur Missbrauchsverfolgung.

ddd. Die Vorgaben für Werbeanrufer nach § 15 Abs. 2 TTDSG bleiben von dieser Festlegung unberührt.

bb. Verhältnismäßigkeit

Die getroffene Festlegung ist erforderlich, geboten und insgesamt verhältnismäßig (s. zum Teil schon die entsprechenden Erwägungen unter aa.). Sie setzt die gesetzliche eröffnete Möglichkeit zur Schaffung einer Ausnahmvorschrift um und trifft die notwendigen Voraussetzungen für ihre Einhaltung. Hierdurch wird die Gefahr des sonst zu befürchtenden Missbrauchs durch unerwünschte Rufnummernmanipulationen deutlich reduziert.

cc. Ermessen

Bei der Ausübung des ihr eingeräumten Ermessens hat die Bundesnetzagentur berücksichtigt, dass die Ermächtigungsgrundlage des § 120 Abs. 2 Satz 4 TKG gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens auf Wunsch der Branche ergänzt wurde und ihr Auswahlermessen dahingehend ausgeübt, eine entsprechende Festlegung zu treffen. Sie hat sich bei den getroffenen Regelungen an den Erwägungen orientiert, die zur Schaffung der Ermächtigungsgrundlage geführt haben und wie sie den Ausführungen des Ausschusses für Wirtschaft und Energie in seiner Beschlussempfehlung und seinem Bericht vom 21.04.2021 (Bundestags-Drucksache 19/28865, S. 401f.) zu entnehmen sind (vgl. hierzu schon ausführlich unter aa.).

b. Adressat

Die Anordnung wendet sich auch an den richtigen Adressatenkreis.

§ 120 TKG benennt in seinen verschiedenen Absätzen unterschiedliche Verpflichtete. Während etwa Absatz 1 Pflichten der Anbieter von öffentlich zugänglichen nummerngebundenen interpersonellen Telekommunikationsdiensten enthält, wendet sich Absatz 2 der Vorschrift an die Endnutzer. Diese sind folglich auch Adressaten dieser Festlegung. Ziffer 5 dieser Anordnung verpflichtet die Endnutzer ausdrücklich, gegenüber dem Anbieter, der den Anruf aufbaut, bei dem die ausländische Rufnummer mitgesendet werden soll (also dem Telekommunikationspartner des Endnutzers), seine Berechtigung nachzuweisen. Diese Verpflichtung soll es dem den Anruf aufbauenden Anbieter ermöglichen, die Nachweise über die Berechtigung zu kontrollieren, um sich nicht selbst an einem etwaigen Rechtsverstoß zu beteiligen.

Adressat der Vorgaben von Ziffer 5 sind damit die Endnutzer; nicht dagegen die Anbieter. Diese werden vielmehr in Ziffer 6 adressiert, weshalb die geäußerten Bedenken – die Anbieter seien nicht richtiger Regelungsadressat der Vorgaben von Ziffer 5 und ihre Erfüllung diesen faktisch unmöglich – bei Ziffer 5 keine Rolle spielen. Inhaltlich wurden sie jedoch bei den Ausführungen zu Ziffer 6 berücksichtigt.

Ziffer 6 richtet sich folglich an die Anbieter öffentlicher nummerngebundener interpersoneller Telefondienste, die dem Endnutzer den Aufbau der abgehenden Verbindung ermöglichen, bei den die ausländische Rufnummer in Ausnahme zu § 120 Abs. 1 Satz 1 TKG aufgesetzt wird. Zum Teil wurden Bedenken geäußert, ob hinsichtlich der Pflichtenverteilung in § 120 Abs. 1 TKG (Anbieter) und Abs. 2 TKG (Endnutzer) im Rahmen der Festlegung die Anbieter überhaupt als Adressaten herangezogen werden können. Bei den Bedenken wird aber nicht berücksichtigt, dass Voraussetzungen für die Ausnahme von einem gesetzlichen Verbot geschaffen werden. Zur Verhinderung von Missbrauch ist der mit den Voraussetzungen verbundene höhere Aufwand gerechtfertigt. Die Ermächtigungsbefugnis der Bundesnetzagentur ist hinsichtlich des Adressaten insoweit nicht beschränkt. Die Anbieter treffen im Rahmen des abgestuften Verantwortlichkeitensystems notwendigerweise gewisse Obliegenheiten, ohne die die Einhaltung der Voraussetzungen für ein ausnahmsweise zulässiges Aufsetzen ausländischer Rufnummern nicht sichergestellt werden können. Mit anderen Worten: Ohne entsprechende Obliegenheiten der Anbieter wäre der Schutzzweck von § 120 Abs. 2 TKG gefährdet und die Voraussetzungen für eine Festlegung wären nicht erfüllt.

4. Kein Durchführungsformular

Der Anregung aus einer Stellungnahme, dass der Prozess künftig durch ein Durchführungsformular der Bundesnetzagentur gesteuert wird, kann nicht gefolgt werden, da die Bundesnetzagentur in die Beziehungen zwischen den Anbietern und den Endnutzern nicht einbezogen ist.

5. Keine Notwendigkeit für die Anordnung eines Antragsverfahrens

Die in einer Stellungnahme vorgeschlagene Regelung eines Antragsverfahrens zur Genehmigung der Nutzung ausländischer Rufnummern in Einzelfällen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erforderlich. Die vom Gesetzgeber gewünschten Fallkonstellationen werden durch die getroffene Festlegung umfassend abgedeckt.

6. Zeitpunkt der Bekanntgabe (Tenor Ziffer 7)

Damit die in der Gesetzesbegründung erwähnten Geschäftsmodelle, welche zu einer Aufnahme der Ermächtigungsgrundlage in § 120 Abs. 2 Satz 4 TKG geführt haben, schnellstmöglich rechtmäßig erbracht werden können, sollen die in den Ziffern 1 bis 6 getroffenen Festlegungen möglichst frühzeitig anwendbar sein.

Aus diesem Grund wird von der in § 210 Satz 3 TKG als üblich vorgesehenen Bekanntgabefrist von zwei Wochen abgewichen. An ihre Stelle tritt nach § 210 Satz 4 TKG der nach § 41 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz frühestmögliche Zeitpunkt für die Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung.

7. Widerrufsvorbehalt (Ziffer 8)

Die Bundesnetzagentur behält sich gemäß § 36 Abs. 2 Ziffer 3 VwVfG den Widerruf dieser Festlegungsentscheidung oder einzelner Teile vor. Dieser Vorbehalt soll insbesondere sicherstellen, dass neue Erkenntnisse berücksichtigt werden können, soweit dies erforderlich ist. Nur so kann die Entwicklungsoffenheit aufgrund eines derzeit nicht konkret absehbaren Anpassungsbedarfs gewährleistet werden.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn oder bei einer sonstigen Dienststelle der Bundesnetzagentur erhoben werden.

Der Widerspruch hat gemäß § 217 Abs. 1 TKG keine aufschiebende Wirkung. Die Einlegung des Widerspruchs ändert nichts an der Wirksamkeit und Vollziehbarkeit des Bescheides.