

zum Entwurf einer Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV, Stand 01.10.2004)

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 Verordnung über Notrufverbindungen (NotrufV-E) vorgelegt. BITKOM nutzt die Gelegenheit, zu dem Entwurf Stellung zu beziehen.

■ Allgemein: Weitere Kostenbelastungen ohne Erstattungen

Wie auch der parallel im Verordnungsgebungsverfahren befindliche Entwurf einer TKÜV fordert der neue Entwurf einer NotrufV den Telekommunikationsunternehmen weitere, umfangreiche technische Anpassungen und Aufrüstungen ab. Diese sind teilweise bereits von zweifelhaftem Nutzwert, belasten die Unternehmen aber gleichwohl beträchtlich.

BITKOM bittet erneut nachdrücklich darum, nicht aus den Augen zu verlieren, dass sowohl TKÜV als auch NotrufV originär staatliche Aufgaben regeln. Die Telekommunikationsunternehmen leisten seit jeher ihren Anteil an der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie an der Notrufversorgung der Bevölkerung. Der Staat darf jedoch seine ureigenen Aufgaben nicht in immer unüberschaubarerem Maße auf die Unternehmen abwälzen, ohne sie hierfür zu entschädigen. Es kann nicht darum gehen, den Unternehmen alles aufzubürden, was die Erfüllung staatlicher Aufgaben irgendwie potenziell erleichtern könnte. Ganz besonders dann, wenn der Staat Private zur Erfüllung seiner Aufgaben heranzieht, muss er sich besonders streng die Frage der Verhältnismäßigkeit stellen. In diesem Sinne stellt auch die Empfehlung der Kommission vom 25. Juli 2003 zur Übermittlung von Angaben zum Anruferstandort in elektronischen Kommunikationsnetzen an um Standortangaben erweiterte Notrufdienste (2003/558/EG) klar, dass etwa Festlegungen zur Bereitstellung von Standortdaten sowohl diskriminierungsfrei als auch unter Berücksichtigung der Kostenaspekte getroffen werden müssen (9. Erwägungsgrund). Zudem ist es Aufgabe des Staates und nicht der Unternehmen, die Entwicklung und Implementierung von Standorttechnologien höchster Genauigkeit zu fördern (Empfehlung Nr. 12). Die nachfolgenden Vorschläge sind daher auch und in erster Linie zwingende Kostenminimierungsvorschläge, über die sich der verhältnismäßig handelnde Staat nach Ansicht von BITKOM schwerlich hinwegsetzen kann.

■ § 3 NotrufV-E – Notrufnummern

§ 3 NotrufV-E legt als Notrufnummern die europaeinheitliche 112 und die nationale 110 fest. Wir begrüßen, dass von einer Erweiterung des Umfangs von Notrufnummern – bspw. auf die Seenotrufnummer 124 124 – abgesehen worden ist. Nur so wird die nötige Einprägsamkeit bei der Bevölkerung erreicht. Aus diesem Grund regen wir sogar an, langfristig nur die europaeinheitliche Notrufnummer 112 zuzulassen, wie dies auch in anderen europäischen Ländern, beispielsweise in Dänemark und den Niederlanden, der Fall ist.

■ § 4 NotrufV-E – Einzugsgebiet der Notrufabfragestellen

Abs. 1 – Festlegung der Einzugsgebiete

Nach § 4 Abs. 1 NotrufV-E legen die Notrufträger die Notrufabfragestellen und deren Einzugsgebiete nebst Ersatz-Notrufabfragestellen fest und teilen diese Angaben der Regulierungsbehörde mit.

Damit wird die Gestaltung der Einzugsgebiete ins völlige Belieben der Notrufträger gestellt. Dies führt sowohl im Festnetz- als auch im Mobilfunkbereich zu unlösbaren Problemen, weshalb § 4 Abs. 1 NotrufV-E zwingend eingeschränkt werden muss:

Im Festnetz ist zwar eine Zusammenfassung mehrerer vollständiger Ortsnetze zu einem Einzugsgebiet möglich; eine Zuordnung von Ortsnetz*teilen* zu beliebigen Einzugsgebieten ist aber mit vertretbarem Aufwand technisch nicht realisierbar. Hier wären enorme zusätzliche Investitionen erforderlich, deren Erstattung nicht ansatzweise geregelt ist. Auch haben die Notrufträger kein überwiegendes Interesse an einem dermaßen umfassenden Gestaltungsrecht der Einzugsgebiete dargelegt. Die Einzugsgebiete müssen sich daher zwingend an den durch die Regulierungsbehörde festgeschriebenen Ortsnetzbereichen orientieren.

Beim Mobilfunk stellt sich das Problem, dass eine eindeutige Zuordnung von Standorten zu einzelnen Notrufabfragestellen aus netztechnischen Gründen nicht durchgängig möglich ist. Dies hat zwei Gründe: Zum einen kann ein und derselbe Standort durch mehrere Funkzellen versorgt sein. Zum anderen kann das Versorgungsgebiet einer Mobilfunkzelle je nach Auslastung variieren („atmende Zellen“). Klarzustellen ist daher, dass sich die Festlegung der Einzugsgebiete auch an den technischen Besonderheiten der jeweiligen Telekommunikationsnetze, insbesondere deren Infrastruktur, zu orientieren hat.

Schließlich ist BITKOM der Ansicht, dass die von der Regulierungsbehörde vorgenommene Kennzeichnung der Einzugsbereiche den Netzbetreibern mitgeteilt und nicht nur als Holschuld „zur Verfügung“ gestellt werden muss. Nur so sind eine zeitnahe Information und Reaktion gewährleistet. Eine Änderung bestehender Kennzeichnungen durch die Regulierungsbehörde wird voraussichtlich selten vorkommen, so dass es nicht sachgerecht ist, dass die Netzbetreiber sich ununterbrochen vergewissern müssen, ob sich etwas geändert hat. Für die Regulierungsbehörde stellt es dagegen keinen großen Aufwand dar, gelegentliche Änderungen über einen Verteiler zeitnah zu kommunizieren.

Abs. 2 – Anpassungszeitrahmen und -modalitäten

Nach § 4 Abs. 2 NotrufV-E sind die in den Netzen erforderlichen Anpassungen zu einem zwischen Notrufträger und Netzbetreiber vereinbarten Umschaltzeitpunkt innerhalb einer Stunde und ohne Beeinträchtigung bestehender Notrufverbindungen durchzuführen.

Ein starres Zeitfenster von einer Stunde ist nicht sachgerecht. Die Anpassungen umfassen nicht nur den eigentlichen technischen Aufwand, sondern auch noch eine gründliche Überprüfung der tatsächlichen Funktionsfähigkeit, denn Sorgfältigkeit sollte in jedem Fall Vorrang vor starren Zeitfenstern haben. Diese Arbeiten können oft nicht innerhalb einer Stunde abgeschlossen werden. Auf die Zeitvorgabe sollte daher verzichtet werden.

Ob die neu aufgenommene Forderung, dass bestehende Notrufverbindungen nicht beeinträchtigt werden dürfen, technisch umsetzbar ist, kann erst eingeschätzt werden, wenn die technischen Rahmenbedingungen ausreichend geklärt sind. Bis dahin sollte dieser Zusatz wieder herausgenommen werden.

■ § 5 NotrufV-E – Herstellung von Notrufverbindungen

§ 5 NotrufV-E regelt die Notrufmöglichkeiten der Anschlüsse.

Hier sind zunächst zwei begriffliche Anmerkungen angebracht:

Zum einen ist § 5 NotrufV-E die einzige Stelle in dem NotrufV-E, an welcher der – nicht weiter definierte – Begriff „Teilnehmernetzbetreiber“ vorkommt. Er sollte durch den im NotrufV-E im Übrigen verwendeten Begriff des Netzbetreibers ersetzt werden.

Zum anderen wird mit „Herstellen“ einer Verbindung üblicherweise der netzseitige Vorgang des Verbindungsaufbaus bezeichnet. Gemeint ist in § 5 NotrufV-E aber wohl das Absetzen eines Notrufs durch den Nutzer. Als solches sollte es auch bezeichnet werden.

Inhaltlich müssen nach Ansicht von BITKOM auch neue Produktideen, die gerade für ältere und behinderte Menschen nur eine spezielle Notruftaste vorsehen, berücksichtigt werden. Solche Geräte stellen im Notfall minimale Anforderungen an die körperliche und geistige Leistungsfähigkeit und entlasten den Betroffenen insbesondere von der Entscheidung, welche der Notrufnummern denn nun in der aktuellen Situation „die richtige“ ist. Davon geht auch § 5 Abs. 2 NotrufV-E aus, der ein automatisches Anwählen nur verbietet, soweit es ohne unmittelbares Tätigwerden eines Menschen geschieht. Für solche Fälle sollte aber auch positiv klargestellt werden, dass die Möglichkeit, einen Notruf an neuartigen Geräten nur über eine Notruftaste abzusetzen, den Anforderungen des § 5 Abs. 1 NotrufV-E entspricht.

■ § 6 NotrufV-E – Übermittlung der Notrufe

Abs. 1- Übermittlung von Rufnummer und Standortdaten

§ 6 Abs. 1 Satz 1 NotrufV-E verpflichtet die Netzbetreiber bei Notrufverbindungen zur Übermittlung der Rufnummer und der Standortdaten gemäß § 7 NotrufV-E an die Notrufabfragestelle.

Die gegenwärtige Formulierung stellt gegenüber der früheren Version insoweit eine Verbesserung dar, als sie die Übermittlung von Rufnummern und Standortdaten nicht mehr an ein bestimmtes Verfahren knüpft. Eine Festlegung auf eine Übertragungsart ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt auch nicht europarechtlich geboten. BITKOM spricht sich jedoch für eine eindeutige, technikoffene Formulierung aus, die dazu verpflichtet, Rufnummer und Standortdaten „bereitzustellen“. Es muss klargestellt werden, dass die Netzbetreiber nicht verpflichtet werden, das teurere push-Verfahren einzuführen.

Im Festnetz bestehen nämlich für eine Übermittlung von Standortdaten im push-Verfahren gegenwärtig keine technischen und prozessualen Voraussetzungen. Die erforderlichen Anpassungen würden erhebliche Investitionen bei allen Netzbetreibern erfordern. Dies ist nicht gerechtfertigt, da nach der Entwurfsbegründung in nur 5% der Notrufe Angaben über den Anruferstandort benötigt werden und sich hier das gegenwärtig praktizierte Verfahren des Auskunftersuchens (pull-Verfahren) über Jahre bewährt hat. Es gewährleistet die zeitnahe Ermittlung der Standortdaten durch die Notdienststräger im Bedarfsfall und genügt daher dem tatsächlichen Bedarf.

Das bisherige System steht auch im Einklang mit Artikel 26 Abs. 3 Universaldienstrichtlinie im Zusammenhang der zugehörigen Empfehlung der Kommission vom 25. Juli 2003. Die Empfehlung besagt in Ziff. 4, dass der Netzbetreiber mit jedem unter der einheitlichen europäischen Notrufnummer 112 getätigten Notruf die technisch jeweils am besten verfügbaren Angaben über den Anruferstandort übermitteln soll. Ziff. 4 Satz 2 der Kommissionsempfehlung erklärt es sogar ausdrücklich in einem Übergangszeitraum für zulässig, „dass die Betreiber Standortangaben nur auf Anforderung zur Verfügung stellen“. Eine Festlegung auf das teurere push-Verfahren soll erst in Betracht kommen, nachdem die Kommission die nationalen Erfahrungen mit den jeweiligen Lösungsmodellen und die Anforderungen der Notrufabfragestellen überprüft hat und sich hieraus ein Bedürfnis für die automatische Übermittlung ergeben sollte. Die in der Entwurfsbegründung genannte Größenordnung von 5% lässt ein solches Bedürfnis bislang nicht ansatzweise erkennen.

Entsprechendes gilt für § 6 Abs. 1 Satz 2 und 3 NotrufV-E, die den Betreiber eines Mobilfunknetzes zur Übermittlung seiner Netzkennung und – bei Notrufverbindungen von Mobilfunktelefonen ohne, ohne gültige oder mit nicht aktivierter Mobilfunkkarte - der Gerätenummer nebst einer von der Regulierungsbehörde festgelegten Zeichenfolge verpflichten. Es genügt, dass der Netzbetreiber die Netzkennung für die Notrufabfragestelle verfügbar macht.

Da allgemein bekannt ist, dass nahezu alle Notrufe, die von Mobilfunkgeräten ohne gültige SIM-Karte abgesetzt werden, missbräuchlich sind, dient die Übermittlung von Identifizierungsmerkmalen in diese Fällen – wie in der Entwurfsbegründung ausdrücklich angegeben – lediglich der Missbrauchsverfolgung. Eine solche obliegt aber zweifelsfrei dem Staat, der hierfür auch die Kosten tragen muss. Die Telekommunikationsunternehmen leisten schon einen mehr als ausreichenden Beitrag zum unmittelbaren Funktionieren des Notrufsystems und dürfen nicht in solch großem Maße darüber hinaus auch noch die durch Missbrauch dieses Systems verursachten Kosten auferlegt bekommen.

Aus den genannten Gründen sollte vorrangig erwogen werden, Notrufverbindungen von Mobilfunktelefonen ohne, ohne gültige oder mit nicht aktivierter Mobilfunkkarte zu verbieten. Damit würde die Ursache des Missbrauchs eliminiert, so dass alle Beteiligten ihre vorhandenen Ressourcen auf die Hilfe bei wirklichen Notfällen fokussieren können. Gemäß einer von der EU-Kommission kürzlich durchgeführten Umfrage wird dieser Schritt in einer wachsenden Zahl von Mitgliedsstaaten – aktuell sind es fünf Länder – umgesetzt. Ein geeigneter Ort für solch ein Verbot wäre ein neuer Absatz 2 in § 5 NotrufV-E.

Abs. 2 – Vorrangigkeit der Notrufverbindung

§ 6 Abs. 2 NotrufV-E verpflichtet die Netzbetreiber, Notrufverbindungen vorrangig und unabhängig davon herzustellen, in welchem Netz die Notrufverbindung ihren Ursprung hat.

Dies stößt auf technische Schwierigkeiten sowohl im Festnetz- als auch im Mobilfunkbereich: Für Festnetzanschlüsse an Abgesetzten Peripheren Einheiten (APE) ist ein solcher unbedingter Vorrang derzeit nicht realisiert. Anders als bei Verbindungsleitungen ist bei APEs ein freier Kanal für den Notruf nicht vorhanden. Für eine entsprechende Realisierung wäre eine Nachrüstung zusätzlicher Verbindungsleitungen erforderlich. Die hiermit verknüpften zusätzlichen Kosten wären beträchtlich. Im Mobilfunk ist derzeit eine Priorisierung von Gesprächen über 110 technisch nicht möglich, weil standardgemäß der Rufaufbau eines 110-Notrufes nicht dem eines 112-Notrufes mit seinem so genannten emergency call setup, sondern dem eines ganz normalen Gespräches zu einer beliebigen Festnetz- oder Mobilfunkrufnummer entspricht.

Dagegen eröffnet eine vorrangige Herstellung von Notrufverbindungen ein erhebliches Missbrauchspotenzial: Ein Mobilfunknutzer kann sich durch Wählen einer Notrufnummer und zeitnahe Beendigung des aufgebauten Gesprächs einen freien Kanal in einer ansonsten belegten Funkzelle (z. B. bei Stausituationen auf Autobahnen) verschaffen und so die Notrufabfragestellen mit falschen Notrufen zusätzlich belasten. Angesichts der bereits gegebenen zügigen Herstellung von Notrufverbindungen ist demgegenüber eine explizite Verpflichtung nicht notwendig und in Anbetracht des aufgezeigten Missbrauchspotentials sogar kontraproduktiv.

BITKOM regt daher an, die Pflicht zum unbedingten Vorrang für die Herstellung von Notrufverbindungen zu streichen.

Sollte diese Anregung nicht aufgegriffen werden, so sind auf jeden Fall zwingend aus den oben dargelegten Gründen Ausnahmen für 110 im Mobilfunk und für APEs im Festnetz vorzusehen.

Abs. 3 – Vor- und Nachwahl von Ziffern

Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 NotrufV-E darf eine zeitnahe Vor- oder Nachwahl von Ziffern zur Notrufnummer nicht zur Verbindung zu einer Notrufabfragestelle führen, es sei denn im Falle einer Call-by-Call-Vorwahl.

Hier bleibt in der Formulierung zunächst unklar, ob auch Netzbetreiber, die kein Call-by-Call unterstützen müssen, im Falle der Vorwahl einer Call-by-Call-Nummer vor der Notrufnummer eine Notrufverbindung herstellen müssen. Es ist klarzustellen, dass dies nicht gefordert wird.

Hinsichtlich der Nachstellung von Ziffern kann die Vorgabe aus technischen Gründen nicht erfüllt werden: Die Ziffernnachwahl wird gegenwärtig nicht unterdrückt; der Aufbau einer Verbindung zur Notrufabfragestelle erfolgt, wenn eine Rufnummer mit 112 beginnt.

Überdies würde das Verbindungsverbot zu einer Situationsverschlechterung für echte Notfallopfer führen: Nicht selten drückt ein tatsächlich hilfebedürftiger Nutzer in der Notsituation – beabsichtigt oder aus Versehen – aus Furcht, Verwirrung oder Schrecken zusätzliche Zifferntasten. Ihm wäre die Hilfe abgeschnitten, wenn sein Notruf deshalb nicht berücksichtigt würde. Aus beiden Gründen – technische Unmöglichkeit und Schutzlosstellen möglicher Notfallopfer – muss nach Ansicht von BITKOM der Umstand gelegentlicher unbeabsichtigter Verbindungen zu Notrufabfragestellen als systemimmanent hingenommen werden.

■ § 7 NotrufV-E – Standortdaten

§ 7 NotrufV-E verpflichtet den Netzbetreiber zur Ermittlung und Übermittlung von Standortdaten, und zwar nach dem Stand der Technik und unter Berücksichtigung der stetigen Verbesserungen der Informationstechnik.

Aus den bereits zu § 6 Abs. 1 NotrufV-E genannten Gründen sollte auch hier eine offene Formulierung gewählt werden, die die Unternehmen und Notrufträger nicht auf den Einsatz einer bestimmten Lösung festlegt, sondern sie in die Lage versetzt, jeweils europarechtskonform Standortdaten zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus muss auch festgehalten werden, dass die Netzbetreiber nicht eigens für die Zwecke dieser Verordnung Standortdaten „ermitteln“ müssen, sondern nur diejenigen Angaben zum Anruferstandort bereitzustellen haben, die ohnehin vorliegen, und zwar in der Genauigkeit, die vom Netzbetreiber bereits für andere Zwecke genutzt wird.

Entsprechend dürfen die Netzbetreiber nicht verpflichtet werden, den jeweiligen Stand der Technik und die stetigen Verbesserungen der Informationstechnik im Allgemeinen nachzuvollziehen. Ihnen muss es gestattet sein, auch bei der Realisierung der Notruffähigkeit auf den im jeweiligen Netz vorhandenen Stand der Technik zurückgreifen zu können. Andernfalls müssten die Verpflichteten stets alles technisch Mögliche unternehmen und jede Kostenbelastung schultern, um den Notrufträgern ein Höchstmaß an Genauigkeit und Qualität bieten zu können. Dies entspricht weder dem europäischen Leitbild der gerechten Lastenverteilung bei der Sicherstellung der Notruffunktionalität, noch ist eine solche Regelung verhältnismäßig.

■ § 8 NotrufV-E – Anforderungen an Notrufanschlüsse

§ 8 NotrufV-E regelt die Anforderungen an Notrufanschlüsse.

Berücksichtigung der technischen Standards an den Notrufabfragestellen

Eine reibungslose technische Abwicklung bei der Übermittlung und Bearbeitung eingehender Notrufe erfordert nicht nur bei den Netzbetreibern, sondern auch auf Seiten der Notrufabfragestellen die Einhaltung technischer Mindeststandards. So ist bei den Notrufabfragestellen das Vorhalten eines Euro-ISDN-Anschluss unerlässlich, über den derzeit jedoch nicht alle Notrufabfragestellen verfügen. Diese Mindestvoraussetzung muss in § 8 NotrufV-E verankert werden. Weitere Details sind in der Technischen Richtlinie nach § 9 festzulegen.

Abs. 1 – Übermittlung von Daten

In seiner gegenwärtigen Fassung impliziert die Vorschrift im Abs. 1 Nr. 2 das push-Verfahren. Aus den zu § 6 Abs. 1 und § 7 NotrufV-E genannten Gründen sollte hier die Möglichkeit aufrechterhalten werden, jedes geeignete Verfahren anzuwenden. § 8 NotrufV-E sollte dem angepasst werden.

Abs. 2- Automatische Notrufweitschaltung

Die Regelung zur Notrufweitschaltung im Bedarfsfall stößt auf technische Schwierigkeiten: Nach gegenwärtig realisierter Forderung der Notrufträger dürfen von Notrufanschlüssen keine abgehenden Anrufe aufgebaut werden. Die Weitschaltung von Anrufen ist jedoch ein abgehendes Gespräch und könnte daher nicht aufgebaut werden.

Abs. 3 – Fallweise Notrufweitschaltung

Selbst wenn Notrufabfragestellen für abgehende Gespräche geöffnet werden dürfen, muss die Notrufweitschaltung im Bedarfs- und im Störfall auf die Ersatz-Notrufabfragestelle gemäß § 4 NotrufV-E begrenzt werden. Eine Weiterleitungsmöglichkeit an beliebige andere Not-

rufabfragestellen, wie im Entwurf vorgesehen, ist nicht notwendig und würde zu unvermeidbaren Verkehrseinschränkungen führen.

■ **§ 9 NotrufV-E – Technische Einzelheiten**

In Satz 1 wird Bezug auf § 8 Abs. 5 genommen. Da dieser in der aktuellen Fassung nicht mehr existiert, ist der entsprechende Hinweis zu streichen.

Berlin, den 26. Oktober 2004