

Regulatorische Rahmenbedingungen für VoIP in der Schweiz

Im Folgenden werden die aktuellen und künftigen regulatorischen Rahmenbedingungen in der Schweiz bezüglich Internet-Telefonie auf Basis des Voice over Internet-Protocol (VoIP) dargestellt.

1. Aktuelle regulatorische Rahmenbedingungen

1.1 VoIP als Telekommunikationsdienstleistung

Das Fernmeldegesetz (FMG) ist technologie-neutral ausgestaltet und daher auf alle Telekommunikationsdienstleistungen anwendbar, unabhängig der technischen Mittel, mit denen diese erbracht werden.

Das FMG definiert einen Fernmeldedienst als „die fernmeldetechnische Übertragung von Informationen für Dritte“. Weil VoIP unter diese Definition fällt, sind die Bestimmungen des FMG und der Fernmeldeverordnung (FDV) auch auf VoIP-Dienste anwendbar.

Das FMG und die FDV enthalten jedoch keine spezifischen Bestimmungen zu VoIP, weshalb die allgemeinen, auch für andere Fernmeldedienste geltenden Grundsätze zur Anwendung gelangen. Damit stehen einem Anbieter von VoIP-Diensten insbesondere die folgenden Rechte und Pflichten zu:

- a) Konzessions- oder Meldepflicht sowie Abgabepflicht bezüglich der gesetzlichen Verwaltungs- und Konzessionsgebühren,
- b) Interkonnektionsberechtigung gegenüber marktbeherrschenden Fernmeldediensteanbietern von Diensten der Grundversorgung,
- c) Interkonnektionspflicht, wenn er für den fraglichen Dienst marktbeherrschend ist,
- d) Pflicht, allen Anbietern von Diensten aus dem Bereich der Grundversorgung den Zugang zu seinen Verzeichnissen zu gewähren und die Standortidentifikation der Rufenden sicherzustellen,
- e) grundsätzliche Berechtigung zur Zuteilung von Adressierungselementen,
- f) Pflicht zur Gewährleistung der Nummernportabilität zwischen Fernmeldediensteanbietern,
- g) Pflicht zur Einhaltung des Fernmeldegeheimnisses und zur Sicherstellung der Überwachung des Fernmeldeverkehrs im Rahmen der anwendbaren Vorschriften,
- h) Pflicht zur Mithilfe bei der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen,
- i) Berechtigung, Enteignungs- und Mitbenutzungsrechte geltend zu machen,
- j) Pflicht zur Auskunft.

1.2 VoIP als öffentlicher Telefondienst

Gemäss dem Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit VoIP als öffentlicher Telefondienst gilt:

- a) Verbindungsfreiheit, d.h. die Garantie der Sprachübertragung zwischen zwei beliebigen (nationalen oder internationalen) Netzanschlusspunkten, welche jeweils durch die Teilnehmernummer des E.164-Nummernplans der ITU definiert werden.
- b) Sprachübertragung in Echtzeit.

Die detaillierten technischen Voraussetzungen der Echtzeit-Sprachübertragung, insbesondere betreffend zeitlicher Verzögerung und Qualität der Übertragung, sind noch festzulegen. Bis diese Anforderungen definiert sind, wird das BAKOM jeweils auf Basis von Einzelfallprüfungen vorgehen.

Den Anbietern von als öffentlicher Telefondienst geltenden VoIP-Diensten stehen bestimmte Rechte zu. So können sie insbesondere:

- einen Carrier Selection Code (CSC) zugeteilt erhalten und als alternative Anbieter bestimmt werden,
- als Fernmeldedienstanbieter auf der Empfängerseite von der Nummernportabilität profitieren.

Im Vergleich zu einfachen Fernmeldedienst Anbietern unterliegen VoIP-Anbieter, die als öffentliche Telefondienstanbieter gelten, unter dem geltenden Fernmelderecht auch einer Reihe von zusätzlichen Pflichten. Sie müssen insbesondere:

- die Leitweglenkung der Notrufe an die Alarmzentralen der zuständigen Dienste sowie die Standortidentifikation der Anrufenden sicherstellen,
- den Zugang zu den Teilnehmerverzeichnissen bereitstellen, und
- die Interoperabilität zwischen den Nutzerinnen und Nutzern der Grundversorgung gewährleisten.

2. Laufende Gesetzgebungsarbeiten und offene Fragen

Das BAKOM beschäftigt sich seit 2002 mit den Auswirkungen der VoIP-Technologie und den damit verbundenen regulatorischen Fragen.

Im Jahr 2003 hatte das BAKOM eine VoIP-Arbeitsgruppe unter Einbezug der interessierenden Kreise eingesetzt, um die Qualitätskriterien für die Echtzeit-Sprachübertragung als Voraussetzung für den öffentlichen Telefondienst sowie die Rechte und Pflichten bei der Erbringung des öffentlichen Telefondienstes zu definieren.

Für eine erste Phase der Regulierung, in welcher gemäss BAKOM eine rasche Anpassung der gesetzlichen Grundlagen angestrebt wird, hat die VoIP-Arbeitsgruppe das Dokument „VoIP Functional Standards“ verfasst. Darin kommt sie unter anderem zum Schluss, dass sich die Kriterien für die Qualität der Echtzeit-Sprachübertragung in erster Linie an den Erwartungen der Nutzer und deren Zufriedenheit mit der Dienstleistung zu messen habe. Eine gesetzliche Definition der Übertragungsqualität sei deshalb zumindest in dieser ersten Phase nicht zwingend.

Die zweite Phase der Regulierung von VoIP soll laut BAKOM im Zusammenhang mit der Erteilung der Grundversorgungskonzession im Jahr 2008 beginnen und eine umfassende Anpassung der Gesetzgebung an die neue Technologie mit sich bringen.

Die folgenden regulatorischen Fragen stehen gemäss BAKOM und der VoIP-Arbeitsgruppe derzeit im Vordergrund:

- a) Notrufleitweglenkung und -lokalisierung
- b) Freie Wahl des Dienstbieters (carrier selection)
- c) Abhörbarkeit (legal interception)
- d) Interkonnektion
- e) Zugang zu Nummernressourcen
- f) Nummernportabilität
- g) Zugang zu Diensten für Behinderte
- h) Sperrsets (090x-Nummern)
- i) Verzeichnisdienste.

Als grösste Herausforderung gilt dabei der Zugang zu den Notrufnummern (112, 117, 118, 144, 1414), welche ein Anbieter des öffentlichen Telefondienstes via VoIP gemäss Art. 28 FDV gewährleisten muss, insbesondere die Standortidentifikation und -lokalisierung.

Eine jederzeitige Standortidentifikation von Anrufen ist mit der VoIP-Technologie heute technisch noch nicht möglich, da ein VoIP-Nutzer sein Gerät an irgendeinem Breitbandanschluss betreiben kann (sog. nomadische Nutzung), die Notrufe über VoIP jedoch immer an die gemäss Vertrag zwischen dem Nutzer und seinem Anbieter zuständige Alarmzentrale geleitet werden, auch wenn sich der Anrufende an einem von dieser Zentrale nicht abgedeckten Ort (z.B. auch im Ausland) befindet.

Auf den 1. August 2005 ist deshalb eine provisorische Lösung in Kraft getreten (Änderung der FDV), wonach ein Anbieter die Nutzer über dieses Risiko bei der nomadischen Nutzung von VoIP informieren muss und diese ihre Kenntnisnahme ausdrücklich bestätigen müssen. In ein bis zwei Jahren wird eine technische Lösung erwartet, mit welcher Notrufe auch bei Nutzung der VoIP-Technologie jederzeit an die richtige Alarmzentrale geleitet werden können.

Dr. Widmer & Partner, Rechtsanwälte, Bern / 12.9.2005