

14.10.2015

AT&T Stellungnahme im Rahmen der Anhörung der Bundesnetzagentur zum Entwurf eines Nummernplans, eines Antragsverfahrens, eines teilweisen Widerrufs bestehender Zuteilung sowie zur exterritorialen Nutzung von ausländischen IMSIs in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von Machine-to-Machine-Kommunikation

AT&T nutzt gerne die Gelegenheit, die nachfolgende Stellungnahme zu dem von der Bundesnetzagentur (BNetzA) vorgelegten Entwurf eines Nummernplans Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer und den damit im Zusammenhang stehenden Entwürfen von Antragsverfahren und Verfügungen abzugeben, die mit Amtsblattverfügung Nr. 981/2015 vom 26. August 2015 zur Anhörung gestellt wurden. AT&T hat bereits eine Stellungnahme zur Marktbefragung der BNetzA zu einem künftigen Nummernplan für Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer (IMSI), veröffentlicht in der Amtsblattmitteilung Nr. 819/2014 vom 20. August 2014, abgegeben.

AT&T begrüßt die Absicht der BNetzA, ihre Regeln zur Zuteilung und Nutzung von IMSI flexibler zu gestalten. Zugleich ist AT&T der - im Folgenden näher zu begründenden - Auffassung, dass die Vorschläge der BNetzA zur Ausgestaltung der Regelungen über die Zuteilung und Nutzung von IMSI in mehrfacher Hinsicht vereinfacht und gestrafft werden können; hierdurch könnten Wettbewerb und Innovation auf dem deutschen Mobilfunkmarkt ebenso wie die Herausbildung neuer Geschäftsmodelle für Machine-to-Machine(M2M)-Dienste gefördert werden. Diese Änderungen würden der BNetzA weiterhin eine effiziente und effektive regulatorische Aufsicht ermöglichen.

I. Das vorgeschlagene Anzeigerfordernis für die exterritoriale Nutzung von ausländischen IMSIs kann vereinfacht werden

Hinsichtlich des Entwurfs der Verwaltungsvorschrift „Exterritoriale Nutzung von ausländischen Internationalen Kennungen für Mobile Teilnehmer in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen von Machine-to-Machine-Kommunikation“ begrüßt AT&T die Entscheidung der Bundesnetzagentur, die Nutzung von ausländischen IMSIs in der Bundesrepublik Deutschland sowohl im Rahmen einer dauerhaften Einrichtung als auch im Wege des permanenten Roaming ausdrücklich zu gestatten. Zugleich findet AT&T es bedenklich, dass der Entwurf der BNetzA vorsieht, dass die exterritoriale Nutzung vielfältigen Anzeigerfordernissen unterliegt. Insbesondere scheint die BNetzA nach dem Verständnis von AT&T zu beabsichtigen, dass Anbieter, die ausländische IMSIs in der Bundesrepublik Deutschland benutzen wollen, jede Nutzung für M2M-Zwecke, bei der ausländische IMSI eingesetzt werden, zu notifizieren. Der Entwurf des *Formulars zur Anzeige einer exterritorialen Nutzung von ausländischen IMSIs für M2M-Kommunikation* sieht vor, dass das anzeigende Unternehmen den „Nutzungszweck“ zu spezifizieren und dabei anzugeben hat, „für welche Art von M2M-Kommunikation“ die ausländischen IMSIs in der Bundesrepublik Deutschland genutzt werden sollen. Darüber hinaus

verlangt das Formular eine detaillierte Beschreibung der M2M-Leistungskette, in der die M2M-Kommunikation erbracht wird.

AT&T ist der Ansicht, dass das Erfordernis an Anbieter, diese detaillierten Angaben für jeden Kunden zu machen, dessen M2M-Dienstleistungen mit Hilfe derselben ausländischen IMSI erbracht werden, leicht zu einer Überforderung führen und unverhältnismäßig sein kann. Das Anzeigeverfahren könnte gestrafft werden, ohne dass dadurch die von der Bundesnetzagentur verfolgten Regulierungsziele beeinträchtigt werden. AT&T weist darauf hin, dass ein einzelner Kunde möglicherweise zahlreiche, unterschiedliche M2M-Dienstleistungen nutzen kann, andererseits können unter Umständen mehrere unterschiedliche Kunden ein und dieselbe M2M-Dienstleistung in Anspruch nehmen. Angesichts dieser Gestaltungsmöglichkeiten ist unklar, in welchen Konstellationen das Anzeigeeerfordernis greift. Dieser Mangel an Klarheit könnte sich sowohl für Anbieter wie auch für die BNetzA als problematisch erweisen. Zum Beispiel könnte ein ausländischer Mobilfunkbetreiber Dutzende von Kunden haben, die M2M-Dienstleistungen unter Verwendung von „Cargo Tracking“-Geräten anbieten, wobei alle eingesetzten Geräte denselben IMSI-Block des ausländischen Betreibers benutzen (Mobile Country Code (MCC)/Mobile Network Code (MNC)). AT&T gibt zu bedenken, dass es weder effizient noch hilfreich wäre, wenn der ausländische Anbieter diese redundanten Notifizierungen einreichen und die BNetzA diese überprüfen müsste. Für die BNetzA dürfte es einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand mit sich bringen, eine solche Vielzahl von Notifizierungen inhaltlich zu überprüfen.

AT&T ersucht daher die BNetzA, die vorgesehene Anzeigeprozedur für die exterritoriale Nutzung von ausländischen IMSIs in Deutschland zu überdenken und zu vereinfachen. In dieser Hinsicht empfiehlt AT&T der BNetzA, den kürzlich von der belgischen Regulierungsbehörde BIPT eingeschlagenen Weg zu verfolgen. Im August 2015 hat das BIPT eine Zusammenfassung der Schlussfolgerungen aus einer 2014 durchgeführten öffentlichen Anhörung zur Zukunft des belgischen Nummerierungsplans veröffentlicht¹ und hat seine Empfehlung, eine formale Grundlage für die Herbeiführung von mehr Flexibilität bei der exterritorialen Nutzung von Nummernressourcen zu schaffen, bekräftigt.² Insbesondere für M2M-Dienste verlangt das BIPT eine Änderung der Königlichen Nummerierungsverordnung (Royal Numbering Decree) mit dem Ziel, die permanente Nutzung von belgischen Nummern im Ausland und von ausländischen Nummern in Belgien ausdrücklich zu gestatten.³ Zur Entscheidung des BIPT hat der

¹ *Summary and further analysis answers to the consultation at the request of the BIPT Council of 25 November 2014 on reviewing the policy regarding the numbering plan management of 28 July 2015* („BIPT Zusammenfassung“) at <http://www.bipt.be/en/operators/telecommunication/Numbering/regulation/summary-and-further-analysis-answers-to-the-consultation-at-the-request-of-the-bipt-council-of-25-november-2014-on-reviewing-the-policy-regarding-the-numbering-plan-management-of-28-july-2015> (French and Dutch)

² Die Schlussfolgerungen des BIPT werden im Wege von Ergänzungen der Königlichen Nummerierungsverordnung umgesetzt (Royal Numbering Decree). Es wird erwartet, dass die geänderten Vorschriften im Jahr 2016 in Kraft treten werden.

³ Artikel 8 der Königlichen Nummerierungsverordnung soll um folgende Bestimmung ergänzt werden: „Die Nutzung auf permanenter Grundlage von belgischen Nummern im Ausland und umgekehrt von ausländischen Nummernkapazitäten in Belgien für M2M-Anwendungen ist gestattet.“ („L'utilisation sur une base permanente de

Konsens innerhalb der Telekommunikationsindustrie beigetragen, dass es eine Nachfrage nach der extraterritorialen Nutzung von Nummerierungsressourcen gibt⁴ und, vor allem, dass der Regelungsvorschlag keine signifikanten Probleme aufwirft.⁵ Entscheidend ist, dass das BIPT keinerlei Notifizierungserfordernisse festlegt. Auch die Regierung der Vereinigten Staaten hat bestätigt⁶, dass sie die Verwendung von M2M-Geräten, in denen SIM Cards/IMSI aus anderen Ländern verbaut sind, keinen Bedingungen unterwirft und dass derartige Geräte keinen anderen Roaming-Anforderungen oder Regulierungen unterliegen wie andere Mobilfunkgeräte.

Aus regulierungspolitischer Sicht unterstützt AT&T die Position des BIPT. AT&T ist nicht der Auffassung, dass die BNetzA ein spezifisches Anzeigeverfahren für die Verwendung ausländischer IMSI in Deutschland benötigt, um die Regulierungsziele der öffentlichen Sicherheit und des Verbraucherschutzes gewährleisten zu können. In jedem Fall werden die ausländischen IMSI entweder fest eingebaut oder im Wege des permanenten Roaming in einem Telekommunikationsnetz in Deutschland genutzt, welches als öffentliches Telekommunikationsnetz notifiziert ist und der Aufsicht der BNetzA u.a. hinsichtlich der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und anderer Regulierungsziele unterliegt. Das BIPT hat in seinem jüngsten Verfahren einen allgemeinen Grundsatz für den Umgang mit Regulierungsfragen verkündet, die sich aus der extraterritorialen Nutzung von Nummern ergeben⁷: danach soll die Regulierungsbehörde desjenigen Landes, in dem die Nutzung („consommation“) stattfindet, für die Regulierung dieser Nutzung verantwortlich sein, außer im Fall der Nummerierung, für welche die Behörde zuständig bleibt, deren Nummerierungsplan genutzt wird. AT&T ist der Ansicht, dass diese Unterscheidung zwischen der Nummernregulierung und der Regulierung sonstiger Verbraucherschutzaspekte etc. ein vernünftiger Regulierungsansatz ist.

la capacité de numérotation belge à l'étranger et vice versa de la capacité de numérotation étrangère en Belgique est autorisée pour les applications M2M.”) BIPT Zusammenfassung (französische Version), Abschnitt 10, Seite 35.

⁴ „Die Mehrheit der Antwortenden erwähnten die folgenden Punkte: 1) es gibt eine Nachfrage nach der extraterritorialen Nutzung von Nummerierungsressourcen; 2) es gibt keine signifikanten Probleme außer im Fall von Notrufen.“ („Une majorité de répondants indiquent les éléments suivants: 1) il y a une demande du marché pour l'utilisation extraterritoriale des ressources de numérotation; 2) il n'y pas de problèmes significatifs sauf pour les appels vers les services d'urgence.”) BIPT Zusammenfassung (französische Version), Abschnitt 10, Nummer 86, Seite 29.

⁵ BIPT folgerte, dass „der Ansatz, die Verwendung extraterritorialer Nummerierungsressourcen auf permanenter Basis für M2M-Anwendungen, sowohl für die E. 164 [und] für die E. 212, ohne Bedingungen zu gestatten, hat keine Auswirkungen auf Notfalldienste.“ („L'approche pour permettre l'utilisation extraterritoriale inconditionnelle de ressources de numérotation sur une base permanente pour les applications M2M, tant pour les E.164 que pour les E.212, n'a pas d'impact sur les services d'urgence.”) BIPT Zusammenfassung, Abschnitt 10, Nummer 91, Seite 31.

⁶ Auch sammeln die U.S. keine Informationen zur Zahl der aktiven M2M-Verbindungen. Vgl. U.S. Response to Questions 8 and 9 of the recent CITEL (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones) M2M Questionnaire refers (CCP.I-TIC/doc. 3622/15 vom 28. Mai 2015).

⁷ „Wir könnten die folgende allgemeine Regel festlegen: die Behörde des Landes, in dem die Nutzung stattfindet ist verantwortlich für die Regulierung der Nutzung, außer soweit es die Nummerierung betrifft, für welche das Land, dessen Nummerierungsplan verwendet wird, verantwortlich ist.“ („L'on pourrait établir la règle générale suivante: c'est l'autorité du pays où a lieu la consommation qui est compétente pour la réglementation de la consommation, sauf en ce qui concerne la numérotation, pour laquelle c'est le pays du plan de numérotation qui est compétent.”) BIPT Konsultation (französische Version), Seite 25.

Sofern die BNetzA nicht vollständig auf ein Anzeigerfordernis verzichten möchte, empfiehlt AT&T ein stark vereinfachtes Verfahren; das Anzeigerfordernis sollte dahingehend ergänzt und klargestellt werden, dass es möglich ist, eine einzige, umfassende Anzeige einzureichen, die alle Kunden und M2M-Anwendungen erfasst, für die eine bestimmte Kombination von MCC + MNC verwandt werden soll.

Darüber hinaus schlägt AT&T vor, dass – sofern die BNetzA an dem Anzeigerfordernis für die Verwendung ausländischer IMSIs in Deutschland für M2M-Dienstleistungen festhält – klargestellt wird, wem die Anzeigepflicht obliegt, insbesondere ob anzeigepflichtig der ausländische Mobilfunkanbieter ist, dem die IMSI zugeteilt wurde, der deutsche Mobilfunkbetreiber, in dessen Netz die IMSI genutzt wird oder eingerichtet ist oder der M2M-Dienstanbieter/Kunde.

II. Die von der BNetzA vorgeschlagenen Kriterien für die Zuteilung von IMSI-Blöcken an MVNOs und MVNEs sind zu detailliert und im Hinblick auf technische Entwicklungen nicht zukunftssicher

AT&T begrüßt die Entscheidung der BNetzA, die Voraussetzungen für die Zuteilung von IMSI dahingehend zu ergänzen, dass neben den Betreibern öffentlicher Funknetze auch virtuelle Mobilfunknetzbetreiber (Mobile Virtual Network Operators, MVNOs) und Mobile Virtual Network Enablers (MVNEs) Adressaten einer originären bzw. direkten Zuteilung sein können. AT&T ist der Ansicht, dass der Wettbewerb auf dem deutschen Mobilfunkmarkt gefördert und differenziertere Produktangebote seitens neu in den Markt eintretender Unternehmen ermöglicht werden, wenn MVNOs und anderen die Möglichkeit eröffnet wird, originäre bzw. direkte Zuteilungen von IMSIs zu erlangen.

Allerdings ist AT&T der Ansicht, dass die von der BNetzA vorgeschlagenen Zuteilungsvoraussetzungen für MVNOs und MVNEs allzu restriktiv sind. So verlangt der von der BNetzA vorgelegte Entwurf des „Nummernplans Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer“⁸, dass MVNOs und MVNEs über ein Kernnetz verfügen müssen, das ein Heimatregister (HLR), ein Besucherregister (VLR), eine Mobilfunk-Vermittlungsstelle (MSC), ein Authentifizierungs-Zentrum (AC) und ein Ausrüstungs-Identifizierungs-Register (EIR) umfasst.

Nach Ansicht von AT&T wird ein Antragsteller, der die Zuteilung von IMSI anstrebt, notwendigerweise bestimmte Netzinfrastruktur-Elemente nutzen müssen; es sollte jedoch nicht verlangt werden, dass der Antragsteller über sämtliche der in dem Entwurf des Nummernplans genannten Elemente verfügt. Der Fortschritt in der Entwicklung von Netztechnologien vollzieht sich sehr rasch, wobei eine zunehmende Zahl von Funktionalitäten durch *Software Defined Networking* virtualisiert wird. Damit besteht das Risiko, dass die vorgeschlagenen Zuteilungsvoraussetzungen nicht zukunftssicher sind, weil einige der in dem Vorschlag vorgeschriebenen Netzelemente künftig unter Umständen nicht länger benötigt werden. Daher sollte die BNetzA lediglich allgemeine Anforderungen oder Eigenschaften festlegen, die von Antragstellern verlangt werden. Auch in diesem Zusammenhang verweist AT&T auf die jüngste

⁸ Entwurf: Nummernplan Internationale Kennungen für Mobile Teilnehmer, unter Ziffer 4.2.1. (a) (iii) und (iv).

Entscheidung des BIPT, in der die belgische Regulierungsbehörde ihre Auffassung bekräftigt hat, dass Zuteilungsvoraussetzungen für IMSI dahingehend zu ändern sind, dass das Erfordernis des Vorhandenseins von Netzinfrastrukturen entfällt. Stattdessen soll die belgische Königliche Nummerierungsverordnung dahingehend geändert werden, dass MNCs an Unternehmen zugeteilt werden, „die nachweisen, dass sie in Verhandlungen mit einem Betreiber eines öffentlichen Funknetzes stehen und die realistische Absicht haben, einen Dienst anzubieten, der geeignet ist, Nummernkapazität in einer sinnvollen Weise zu nutzen“.⁹ Darüber hinaus empfiehlt das BIPT eine Änderung der Verordnung dahingehend, dass sofern 70% der von der ITU an Belgien allokierten MNCs zugeteilt sind, vom BIPT zusätzliche Sicherungskriterien festgelegt werden sollen, um einen vollständigen Verbrauch der MNC-Reserven zu verhindern. AT&T empfiehlt der BNetzA sich für denselben progressiven Ansatz zu entscheiden.

* * *

AT&T begrüßt die Absicht der BNetzA, die Regeln über die Zuteilung und Nutzung von IMSI in Deutschland zu liberalisieren. AT&T ersucht die BNetzA um die Anpassung der vorgeschlagenen Regeln im oben dargelegten Sinne, um die Entwicklungsdynamik und Zukunftschancen der Mobilkommunikation, insbesondere der M2M-Dienstleistungen, zu sichern.



Filip SVAB
Executive Director, International External Affairs
Germany, Central & Eastern Europe
AT&T

⁹ BIPT Zusammenfassung (französische Version) Abschnitt 8, Seite 22 („aux entreprises qui prouvent qu'elles ont engagé des négociations commerciales avec un opérateur de réseau mobile et ont une intention réaliste d'exploiter un service capable d'utiliser cette capacité de numérotation de manière utile.”)