

Bundesamt für Kommunikation
Abteilung Telecomdienste
Zukunftsstrasse 44
2501 Biel-Bienne

Bern, 4. Juni 2009

BAKOM	
08. JUNI 2009	
Reg. Nr.	
DIR	
BO	
RTV	
IR	
TC	<input checked="" type="checkbox"/>
AF	
FM	

Vernehmlassung zur Revision der FDV

Sehr geehrte Damen und Herren

Die GLUE Data GmbH erbringt den bewährten SMS Auskunftsdienst unter der Kurznummer 4411 auf allen Mobilnetzen der Schweiz.

GLUE betreibt mit Swiss-SMS-Center.ch auch das einzige Festnetz-SMS-Center, welches allen Schweizer Festnetznummern – unabhängig von der Technologie (Kupfer, Kabel, VOIP, etc.) und dem Anbieter des Telefonanschlusses – den Versand und den Empfang von SMS ermöglicht.

Zur geplanten Revision der FDV möchten wir gerne Anträge zu den folgenden Themen einbringen:

- 1. Verpflichtung zur Übermittlung der durch den Kunden eingesetzten Anrufernummer**
[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, sowie TAV SR 784.101.113/1.7]
- 2. Klare Definition des Begriffs „gültige Rufnummer“**
[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, Präzisierung von Ziffer 1]
- 3. Verzicht auf die periodische Überprüfung des Nutzungsrechts an der Anrufernummer**
[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, Modifikation von Ziffer 3]
- 4. Verzicht auf das Verbot von 0900 Anrufernummern**
[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, Verzicht auf Ziffer 5]
- 5. Kontaktherstellungsdienst anstatt Verbindungsherstellungsdienst**
[Art. 31, Bereitstellung von Verzeichnisdaten, Präzisierung von Ziffer 2bis und 4bis]
- 6. Verzicht der Beschränkung auf den Online-Zugang**
[Art. 31, Bereitstellung von Verzeichnisdaten, Präzisierung von Ziffer 2bis]

7. Eindeutige Identifizierbarkeit des Verzeichniseintrags

[TAV Verzeichnisse SR 784.101.113/1.1, Ziffer 2.2.1]

8. Aufnahme von Verzeichniseinträgen von Durchwahlbereichen

[TAV Verzeichnisse SR 784.101.113/1.1, Ziffer 2.2.1]

Wir danken für die Gelegenheit, uns zu den geplanten Änderungen der FDV äussern zu dürfen und hoffen, dass unsere Anträge berücksichtigt werden können. Für allfällige Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen
Glue Data GmbH



Hermann Hüni
Geschäftsführer

Analyse, Begründungen und Anträge

1 Verpflichtung zur Übermittlung der durch den Kunden eingesetzten Anrufernummer [Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, sowie TAV SR 784.101.113/1.7]

Bei Verbindungen von Mehrfachanschlüssen, die auf Kabelnetzen oder VOIP Anschlüssen terminieren, kommt es heute leider oft vor, dass eine vom anrufenden Anschluss explizit übermittelte (user-provided) Anrufernummer nicht beim angerufenen Anschluss angezeigt wird, sondern dass nur die Anschlussnummer (network-provided) des anrufenden Anschlusses übertragen wird.

Die an einer Verbindung beteiligten Parteien sind verpflichtet, eine user-provided Nummer prioritär beim angerufenen Teilnehmer zu signalisieren. Dies wird durch die TAV in Ziffer 3 und in Ziffer 4, Anforderung 4 richtigerweise gefordert.

In der TAV Ziffer 2.2, Anforderung 1 wird den FDA jedoch zugestanden, die Regeln betr. der Signalisierung von Ursprungsidentifikationen in den Interkonnektionsverträgen selbst zu bestimmen. Dies kann dazu führen, dass die user-provided Nummer auf einer Transitstrecke (die sich möglicherweise auch ausserhalb der Schweiz befindet) verloren geht.

Antrag 1: In Ziffer 2.2 der TAV muss präzisiert werden, dass im Rahmen der Interkonnektionsverträge mindestens eine user-provided Nummer zusätzlich zu der network-provided Nummer korrekt übertragen werden muss.

2 Klare Definition des Begriffs „gültige Rufnummer“

[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, Präzisierung von Ziffer 1]

Art. 26a, Ziffer 1 bestimmt, dass eine gültige Rufnummer übermittelt werden muss. Es wird jedoch nicht exakt definiert was unter einer gültigen Rufnummer zu verstehen ist.

Eine der notwendigen Voraussetzungen zu einer gültigen Rufnummer besteht u.E. darin, dass diese Rufnummer aus einem durch den E.164 Nummerierungsplan der Schweiz definierten Bereich stammt. Dadurch werden internationale Nummern anderer Länder und Rechtssysteme ausgeschlossen, was potenziellen Missbrauch einschränkt.

Deutschland verlangt jedoch beispielsweise lediglich eine „rückwahlfähige Rufnummer“, was einer sehr viel liberaleren Haltung in dieser Sache entspricht. Rückwahlfähig bedeutet, dass eine Verbindung zu dieser Nummer zu Stande kommt.

Antrag 2.1: Art. 26a, Ziffer 1 soll eine gültige Anrufernummer explizit auf eine rückwahlfähige E.164 Nummer aus dem Nummerierungsplans der Schweiz beschränken.

Dieselbe Beschränkung sollte ebenfalls für alle Rufnummern mit Nutzungsrecht gemäss Art. 26a, Ziffer 3 gelten.

Die Schweiz verfügt über einen sog. geschlossenen E.164 Nummerierungsplan, was bedeutet, dass die damit definierten gültigen Nummern nicht durch Anfügen von Ziffern erweitert werden dürfen.

Für die Übertragung von Festnetz-SMS nach dem ETSI Standard ES 201 912 werden jedoch 2 zusätzliche Ziffern zu Steuerzwecken und zur Subadressierung von „SMS Postfächern“ an die

Nummer des die Verbindung erstellenden Anrufers hinten angehängt und durch das die Verbindung terminierenden Endgerät interpretiert.

Seit 2005 sind in der Schweiz die drei Festnetz-SMS-Center der Swisscom, der Cablecom sowie das netzunabhängige Swiss-SMS-Center.ch erfolgreich in Betrieb.

Die Definition einer gültigen Rufnummer muss daher diese 2 zusätzlichen Ziffern erlauben, weil sonst der Betrieb eines Festnetz-SMS Centers in der Schweiz eine Verletzung der Fernmeldeverordnung darstellen würde und sowohl Cablecom, Swisscom und auch Swiss-SMS-Center.ch deren Betrieb einstellen müssten.

Antrag 2.2: Eine Anrufernummer kann mit 2 zusätzlichen Ziffern erweitert werden und muss von allen beteiligten FDA vollständig übertragen werden. Diese Verpflichtung muss von den FDA auch via ihren Interkonnektionsverträge transitiv an alle Transitnetze weitergegeben werden.

3 Verzicht auf die periodische Überprüfung des Nutzungsrechts an der Anrufernummer

[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, Modifikation von Ziffer 3]

Ziffer 3 von Art. 26a fordert eine periodische Überprüfung der Nutzungsrechte an den übermittelten Rufnummern durch die den Anschluss bietenden FDA. Diese Auflage ist für die FDA u.E. mit exorbitant grossem Aufwand verbunden. Die Qualität der Resultate der durchs BAKOM vorgeschlagenen diesbezüglichen Prozesse dürfte teilweise zweifelhaft ausfallen. Die periodische Überprüfung aller beanspruchten Nutzungsrechte um nur einige wenige Verletzungen herauszufinden scheint uns ein extrem ineffizienter Mechanismus zur Erreichung des angestrebten Qualitätsziels.

Besser geeignet scheint uns eine Verpflichtung der FDA, auf Antrag einer betroffenen Person den Missbrauch abzuklären und die Verletzung zu beseitigen indem nötigenfalls Sanktionen erlassen werden bis hin zur Sperrung des Anschlusses. Laut Fernmelderecht ist es bereits heute möglich, Personen die Adressierungselemente unberechtigterweise verwenden mit einer Busse von bis zu Fr 100'000 zu belangen.

Antrag 3: Art 26a, Ziffer 3 soll auf die Verpflichtung zur periodische Überprüfung der Nutzungsrechte an einer Rufnummer verzichten.

4 Verzicht auf das Verbot von 0900 Anrufernummern

[Art 26a, Übermittlung von Rufnummern, Verzicht auf Ziffer 5]

Art. 26a. Ziffer 5 will die Verwendung der Nummern aus dem Bereich 0900 als Anrufernummern verbieten. Dies würde den einzigen FDA-übergreifenden Festnetz-SMS Service der Schweiz in die Illegalität treiben. Der Regulator müsste sich dann vorwerfen lassen, den einzigen für alle Festnetz und VOIP Anschlüsse erreichbaren und für die Kunden interoperablen solchen Service (mit einem vorteilhafteren Angebot) vom Markt ausgeschlossen zu haben.

In der Schweiz existiert mit Swiss-SMS-Center.ch heute nur ein einziges Festnetz-SMS-Center (FSMSC), welches von *allen* Anschlussnetzen aus für den Versand und den Empfang von SMS benutzt werden kann. Damit die Verrechnung der Kosten für den Versand von SMS von einem Festnetzanschluss her an alle Benutzer automatisch und transparent erfolgt, ist die Zugangsnummer zum FSMSC eine 0900 Nummer. Aus technischen Gründen (vgl. ETSI Standard

ES 201 912) muss auch für die Auslieferung von SMS an ein Festnetzendgerät die Zugangsnummer des FSMSC im Endgerät konfiguriert sein. Verschiedene Endgeräte erlauben nur die Konfiguration einer einzigen Zugangsnummer zu einem FSMSC.

Die von Swiss-SMS-Center.ch in der Schweiz seit dem Jahr 2005 benutzte 0900 Nummer wird in Deutschland ebenfalls von einem Festnetz-SMS-Center für Deutschland verwendet. Viele Festnetzendgeräte, die in Deutschland vertrieben werden, haben diese 0900 Nummer vorkonfiguriert und werden auch in die Schweiz importiert. Sie funktionieren hier auch ohne weitere Konfiguration durch den Benutzer. Diese für den Endbenutzer und die Gerätehersteller praktische Interoperabilität sollte nicht eliminiert werden.

Ein generelles Verbot der Verwendung von 0900 Nummern als Anrufernummer geht zu weit, ist unnötig, ist diskriminierend und schafft neue Ausnahmen. Warum soll dies nur die 09xx Nummern und nicht auch alle anderen Kurznummern, insbesondere auch die 18xx Nummern betreffen? Ein Rückruf von einem Swisscom Mobile Prepaid Anschluss auf die Kurznummer 162 (Wetter) kostet den Anrufer für 10 Sekunden auch bereits Fr 0.80. Ein Rückruf auf die Nummer der Auskunft 1811 kostet damit für die ersten 10 Sekunden bereits Fr 2.50 (1.50+0.70+0.30).

Bereits heute sind die Konsumenten durch die detaillierten Vorschriften der Preisbekanntgabeverordnung sowie die extensiven Einschränkungen, die erst 2007 in Kapitel 5 der aktuellen FDV hinzugefügt worden sind, adäquat gegen Missbrauch geschützt. Die restriktiv festgelegten Preisobergrenzen zusammen mit der explizit verlangten Bestätigung bei hochpreisigen Mehrwertdiensten schützen genügend vor teuren Überraschungen.

Antrag 4.1: Verzicht auf Art 26a, Ziffer 5

Wesentlich sachgerechter und nicht-diskriminierend wäre die Verpflichtung aller Inhaber von Mehrwertnummern zu einem Eintrag in ein öffentliches Verzeichnis zusammen mit einer Email-Adresse und einer normal-preislichen Nummer, unter der sich die Konsumenten über den oder die angebotenen Dienste ohne exorbitante Mehrkosten informieren können.

Eine sehr ähnliche Regelung hat sich im Rahmen des Code-of-Conduct zu den Mehrwert-SMS-Diensten im Mobilfunkbereich in den letzten Jahren bewährt. Solch ein Verzeichnis von Mehrwertnummern sollte auch via Internet kostenlos zur Abfrage zur Verfügung stehen, und die Inhaber der Mehrwertnummern sollten verpflichtet werden, deren Zweck und deren Kosten in diesem Verzeichnis bei Änderungen tagesaktuell zu aktualisieren.

Antrag 4.2: Verpflichtung aller Inhaber von Mehrwertnummern zu einem Verzeichniseintrag für jede Mehrwertnummer. Die erforderlichen Zusatzinformationen werden in der TAV Verzeichnisse SR 784.101.113/1.1 geregelt.

5 Kontaktherstellungsdienst anstatt Verbindungsherstellungsdienst

[Art. 31, Bereitstellung von Verzeichnisdaten, Präzisierung von Ziffer 2bis und 4bis]

Die vorgeschlagene Erweiterung von Art. 31 zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Vermittlungsdienste zu Nummern ohne Verzeichniseintrag beschränkt sich in diesem Entwurf auf die Vermittlung einer Verbindung (Telefonieverbindung), da diese Daten nur „den Anbieterinnen eines Dienstes zur Herstellung von Verbindungen...“ zugänglich gemacht werden sollen.

Diese Einschränkung auf die etablierte Technologie der Verbindungsherstellung und die Sprachauskunftsanbieterinnen schränkt den Nutzen für die Konsumenten ein. Neuere Kommunikationsformen wie SMS, MMS oder gar Videobotschaften blieben davon ausgeschlossen.

Um zukünftige Innovationen nicht zu verhindern, schlagen wir vor, den Oberbegriff *Kontaktherstellung* anstatt Verbindungsherstellung zu verwenden.

Damit sollen diese Daten auch den Anbieterinnen von SMS basierten Auskunftsdiensten zur Kontaktierung mittels SMS zur Verfügung gestellt werden.

Antrag 5.1: Art 31, Ziffer 2bis und 4bis sollen den Begriff Kontaktherstellungsdienst anstatt Verbindungsherstellungsdienst verwenden.

Ein Verbindungs- resp. Kontaktherstellungsdienst zu einem Teilnehmer ohne Eintrag in einem Verzeichnis kann für alle Beteiligten sehr nützlich sein. Es besteht aber auch eine Gefahr der fortgesetzten Belästigung. Dieses Missbrauchspotenzial wird umso grösser, je kleiner die Kosten der Benutzung dieses Dienstes werden. In anderen Ländern wurden bereits vollkommen kostenlose Sprachauskunftsdienste eingeführt. Und einige Personenprofile (Stalker, Paparazzi) scheuen keine Kosten, um Ihr Ziel zu erreichen.

Um Belästigungen durch einen solchen Dienst effektiv und auch in Zukunft verhindern zu können, muss der nicht im Verzeichnis eingetragene Kommunikationsteilnehmer das Recht erhalten, auf einfache Weise auch selektiv Kontaktaufnahmen durch Dritte blockieren zu lassen.

Antrag 5.2: Art 31, neue Ziffer 5bis; Die Anbieterinnen solcher Dienste müssen es den kontaktierten Kommunikationsteilnehmern ermöglichen, weitere Kontaktaufnahmen vom kontaktsuchenden Teilnehmer über solche Dienste einfach und sofort blockieren zu lassen.

Heute besteht beim Service Connect 1811 für den nicht im Verzeichnis eingetragenen Teilnehmer lediglich die Möglichkeit, alle Kontaktaufnahmen via Connect 1811 zu blockieren. Dies ist im Fall von Belästigungen für diesen Teilnehmer keine befriedigende Lösung, da damit auch alle anderen potenziellen Kontaktaufnahmen via diesen Dienst ausgeschlossen werden.

6 Verzicht der Beschränkung auf den Online-Zugang

[Art. 31, Bereitstellung von Verzeichnisdaten, Präzisierung von Ziffer 2bis]

Der Entwurf von Art 31, Ziffer 2bis sieht vor, dass der Zugang zu den sensiblen Daten mit den nicht im Verzeichnis eingetragenen Kommunikationsteilnehmern nur via einen Online-Zugang gewährt werden soll.

Diese Einschränkung ist aus technischer Sicht problematisch, weil der Online-Zugang immer nur sehr beschränkte Suchmöglichkeiten anbieten kann, weil die Antwortzeit für eine Suche zu hoch ist und weil dessen Verfügbarkeit auch nicht genügend garantiert ist.

Die Einbindung in einen automatisierten Sprachauskunftsdienst mit Spracherkennung würde voraussetzen, dass der gesamte Datenbestand physisch unmittelbar verfügbar ist, da die möglicherweise nur teilweise verständliche Anfrage des Benutzers mit einem substantiellen Teil des Datenbestands innert Bruchteilen von Sekunden verglichen werden können muss, um den oder die entsprechenden Einträge zu finden.

Die Begründung im erläuternden Bericht, dass sich Verzögerungen vermeiden liessen, trifft kaum zu, da gemäss geltendem Fernmelderecht die tägliche Aktualisierung der offline Datenlieferungen gewährleistet werden muss. Vielmehr scheint dies ein Versuch zu sein, ein neues Datenmonopol zu erlangen. Wir möchten daran erinnern, dass mehrere Marktteilnehmer in den vergangenen Jahren einige negative Erfahrungen mit der ehemaligen Monopolistin der Verzeichnisdaten und dem

ausschliesslich online gewährten Zugang dazu gemacht haben. Auch aus diesem Grund ist die Beschränkung auf den Online-Zugang höchst problematisch.

Antrag 6: Art 31, Ziffer 2bis; Die Daten der Kommunikationsteilnehmer sollen zusätzlich auch offline zur Verfügung gestellt werden. Das Bakom entscheidet, welchen Diensteanbieterinnen den Zugang zu den sensiblen Daten gewährt wird.

7 Eindeutige Identifizierbarkeit jedes Verzeichniseintrags

[TAV Verzeichnisse SR 784.101.113/1.1, Ziffer 2.2.1]

In der französischen Version der TAV steht unter Ziffer 2.2.1: „Le numéro E.164 représente la *clé primaire* d'une inscription dans l'annuaire.“. In der deutschen Version wird die E.164 Nummer als Hauptelement eines Verzeichniseintrags bezeichnet. Die allgemein anerkannte Definition eines *primären Schlüssels* impliziert jedoch, dass damit ein Verzeichniseintrag *eindeutig identifizierbar* ist. In Ziffer 2.2.1 steht jedoch weiter: „Plusieurs inscriptions différentes peuvent exister pour un même numéro E.164“.

Daraus folgt, dass die Definition der E.164 Nummer in Ziffer 2.2.1 einen Widerspruch enthält, den es zu eliminieren gilt. Die deutsche Übersetzung soll der französischen Version besser angeglichen werden.

Die Möglichkeit, dass ein Kunde mehr als einen Verzeichniseintrag zu einer E.164 Nummer publizieren will und kann ist sinnvoll (zB. mehrere Personen unter derselben Nummer erreichbar). Daher kann die E.164 Nummer im Allgemeinen nicht als eindeutiger (primärer) Schlüssel dienen. Eine eindeutige Identifikation jedes Verzeichniseintrags ist jedoch eine zwingend notwendige Voraussetzung, um „Mutationen“ gemäss Ziffer 2.2.7.4 der rev. TAV korrekt durchführen zu können.

Die Fernmeldediensteanbieterin Swisscom hat sich bisher jedoch geweigert, einen Prozess zu implementieren, der die eindeutige Identifikation jedes Verzeichniseintrags auch bei Mutationen ermöglicht.

Antrag 7: Aus diesem Grund verlangen wir, dass die Verpflichtung zur eindeutigen Identifikation von Verzeichniseinträgen in der rev. TAV neu mit aufgenommen wird.

8 Aufnahme von Verzeichniseinträgen zu Durchwahlbereichen

[TAV Verzeichnisse SR 784.101.113/1.1, Ziffer 2.2.1]

In den ETV Verzeichnissen der Swisscom Directories AG sind die Durchwahlbereiche der Teilnehmervermittlungsanlagen von Swisscom Kunden enthalten. In den regulierten Daten der Swisscom AG werden die Durchwahlbereiche der Kunden jedoch nicht mitgeliefert. In den TAV wurden die Durchwahlbereiche bisher nicht erwähnt.

Durchwahlbereiche sind sehr nützlich und hilfreich zur Identifikation der Firma (Spital, Behörde, etc.) zu einer unbekanntem Nummer, für welche kein eigener Verzeichniseintrag existiert. Zu einem Durchwahlbereich gehört in der Regel die Hauptnummer der Firma zusammen mit dessen publiziertem Verzeichniseintrag.

Die Abgabe der Durchwahlbereiche von Kunden einer Fernmeldediensteanbieterin (FDA) an Swisscom Directories AG und die gleichzeitige Verweigerung derselben Datenlieferung an andere Verzeichnisanbieterinnen ist eine unerlaubte Bevorzugung der Swisscom Directories AG, die im Rahmen des geltenden Fernmelderechts zu beseitigen ist.

Antrag 8: Um diese Diskriminierung zu eliminieren, muss in den rev. TAV die Verpflichtung der FDA zur Bereitstellung eines Verzeichniseintrags zu jedem Durchwahlbereich hinzugefügt werden.

Die Publikation eines Durchwahlbereichs darf nur dann erfolgen, wenn mindestens ein Verzeichniseintrag aus diesem Durchwahlbereich publiziert worden ist und der Inhaber des Durchwahlbereichs nicht explizit verlangt hat, dass sein Durchwahlbereich nicht publiziert wird.