

## USA: Neue FCC-Order zu Überwachungsmaßnahmen (CALEA) und VoIP; einstweilige Fristverlängerung für VoIP-Notruf

**A**us den letzten Wochen gibt es zwei neue, miteinander verzahnte Entwicklungen aus Washington DC zu berichten:

1. Wie in Deutschland (BNetzA: Übergangslösung TKÜ bei VoIP, ABl. Nr. 14 v. 27.7.2005) ist die Debatte über die Überwachung der IP-basierten Telefonie (VoIP) durch die Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden in den USA im vollen Gange. Sie hat am 23.9.2005 zu einer umfangreichen Order der *Federal Communications Commission (FCC)* geführt, die das *US-Department of Justice* im letzten Jahr dringend angeregt hat. Das *Department of Justice* hat große Bedenken, dass mittels VoIP geführte Telefongespräche durch das Ermittlungsnetz fallen könnten und wünscht lieber heute als morgen neue Regelungen. Die neue FCC-Order betrifft die Anwendbarkeit des *Communications Assistance for Law Enforcement Act (CALEA)* auf „facilities-based broadband Internet access providers“ und „providers of interconnected VoIP service“ – die FCC kommt also dem *Department of Justice* entgegen und versucht mögliche Lücken zu schließen. Die Order, die am 14.11.2005 in Kraft tritt, ist ein wichtiger Schritt auf dem Wege zu mehr Rechtssicherheit für VoIP-Anbieter in den USA; beendet wird die Debatte hierdurch keineswegs. Die Diskussionen werden weitergehen, denn die Order muss von den VoIP-Anbietern in einer Frist von 18 Monaten – gerechnet ab der Veröffentlichung im ABl. – in die Praxis umgesetzt werden – also im Jahr 2007. Wie die genaue Umsetzung aussehen wird steht noch in den Sternen. Sollte es zu einem Terroranschlag in den USA kommen, ohne damit den Teufel an die Wand zu malen, würde das die Umsetzung von CALEA zu Gunsten der Strafverfolgungsbehörden und der Geheimdienste sicherlich dramatisch beschleunigen. Genauere Einzelheiten will die FCC in den kommenden Wochen und Monaten bekannt geben. Mithin bleiben zum jetzigen Zeitpunkt eine Menge wichtiger Fragen, wie z. B. die Kostentragungspflicht und Ansprüche

auf Kostenersatz der VoIP-Anbieter für die zu treffenden Maßnahmen (zusätzliche Soft- und Hardware, zusätzliches Personal usw.) vorerst in der Schwebe. Pflichten zur allgemeinen Vorratsdatenspeicherung von Verkehrsdaten sind in dem Dokument nicht erwähnt – angesichts der lebhaft in Europa geführten Debatte liegt deren Einführung aber durchaus i.R.d. Möglichen. Der wohl wichtigste Punkt der FCC-Order ist, welche VoIP-Dienste die FCC der Anwendung der CALEA-Regeln zu Grunde legt. Die FCC geht zunächst von der allgemeinen Definition „Telecommunications Carrier“ im *US Communications Act (47 U.S.C. § 1001(8))* aus. Die FCC stellt auf diesem Faktum abbauend (und angesichts des enormen Handlungsdrucks durch das *Department of Justice* nicht gerade überraschend) in der neuen Order fest, dass es Absicht des Gesetzgebers bei der Verabschiedung von CALEA war, für Abhörzwecke die Definition des Begriffs „Telecommunications Carrier“ weit zu fassen. CALEA selbst enthalte keine Definition der Begriffe „Telecommunications Carrier“ und „Telecommunications Service.“ Aus den Überlegungen zieht die FCC dann folgende Schlüsse:

„We find that facilities based broadband Internet access service providers are „engaged in providing wire or electronic communication switching or transmission service“ Broadband Internet access service unquestionably „replaces“ a portion of the functionality that the traditional local telephone exchange service provides – namely, the ability to access the Internet. CALEA’s legislative history supports our conclusion that broadband Internet access service was intended to be covered by CALEA, as are both dial-up and common carrier DSL transport services.“ Order § 28

„We conclude that CALEA applies to providers of „interconnected VoIP services.“ As defined in our recent *VoIP E911 Order*, interconnected VoIP services include those VoIP services that:

- (1) enable real-time, two-way voice communications;
- (2) require a broadband connection from the user’s location;
- (3) require IP-compatible customer premises equipment; and
- (4) permit users to receive calls from and terminate calls to the PSTN.“ Order § 39

Wie die Gespräche vermittelt werden, ist für die FCC in diesem Zusammenhang irrelevant. Entscheidend ist, ob der VoIP-Dienst aus Sicht des Käufers traditionelle Telefondienste (Plain Old Telephone Service – POTS) ersetzen kann. Dabei spielt auch eine Rolle, wie der VoIP-Betreiber seine Dienste öffentlich anpreist:

„As we have explained we interpret the term „switching“ in the CALEA definition of „telecommunications carrier“ to include „routers softswitches and other equipment that may provide addressing and intelligence functions for packet-based communications to manage and direct the communications along to their intended destinations.“ Interconnected VoIP service providers use these technologies to enable their subscribers to make receive and direct calls. Interconnected VoIP satisfies the „replacement for a substantial portion of the local telephone exchange service“ [...] because it replaces the legacy POTS service functionality of traditional local telephone exchange service. As we explained in the *VoIP E911 Order*, customers who purchase interconnected VoIP service receive a service that „enables a customer to do everything (or nearly everything) the customer could do using an analog telephone.“ Order § 42

Damit sind alle VoIP-Dienste, die mit dem öffentlichen Netz verbunden sind, von der Definition umfasst. Offen bleibt, ob auch PC-zu-PC VoIP-Dienste unter die neue FCC-CALEA-Order fallen. Hierzu hat die FCC ein eigenes Konsultationsverfahren zusammen mit der neuen CALEA-Order durch eine sog. „Further Notice of Rulemaking“ eingeleitet:

„In this Further Notice, we seek comment on two aspects of the conclusions we reach in today’s Order. First, with respect to interconnected VoIP, we seek

comment on whether we should extend CALEA obligations to providers of other types of VoIP services. Specifically, are there any types of „managed“ VoIP service that are not covered by today's Order, but that should be subject to CALEA? Second, some commenters in this proceeding have argued that certain classes or categories of facilities-based broadband Internet access providers – notably small and rural providers and providers of broadband networks for educational and research institutions – should be exempt from CALEA.“ Order § 49

Damit zeigt sich, dass die PC-zu-PC basierten VoIP-Dienste für die FCC noch nicht „aus dem Schneider“ sind und sich darauf einrichten müssen, möglicherweise ebenfalls Abhöreinrichtungen für die Strafverfolgungsbehörden und die Geheimdienste zur Verfügung stellen zu müssen. Mit anderen Worten, die Definition der FCC des Begriffs „Interconnection“ könnte in Zukunft auch PC-zu-PC-Anrufe umfassen, wenn die FCC nicht explizit Ausnahmen vorsieht (sog. Forebearance Rules). Es bleibt daher zur Zeit offen, ob VoIP-Dienste wie „Skype“ unter die neuen Regeln fallen. Eine weitere zur Zeit noch völlig ungeklärte Frage ist, wie und in welchem Umfang den VoIP-Providern ein Kostenersatz zusteht. Möglicherweise wird mit dem Thema CALEA und VoIP der US-Kongress befasst, wo z.Zt. in den Ausschüssen eine Überarbeitung des Telecommunications Act beraten wird. Denkbar sind auch Klagen gegen die FCC-Order vor den Gerichten.

2. Die Fristsetzung von 18 Monaten tut den VoIP-Anbietern für die Einführung der „CALEA“ Überwachungsmaßnahmen in den USA gut. Z.Zt. sind die meisten von ihnen mit einem ganz anderen Thema vollauf beschäftigt: Sie müssen nämlich in einer kurz bemessenen Frist umfangreichen Regeln der FCC über den Notruf über VoIP Folge leisten (s. im Einzelnen Spies, MMR 7/2005, S. V). Die FCC hat am 27.9.2005 die Fristen verlängert, in denen VoIP-Anbieter anzeigen müssen, dass mind. 90% der Kunden deren Warnhinweise bzgl. des Notrufs gelesen und verstanden haben (anderenfalls müssen die VoIP-Anbieter Kunden, die sich nicht zurückmelden, zwangsweise abschalten.) Die Frist, die

eigentlich am 28.9.2005 abgelaufen wäre, wurde von der FCC erst einmal bis zum 28.10.2005 verlängert. Die VoIP-Anbieter bekamen in den vergangenen Wochen hier einige positive Presse, weil es nach dem Hurrikan Katrina in New Orleans einige Fälle gegeben hatte, in denen das traditionelle Telefonnetz und die Mobilfunknetze zusammengebrochen waren – die Rettungsdienste konnten sich jedoch noch über VoIP miteinander verständigen. Für die FCC hat dies noch einmal deutlich gemacht, wie wichtig VoIP-Notrufe im Ernstfall sein können.

Die Frist für die vollständige Implementierung der VoIP-Notrufregeln, entsprechend der FCC-„E911“-Order vom Mai 2005 bleibt weiter bestehen. Sie endet am 28.11.2005. Die Regeln der FCC-„E911“-Order gelten – wie berichtet – grds. auch für Zusammengeschaltete VoIP-Anbieter, die im Ausland ihren Sitz haben. Manche US-VoIP-Anbieter berichten von Schwierigkeiten, die positiven Rückmeldungen von Kunden zu bekommen. Manche Kunden antworten überhaupt nicht oder weigern sich zu bestätigen, dass sie die Warnhinweise gelesen und verstanden haben.

Die FCC nimmt die Umsetzung der Notrufregeln für VoIP „E 911“ sehr ernst. Sie hat am 25.7.2005 extra eine 10-köpfige Task Force zur Durchsetzung der Entscheidung zusammengestellt, an der auch die bundesstaatlichen Regulierungsbehörden beteiligt sind. Der Schwerpunkt der Task Force liegt zur Zeit darauf, sicherzustellen, dass die VoIP-Provider wirklich von 100% ihrer Kunden Rückmeldungen erhalten haben, dass jeder Kunde die Benachrichtigungen der hinsichtlich der Beschränkungen des VoIP-Notrufs erhalten und verstanden hat. Die VoIP-Provider müssen zu diesem Zweck innerhalb der gesetzten Frist (120 Tage nach Inkrafttreten der FCC-Order) ggü. der FCC rechtlich verbindliche Erklärungen abgeben. Bloße Warnhinweise der VoIP-Provider reichen mithin nicht aus. Zahlreiche VoIP-Provider kämpfen z. Zt. mit den engen Fristen, die die FCC für diese Erklärungen gesetzt hat. Die administrativen Sanktionsmöglichkeiten der FCC (insb. mittels des FCC-Enforcement-Bureau) sind nicht zu unterschätzen. Sie bestimmen sich nach den allgemeinen FCC-Regeln. Möglich wären z.B. empfindliche Geldbußen

(forfeiture penalties), die die FCC Betreibern auferlegen kann, die sich nicht an die FCC-Regeln halten. Die FCC hat weitgehende Möglichkeiten und Ermessen, ihre Anordnungen durchzusetzen. Insb. einschlägig ist Sec. 503(b)(1)(B) Communications Act of 1934. Eine der Vorschriften lautet: „Any person who willfully or repeatedly fails to comply with any provision of the Act or any rule, regulation, or order issued by the Commission, shall be liable for a forfeiture penalty.“. Des Weiteren ist die FCC nach Sec. 47 U.S.C. § 503(b)(2)(B), zur Auferlegung von Geldbußen ermächtigt „that shall not exceed \$100,000 for each violation or each day of a continuing violation, except that the amount assessed for any continuing violation shall not exceed a total of \$1,000,000 for any single act or failure to act ...“. Was genau in diesem Fall „a single act“ darstellt, hängt weitgehend von der FCC-Interpretation ab.

Im Bereich der Mobilfunkanbieter gibt es zu den Sanktionen der FCC einige Präjudiz-Entscheidungen bei fehlendem oder bei mangelhaften Anbieten von Notrufzugang – z.B. hat die FCC kürzlich gegen *Sprint* eine Geldbuße von US\$ 50,000 verhängt, weil *Sprint* in einem Gebiet in Arizona „wissentlich und willentlich“ der Notrufzentrale *PSAP* nicht die erforderlichen Kundendaten zur Verfügung gestellt hat. Es gibt noch weitere Fälle von Sanktionen in diesem Bereich, aber bislang keine, die VoIP-Anbieter speziell betreffen. *T-Mobile USA* hat vor einiger Zeit mehr als US\$ 1 Mio. Strafe für mangelhaften Notrufzugang zahlen müssen. Ein weiterer Sanktionshebel der FCC ist (alternativ oder kumulativ), dass die FCC eine sog. „Seize and Desist“-Order verhängt. Diese Order wäre an die US-Carrier gerichtet mit dem Ziel, dass diese Carrier den VoIP-Provider vom Netz nehmen. Hierzu gibt es aber kaum Beispiele aus der Vergangenheit.

RA Dr. Axel Spies, Swidler Berlin, Washington DC.

Quelle: In the Matter of Communications Assistance for Law Enforcement Act and Broadband Access and Services, ET Docket No. 04-295, RM-10865, FIRST REPORT AND ORDER AND FURTHER NOTICE OF PROPOSED RULEMAKING, adopted: August 5, 2005 Released: September 23, 2005; Enforcement Bureau Provides Further Guidance to Interconnected Voice Over Internet Protocol Service Providers Concerning Enforcement of Subscriber Acknowledgement Requirement, Released September 27, 2005 www.fcc.gov.