

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Schaffung einheitlicher Preisobergrenzen für Mobilfunkentgelte bei Auslands-telefonaten.

Betroffene: Alle Mobilfunknetzbetreiber und Mobilfunknutzer.

Pro: Der Endkunde erhält Anspruch auf Offenlegung der Roamingentgelte.

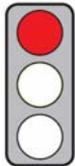
Contra: (1) Die EU besitzt keine Kompetenz zum Erlaß der vorgeschlagenen Verordnung; Art. 95 EGV ist keine zulässige Rechtsgrundlage.

(2) Auch inhaltlich gibt es keine Rechtfertigung für den vorgesehenen massiven Markteingriff. Sämtliche von der EU-Kommission bei den nationalen Regulierungsbehörden erbetenen Prüfungen kommen ausnahmslos zu diesem Ergebnis.

(3) Der massive und ungerechtfertigte Eingriff in die Marktpreise erreicht nicht einmal sein Ziel niedrigerer Telefonentgelte, weil er zu höheren Preisen für rein inländische Mobilfunktelefonate führen würde. Zudem schafft er einen Präzedenzfall, der vergleichbare Eingriffe auch in anderen Branchen nach sich ziehen kann.

(4) Wenn die EU der Meinung ist, dass ein Missbrauch von Marktmacht vorliegt, dann ist das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium der Artikel 81 ff. EGV anzuwenden.

Änderungsbedarf: Die Verordnung darf nicht verabschiedet werden.



INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2006) 382 vom 12. Juli 2006 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über das **Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft** und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste.

Kurzdarstellung

- ▶ Die Verordnung führt für das sogenannte Roaming im Ausland ein „Europäisches Heimatmarktkonzept“ ein: Es soll verhindern, daß den Nutzern der Mobilfunknetze innerhalb der EU „überhöhte Entgelte“ in Rechnung gestellt werden. Die Verordnung gilt sowohl für die Entgelte, die die Netzbetreiber („Großkunden“) untereinander abrechnen, als auch für die Entgelte, die der heimische Anbieter seinen Endkunden in Rechnung stellt (Art. 1).
- ▶ **Sowohl für die Netzbetreiber (Art. 3) als auch für die Endkunden (Art. 4)** werden EU-weit geltende **Preisobergrenzen (Price Caps)** für Roamingentgelte eingeführt.
- ▶ Die Kommission legt ein durchschnittliches Mobilfunk-Zustellungsentgelt fest. Dieses wird wie folgt berechnet: Die Mobilfunkbetreiber „mit beträchtlicher Marktmacht“ melden ihre durchschnittlichen Mobilfunk-Zustellungsentgelte auf der Basis der ihnen entstehenden Kosten den nationalen Regulierungsbehörden. Diese berechnen daraus einen nationalen Durchschnitt, gewichtet nach der Anzahl der Kunden pro Betreiber. Daraus wird von der Kommission ein europäisches durchschnittliches Mobilfunk-Zustellungsentgelt berechnet. Dieses Entgelt ist die Basis für die Berechnung der Roamingpreise. Es wird im Amtsblatt veröffentlicht (Art. 10 I und III). Derzeit beträgt es 12,64 Cent pro Minute (zzgl. Mehrwertsteuer).
- ▶ Der ausländische Netzbetreiber darf dem Heimatnetzbetreiber höchstens folgende Roamingentgelte („Großkundenentgelte“) in Rechnung stellen (Art. 3 sowie Anhang I):
 - bei Anrufen vom ausländischen Mobilfunknetz in ein Telefonnetz im selben Land: das Doppelte des durchschnittlichen Mobilfunk-Zustellungsentgelts, also derzeit höchstens 22,82 Cent pro Minute (zzgl. Mehrwertsteuer);
 - bei Anrufen vom ausländischen Mobilfunknetz in einen anderen Mitgliedstaat: das Dreifache des durchschnittlichen Mobilfunk-Zustellungsentgelts, also derzeit höchstens 34,23 Cent pro Minute (zzgl. Mehrwertsteuer).

- ▶ Die Mobilfunkbetreiber dürfen bei der Abrechnung mit ihrem Endkunden maximal 30 % auf das von ihnen zu zahlende Großkundenentgelt aufschlagen (Art. 4). Höchstbeträge sind danach derzeit
 - bei Anrufen vom ausländischen Mobilfunknetz in ein Telefonnetz im selben Land 29,67 Cent pro Minute (zzgl. Mehrwertsteuer);
 - bei Anrufen vom ausländischen Mobilfunknetz in einen anderen Mitgliedstaat 44,50 Cent pro Minute (zzgl. Mehrwertsteuer).
- ▶ Das Endkundenentgelt für im Ausland angenommene Anrufe darf nicht höher sein als 130 % des durchschnittlichen Mobilfunk-Zustellungsentgelts, also derzeit 14,83 Cent pro Minute (zzgl. Mehrwertsteuer) (Art. 6).
- ▶ Jeder Mobilfunkbetreiber muß seinen Kunden auf Anfrage kostenlos Preisinformationen über die Endkundenentgelte bereitstellen, die er dem Kunden für ausgehende oder angenommene Anrufe in den anderen EU-Mitgliedstaat berechnet. Überdies müssen die Anbieter ihren Neukunden bei Vertragsabschluß vollständige Informationen über die jeweils geltenden Roamingentgelte liefern und sie in der Folge über jede wesentliche Änderung dieser Entgelte informieren (Art. 7).
- ▶ Die nationalen Regulierungsbehörden dürfen von den Mobilfunkbetreibern, die dieser Verordnung unterliegen, die Herausgabe aller Informationen verlangen, die für die Durchführung und Durchsetzung der Verordnung notwendig sind (Art. 8 II).
- ▶ Die nationalen Regulierungsbehörden haben die Preisentwicklung bei Kurznachrichten (SMS) und multimedialen Sendungen (MMS) für Roamingkunden zu beobachten (Art. 8 VI).
- ▶ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Sanktionsvorschriften zu erlassen, die Verstöße gegen die Verordnung „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ ahnden (Art. 9).

Änderung zum Status quo

Bisher gab es weder auf deutscher noch auf europäischer Ebene Rechtsvorschriften zum Roaming. Für Netzbetreiber galten keine rechtlichen Beschränkungen bei der Festsetzung der Roamingpreise.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, daß sich angesichts des besonderen grenzüberschreitenden Charakters die angestrebten Ziele nur durch EU-Handeln erreichen lassen. Einzelstaatliche Maßnahmen könnten den Binnenmarkt eher noch behindern.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission fordert eine wesentliche Senkung der Mobilfunkentgelte bei Auslandsgesprächen (Roamingpreise). Das angestrebte Preisniveau soll sich an den tatsächlichen Kosten der Mobilfunkunternehmen für das Anbieten von Auslandsgesprächen orientieren. Als Mittel dafür sieht die Kommission eine Regulierung nicht nur auf Großkundenebene, sondern auch auf Endkundenebene vor.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat – „Verkehr, Telekommunikation und Energie“

Offen.

Stand der Gesetzgebung

12.07.06	Annahme durch Kommission
17.07.06	Übermittlung an den Rat und an das Europäische Parlament
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Informationsgesellschaft und Medien
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie (federführend), Berichterstatter Paul Rübig (EVP-ED-Fraktion, A); Wirtschaft; Binnenmarkt; Kultur
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft und Technologie (federführend); Recht; Verbraucherschutz; Medien; EU
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 90 von 321 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 95 EGV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Angesichts hoher Roamingentgelte hat die Europäische Kommission mit ihrer Empfehlung 2003/311/EG die nationalen Regulierungsbehörden um eine Prüfung des nationalen Großkundenmarktes für Auslandsroaming gebeten, um festzustellen, ob eine Roaming-Regulierung angezeigt ist. In acht Staaten (A, CZ, DK, FIN, I, E, S, SLO) wurde diese Prüfung bislang abgeschlossen. Sämtliche Prüfungen kommen zu dem Ergebnis, daß eine Regulierung *nicht* angezeigt ist. Die Einführung EU-weit geltender Preisobergrenzen (Price Caps) für Roamingentgelte ist – erst recht vor diesem Hintergrund – ein **massiver und nicht zu rechtfertigender Eingriff in das Marktgeschehen**.

Dies gilt um so mehr, als die Verordnung sowohl auf der Großkunden- als auch auf der Endkundenebene Preisobergrenzen vorschreibt. Gerade der Telefonmarkt in Deutschland hat gezeigt, daß sinkende Endkundenpreise weniger durch staatliche Preisfestsetzung als vielmehr durch intensiven Wettbewerb hervorgerufen werden.

Im Gegenteil erreicht der vorgesehene Eingriff in die Marktpreise sein Ziel niedrigerer Telefonentgelte gerade nicht. Denn mit den heutigen Gewinnen beim Auslandsroaming wird der überaus intensive Wettbewerb auf dem inländischen Mobilfunkmarkt quersubventioniert. Durch die Verordnung würden daher die **Kosten inländischer Telefonate steigen**.

Ordnungspolitisch vertretbar ist allein die Verpflichtung der Netzbetreiber, ihren Endkunden die Roamingentgelte offenzulegen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verordnung behindert preisliche Innovationen. Denn die von der EU vorgeschlagenen Preisobergrenzen für Endkunden beziehen sich auf den Preis pro Minute. Dies hindert Mobilfunkanbieter daran, günstige Roamingpreise etwa auf der Basis einer Einmalzahlung für die Verbindung anzubieten oder eine uhrzeitabhängige Preisdifferenzierung in Abhängigkeit von der Intensität der Netznutzung zu betreiben.

Soweit die Netzbetreiber – zum Ausgleich geringerer Entgelte im Roaming – die Inlandspreise für Mobilfunkdienste anheben (müssen), steigen die Gesamtkosten aller überwiegend im Inland telefonierenden Mobilfunknutzer.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Dynamik des Mobilfunkmarktes wird durch den Eingriff beeinträchtigt: Der EU-Auslandsroamingmarkt hat ein Volumen von etwa 8,5 Milliarden Euro. Nach Schätzungen von Analysten hätte die vorgeschlagene EU-Verordnung Umsatzeinbußen in der Roaming-Sparte von fast 60 % jährlich zur Folge. Vor allem Netzbetreiber in Urlaubsländern wie Italien, Spanien und Griechenland werden unter der Absenkung der Roamingpreise leiden. Dies zieht negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte in der Mobilfunkbranche nach sich, soweit die Mobilfunkanbieter ihre Einnahmeausfälle wettbewerbsbedingt nicht durch höhere Mobilfunkentgelte im Inland ausgleichen können. Dieser Effekt wird in dem Umfang kompensiert, in dem die Nutzer die niedrigeren Preise zum Anlaß nehmen, im Ausland verstärkt zu telefonieren.

Für viele Unternehmen, die stark im Binnenmarkt tätig sind, ist das Roaming zur Zeit ein nicht zu vernachlässigender Kostenfaktor. Sie werden von der Verordnung profitieren.

Folgen für die Standortqualität Europas

Da die Verordnung nur für den Binnenmarkt gilt, sind allenfalls geringe Effekte zu erwarten, beispielsweise für im Binnenmarkt grenzüberschreitend engagierte Unternehmen aus Drittländern.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Hohe Preise als solche rechtfertigen noch keine Regulierung, insbesondere nicht einen so starken Eingriff wie Preisobergrenzen. Voraussetzung für hoheitliches Eingreifen ist der Mißbrauch monopolistischer oder oligopolistischer Marktmacht bei fehlender Markteintrittsmöglichkeit neuer Marktanbieter. Die bislang von den nationalen Regulierungsbehörden auf Ersuchen der Kommission durchgeführten diesbezüglichen Analysen der nationalen Märkte kamen jedoch ausnahmslos zu dem Ergebnis, daß kein Regulierungsbedarf gegeben ist. Da somit ein Mißbrauch von Marktmacht nicht belegbar ist, läßt sich auch hoheitliches Handeln nicht rechtfertigen.

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Von einer Regulierung der Roamingentgelte sind mindestens zwei Unternehmen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten betroffen. Dieser grenzüberschreitende Bereich entzieht sich der nationalen Gesetzgebung. EU-Handeln wäre daher sachgerecht, soweit hoheitliches Handeln überhaupt gerechtfertigt wäre.

Verhältnismäßigkeit

Unbeschadet des Umstands, daß hoheitliches Handeln überhaupt nicht vertretbar ist, stellt die gleichzeitige Vorgabe von **Preisobergrenzen sowohl auf Großkunden- als auch auf Endkundenebene** einen **Verstoß gegen das Gebot des geringstmöglichen Eingriffs** dar. Zu prüfen wäre zunächst, inwieweit ein Eingriff in die Preisbildung auf der Großkundenebene ausreicht, die politisch gewünschte Preissenkung herbeizuführen. Die Verordnung verstößt daher auch insoweit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Verordnung, Kompatibilität mit EU-Recht

Die Kommission stützt sich auf die Binnenmarktkompetenz aus Artikel 95 EGV. Eine Begründung für die Eröffnung dieses Kompetenzbereichs bleibt sie indes schuldig: Sie führt allein den grenzüberschreitenden Bezug an, ohne die erforderliche Betroffenheit des Binnenmarkts zu belegen.

Die **Voraussetzungen des Artikels 95 EGV liegen** in Wirklichkeit **nicht vor**: Art. 95 EGV ermächtigt die EU „zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“. Das heißt, es müssen unterschiedliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bestehen und diese angeglichen werden. Schon an dieser Voraussetzung fehlt es, denn in keinem einzigen Mitgliedstaat existieren Rechtsvorschriften zum Auslandsroaming. Wenn aber in den Mitgliedstaaten keine Rechtsvorschriften bestehen, können auch keine Rechtsvorschriften angeglichen werden. Es liegt also gerade kein Fall des Art. 95 EGV vor. Eine andere Kompetenznorm wird von der Kommission nicht benannt. **Die EU besitzt somit keine Kompetenz für die vorgelegte Roaming-Verordnung.** [\[Im einzelnen siehe Rechtsgutachten des CEP\]](#)

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Unproblematisch.

Alternatives Vorgehen

Wenn die EU der Meinung ist, dass ein **Missbrauch von Marktmacht vorliegt**, dann **ist das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium** der Artikel 81 ff. EGV **anzuwenden**.

Die allgemeingehaltene Verpflichtung der Netzbetreiber, ihren Endkunden die Roamingentgelte offenzulegen, könnte im Interesse einer umfassenden Transparenz dahingehend ausgestaltet werden, daß den Endkunden bei der Einwahl in ein ausländisches Netz automatisch die Tarife als SMS zu senden sind. Auf diese Weise könnte der Endkunde eigenverantwortlich entscheiden, ob er bereit ist, zu den für das jeweilige Netz geltenden Preisen zu telefonieren, oder ob er nach Alternativen sucht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Der massive und ungerechtfertigte Eingriff in die Marktpreise schafft einen **Präzedenzfall**, der **vergleichbare Eingriffe** auch **in anderen Branchen** nach sich ziehen kann.

Die Regulierung der Preisgestaltung für Kurznachrichten (SMS) und multimediale Sendungen (MMS) ist absehbar, denn die vorgeschlagene Verordnung fordert die nationalen Regulierungsbehörden bereits auf, die entsprechenden Preise und Leistungen zu beobachten (Art. 8 VI). Der französischen Regulierungsbehörde hat die Kommission mit Schreiben vom 14. Juli 2006 eine nationale Begrenzung der Preise für SMS genehmigt.

Zusammenfassung der Bewertung

Die EU besitzt keine Kompetenz zum Erlaß der vorgeschlagenen Verordnung; Art. 95 EGV ist keine zulässige Rechtsgrundlage.

Auch inhaltlich gibt es keine Rechtfertigung für den vorgesehenen massiven Regulierungseingriff in den Markt. Sämtliche von der EU-Kommission bei den nationalen Regulierungsbehörden erbetenen Prüfungen kommen ausnahmslos zu diesem Ergebnis.

Der massive und ungerechtfertigte Eingriff in die Marktpreise erreicht nicht einmal sein Ziel niedrigerer Telefonentgelte, weil er zu höheren Preisen für rein inländische Mobilfunktelefonate führen würde. Zudem schafft er einen Präzedenzfall, der vergleichbare Eingriffe auch in anderen Branchen nach sich ziehen kann.

Wenn die EU der Meinung ist, dass ein Missbrauch von Marktmacht vorliegt, dann ist das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium der Artikel 81 ff. EGV anzuwenden.

Die Verordnung darf nicht erlassen werden.