

NUTZUNG VON MOBILFUNKNETZEN IM EU-AUSLAND

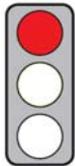
Stand: 10.10.08

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die bestehenden Preisobergrenzen für Mobilfunkgespräche im EU-Ausland sollen bis 2012 schrittweise gesenkt werden. Für die grenzüberschreitende Versendung von SMS-Nachrichten aus Mobilfunknetzen im EU-Ausland sollen erstmals Preisobergrenzen festgelegt werden.

Betroffene: Alle Mobilfunkanbieter (Netzbetreiber und Diensteanbieter) sowie Personen, die im EU-Ausland zu den Bedingungen ihres Heimatnetzanbieters Mobilfunknetze nutzen.

Pro: –



Contra: (1) Zwingende Gründe, die Preisobergrenzen für SMS-Nachrichten und die Absenkung der Preisobergrenzen für Auslandsgespräche rechtfertigen, sind nicht ersichtlich.

(2) Die EU besitzt keine Kompetenz für die Preisregulierung in Mobilfunknetzen.

(3) Da ein obligatorischer Hinweis auf die jeweils gültigen Preise als milderes Mittel eingesetzt werden kann, sind Preisobergrenzen außerdem unverhältnismäßig.

Änderungsbedarf: Die Verordnung sollte nicht verabschiedet werden.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 580 vom 23. September 2008 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007 über das **Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft** und der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste

Kurzdarstellung

Alle Artikelangaben beziehen sich auf die zu ändernde Verordnung 717/2007.

► Absenkung der Preisobergrenzen für Mobilfunkgespräche

- Mobilfunkgespräche, die ein Nutzer außerhalb seines Heimatnetzes im EU-Ausland tätigt oder entgegennimmt („Roaming“), unterliegen EU-weit verbindlichen Preisobergrenzen. Jeweils unterschiedliche Obergrenzen gelten:
 - für Großkundenentgelte, d.h. Preise, die Betreiber von Mobilfunknetzen anderen Mobilfunkanbietern (d.h. Netzbetreibern und Diensteanbietern) in Rechnung stellen (Art. 3), und
 - für Endkundenentgelte, d.h. Preise, die Mobilfunkanbieter Endkunden in Rechnung stellen (Art. 4).
- Ziel der Änderungsverordnung ist es, überhöhte Preise zu verhindern, gleichzeitig aber „den Betreibern Freiraum für Wettbewerb und Innovation zu lassen“ (Erwägungsgrund 7).
- Die Obergrenzen, denen Großkundenentgelte und Endkundenentgelte (jeweils ohne Mehrwertsteuer) unterliegen, werden bis 2012 in folgenden Schritten gesenkt (geänderte Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2):

	seit 30.08.2008	ab 01.07.2009	ab 01.07.2010	ab 01.07.2011	ab 01.07.2012
Großkundenentgelte für die Abwicklung von Gesprächen, die in einem anderen EU-Staat getätigt oder angenommen werden	0,28 €	0,26 €	0,23 €	0,20 €	0,17 €
Endkundenentgelte für abgehende Gespräche aus dem EU-Ausland	0,46 €	0,43 €	0,40 €	0,37 €	0,34 €
Endkundenentgelte für ankommende Gespräche im EU-Ausland	0,22 €	0,19 €	0,16 €	0,13 €	0,10 €

- Maßgeblich für die Einhaltung der Obergrenzen ist der Durchschnitt der Entgelte, die in dem jeweiligen Zeitraum erhoben wurden (geänderte Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2). Eine Differenzierung der Entgelte nach Haupt- und Nebenzeiten ist zulässig (Art. 3 Abs. 3).

- ▶ **Sekundengenaue Abrechnung**
 - Ab dem 1. Juli 2009 müssen alle Mobilfunkanbieter Anrufe, die ihre Endkunden im EU-Ausland getätigt oder angenommen haben, sekundengenau abrechnen (geänderter Art. 4 Abs. 2).
 - Es dürfen aber pro Anruf mindestens 30 Sekunden abgerechnet werden (geänderter Art. 4 Abs. 2).
- ▶ **Preisobergrenzen für SMS-Nachrichten**
 - Ab dem 1. Juli 2009 darf das Großkundenentgelt für den grenzüberschreitenden Versand und Empfang von SMS-Nachrichten über ein Mobilfunknetz im EU-Ausland 0,04 € pro Nachricht nicht überschreiten (neuer Art. 4a Abs. 1 und 4).
 - Ab dem 1. Juli 2009 darf der Preis, den Mobilfunkanbieter ihren Endkunden für den Versand von SMS-Nachrichten im EU-Ausland in Rechnung stellen, 0,11 € nicht überschreiten. Der Empfang von SMS-Nachrichten im EU-Ausland muss für Endkunden kostenlos sein. (neuer Art. 4b Abs. 2)
- ▶ **Regulierung anderer Datenroamingdienste**
 - Für die Übertragung anderer Daten als SMS-Nachrichten dürfen die Betreiber von Mobilfunknetzen bei anderen Mobilfunkanbietern ab dem 1. Juli 2009 kein höheres Großkundenentgelt als 1,00 € pro Megabyte erheben (neuer Art. 6a Abs. 4). Hierzu zählen insbesondere MMS-Nachrichten, Surfen und Downloads aus dem Internet.
 - Bei diesen Datenroamingdiensten hält es die Kommission für „verfrüht“, Obergrenzen auch für Endkundenpreise festzulegen. Denn hohe Preise ließen sich hier leichter durch Nutzung öffentlicher Internet-Terminals im Gaststaat umgehen (Erwägungsgrund 32).
 - Um „Rechnungsschocks“ durch deutlich höhere als die im Heimatstaat erhobenen Preise entgegenzuwirken, sind aber die Diensteanbieter verpflichtet,
 - ihre Endkunden ab dem 1. Juli 2009 auf die jeweils geltenden Preise hinzuweisen, sobald diese beginnen, aus dem EU-Ausland Datenroamingdienste in Anspruch zu nehmen (neuer Art. 6a Abs. 2);
 - ihren Endkunden ab dem 1. Juli 2010 die Möglichkeit zu bieten, kostenlos Höchstbeträge festzulegen, die sie für die Inanspruchnahme von Datenroamingdiensten aus dem EU-Ausland zu zahlen bereit sind. Der Diensteanbieter muss bei Erreichen des Höchstbetrags seine Leistungen einstellen, wenn er vom Endkunden nicht ausdrücklich dazu aufgefordert wird, diese fortzusetzen (neuer Art. 6a Abs. 3).
- ▶ **Geltungsdauer der Verordnung**

Die Geltungsdauer der Verordnung wird bis zum 30.06.2013 verlängert (geänderter Art. 13).

Änderung zum Status quo

- ▶ Preisobergrenzen für Mobilfunkgespräche gibt es bereits, für SMS-Nachrichten noch nicht.
- ▶ Eine sekundengenaue Abrechnung ist bisher im EU-Recht nicht vorgeschrieben.
- ▶ Datendienste, die aus Mobilfunknetzen im EU-Ausland in Anspruch genommen werden, sind bisher nicht reguliert.
- ▶ Die Geltungsdauer der zu ändernden Verordnung ist bislang auf den 30.06.2010 begrenzt.

Subsidiaritätsbegründung

Nach Ansicht der Kommission ist eine angemessene Regulierung der Tarife für die Nutzung ausländischer Mobilfunknetze von den nationalen Regulierungsbehörden nicht zu erwarten, weil sie mit ihren nationalen Kompetenzen diese grenzüberschreitenden Dienste nur teilweise regulieren können. Mögliche eigenständige Maßnahmen der Mitgliedstaaten bergen laut Kommission ein „Risiko uneinheitlicher Ergebnisse“, welches das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gefährden würde.

Politischer Kontext

Zu dem Vorschlag haben sich das Europäische Parlament, der Rat, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen noch nicht geäußert.

Der zu ändernden Verordnung 717/2007 waren Bemühungen der Kommission vorausgegangen, für mehr Transparenz der Roaming-Tarife zu sorgen. Da diese Initiative nicht zu einer Senkung der Preise in dem von ihr gewünschten Umfang führte, hielt die Kommission Preisregulierung auf EU-Ebene für erforderlich.

Gegen die Verordnung 717/2007 haben mehrere Mobilfunkanbieter aus dem Vereinigten Königreich Klage erhoben, weil der EU ihrer Meinung nach eine Kompetenz für den Erlass der Verordnung fehlt und die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verletzt sind. Der High Court of Justice für England und Wales (Queen's Bench Division) hat dem EuGH am 13.02.2008 diese Rechtsfragen zur Entscheidung vorgelegt (Rs. C-58/08, Vodafone et al.).

Stand der Gesetzgebung

23.09.08 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Informationsgesellschaft und Medien

Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung und Energie (federführend), Berichterstatter N.N.; Wirtschaft und Währung; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Kultur und Bildung
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
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

Hohe Preise für Mobilfunkdienste, die im EU-Ausland genutzt werden, sind ein Ärgernis für viele Verbraucher, die durch Europa reisen. Bei der Wahl ihres Mobilfunktarifes widmen sie den Bedingungen und Preisen für Anrufe und SMS aus dem EU-Ausland meist wenig Aufmerksamkeit. Ferner deaktivieren nur die wenigsten Verbraucher die in vielen Mobiltelefonen voreingestellten Präferenzen für bestimmte Mobilfunknetze im EU-Ausland. Damit liefern sie sich, oft unwissentlich, den meist hohen Preisen der jeweiligen Anbieter aus.

Hohe Preise rechtfertigen jedoch als solche **noch nicht die Setzung von Preisobergrenzen. Voraussetzung für hoheitliches Eingreifen ist der Missbrauch monopolistischer oder oligopolistischer Marktmacht bei fehlender Markteintrittsmöglichkeit neuer Marktanbieter.** Dass eine Unterbietung der derzeit verlangten Entgelte für Anrufe und SMS im EU-Ausland für andere Anbieter wirtschaftlich unattraktiv oder gar unmöglich ist, hat die Kommission bisher nicht nachgewiesen. Dass Mobilfunkdienstleistungen in Paketen verkauft werden, in denen Preise für die Nutzung ausländischer Mobilfunknetze nur einen untergeordneten Posten darstellen, ist ebenfalls kein hinreichender Grund für die Setzung von Preisobergrenzen.

Denn auch wenn für die Verbraucher bei der Auswahl ihres Mobilfunktarifs meist andere Merkmale im Vordergrund stehen als die Tarife für die Anrufe und SMS-Nachrichten im EU-Ausland, gibt es doch keinen überzeugenden Grund, die Verbraucher vor den Folgen ihrer Tarifwahl in Schutz zu nehmen. So sehr die Verbraucher sich über die vorgeschlagene Absenkung der Preisobergrenzen auch freuen mögen: Es geht nicht an, billiges Telefonieren und Versenden von SMS aus dem EU-Ausland zu einer Art „sozialem Grundrecht“ zu stilisieren und diese vermeintliche Wohltat von den Netzbetreibern und Diensteanbietern finanzieren zu lassen. **Ordnungspolitisch vertretbar ist allein** eine Verpflichtung der Netzbetreiber, **die Kunden vor jeder Mobilfunknutzung im EU-Ausland auf die geltenden Preise hinzuweisen.** Denn dann kann unterstellt werden, dass die Kunden die ausländischen Mobilfunknetze nutzen, weil ihnen diese Leistung den Preis wert ist.

Die nationalen Regulierungsbehörden sind durch den für sie geltenden EU-Rechtsrahmen gezwungen, vor jeder Regulierungsmaßnahme die jeweiligen Märkte sorgfältig zu analysieren, die Anbieter mit beträchtlicher Marktmacht zu ermitteln und ihnen sorgfältig abgewogene Regulierungsverpflichtungen aufzuerlegen. Die Kommission geht anders vor: In ihrer Entschlossenheit, die Preise für Mobilfunkdienstleistungen zu deckeln, reimt sie sich zulässige Höchstentgelte zusammen, die an die bestehende oder erwarteten Großkundenentgelte in den einzelnen Mitgliedstaaten lose gekoppelt sind. Dabei gibt sie die Entgelte bis 2013 vor, obwohl die inländischen Großkundenentgelte in den Mitgliedstaaten für diesen Zeitraum noch gar nicht bekannt sind. Die Regulierung der inländischen Großkundenentgelte wird damit indirekt bereits vorweggenommen, obwohl sie sich nach dem geltenden EU-Rechtsrahmen an den konkreten Kosten orientieren muss, die jeder Netzbetreiber zu tragen hat.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Verordnung senkt die effizienzfördernde Intensität des Wettbewerbs auf den Märkten für Mobilfunkanrufe und SMS aus dem EU-Ausland **erheblich.** Die Behauptung der Kommission, Innovation und Wettbewerb seien gewährleistet, weil ja lediglich Preisobergrenzen festgelegt werden sollen, ist unrealistisch: die Betreiber haben keinen hinreichenden Anreiz, ihre bereits massiv beschnittenen Gewinnmargen weiter zu verkürzen, zumal die Preisobergrenzen laufend weiter sinken.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die vorgeschlagene Verordnung wird die Gewinne aus Mobilfunkanrufen und SMS im EU-Ausland (weiter) reduzieren. Sie erschwert damit den Mobilfunkanbietern eine Mischkalkulation, die es erlaubt, neue innovative Dienste mit Hilfe anderweitiger Einnahmen zu attraktiven Preisen auf den Markt zu bringen. Da eine Anhebung der Entgelte für inländische Dienste wegen hohen Wettbewerbsdrucks sowie aufgrund von Regulierung praktisch ausfällt, steigt insgesamt der Kostendruck auf die Mobilfunkbranche, was (weiteren) **Personalabbau wahrscheinlich** macht.

Für Unternehmen, die ihre Angestellten häufig auf Reisen ins EU-Ausland schicken, führen niedrigere Roamingpreise zwar zu Kostenentlastungen – allerdings kaum in einem für Wachstum und Beschäftigung relevanten Umfang.

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.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission besitzt für die vorgeschlagene Verordnung keine Kompetenz (siehe [CEP-Rechtsgutachten](#)). **Die Binnenmarktkompetenz** (Art. 95 EGV) **greift nicht**, denn es gibt keine mitgliedstaatlichen Vorschriften zum Auslandsroaming, die durch Setzung von Preisobergrenzen anzugleichen wären. Außerdem fehlt der Verordnung der Binnenmarktbezug. Die Setzung von Preisobergrenzen verfolgt nämlich ausschließlich das Ziel des Verbraucherschutzes. Zur Herstellung oder Sicherung eines Binnenmarktes für Auslandsroamingdienste ist sie nicht erforderlich. Denn ein solcher Markt existiert und muss nicht erst durch Beseitigung rechtlicher Schranken ermöglicht werden.

Auch die Verbraucherschutzkompetenz (Art. 153 Abs. 3 lit. b EGV) **bietet keine Rechtsgrundlage**. Denn Politikansätze der Mitgliedstaaten, die zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher durch EU-Handeln ergänzt werden könnten, gibt es auf dem Gebiet des Auslandsroamings nicht.

Subsidiarität

Zwar verfügen die nationalen Regulierungsbehörden nur über schwache Anreize zur Regulierung der Roamingentgelte, da eine Senkung dieser Entgelte ausschließlich Bürgern anderer Mitgliedstaaten zugute kommt. Dennoch sind nach dem EU-Rechtsrahmen für die Regulierung der Telekommunikation die nationalen Regulierungsbehörden zuständig. Per EU-Verordnung vorgeschriebene Preissenkungen verstießen daher selbst bei gegebener Kompetenz gegen den Subsidiaritätsgrundsatz.

Verhältnismäßigkeit

Die von der Kommission vorgeschlagenen Preisobergrenzen stellen eine schwere Störung des Marktprozesses dar. Da es ausreichen würde, die Verbraucher auf die mit der Nutzung von Mobilfunknetzen im EU-Ausland verbundenen Preise hinzuweisen, ist ein solch massives Eingreifen nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Setzung zwingend zu beachtender Preisobergrenzen ohne vorausgehende Marktanalyse und Ermittlung von Marktmacht steht im Widerspruch zu dem Marktanalyseverfahren, das den nationalen Regulierungsbehörden gemäß Art. 16 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG vorgegeben ist.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Im Einklang mit Art. 16 der Richtlinie 2002/21/EG verlangt auch § 10 TKG vor der Auferlegung regulatorischer Maßnahmen die Durchführung eines Marktanalyseverfahrens.

Alternatives Vorgehen

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

Eine Verpflichtung der Netzbetreiber, den Endkunden bei der Einwahl in ein Mobilfunknetz im EU-Ausland automatisch einen Hinweis auf die geltenden Tarife zu senden, wäre zur Verhinderung von „Rechnungsschocks“ und zur Stimulierung des Wettbewerbs ausreichend. Auf diese Weise könnte der Endkunde eigenverantwortlich entscheiden, ob er bereit ist, das jeweilige Netz zu den jeweils geltenden Preisen zu nutzen, oder ob er nach Alternativen sucht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Denkbar ist, dass zu einem späteren Zeitpunkt auch die Endkundenpreise für Datenroamingdienste einer Obergrenze unterworfen werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Vorschlag der Kommission läuft, wie bereits die zu ändernde Verordnung selbst, auf einen massiven und ungerechtfertigten Eingriff in das Preissystem hinaus, für den die EU keine Kompetenz hat. Verbindliche Preisobergrenzen dürfen auch nicht einfach auf die Begründung gestützt werden, dass die Preise hoch sind. Denn mit dieser Begründung wird der Boden für letztlich beliebige politische Eingriffe in das Preissystem bereitet. Hinzukommen müsste der Nachweis eines Missbrauchs von Marktmacht. Diesen hat die Kommission aber nicht geführt. Da ein Hinweis zu den geltenden Tarifen bei der Einwahl in ein ausländisches Mobilfunknetz völlig ausreichend ist, um „Rechnungsschocks“ zu verhindern, ist die Festlegung von Preisobergrenzen im Übrigen unverhältnismäßig.