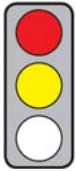


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will die Nutzer von Roamingdiensten (Handygespräche, SMS und Datendienste) im EU-Ausland durch schrittweise sinkende Preisobergrenzen vor „überhöhten Preisen“ schützen und den Wettbewerb zwischen den Mobilfunkunternehmen stimulieren.

Betroffene: Nutzer von Roamingdiensten, Mobilfunkanbieter (Netzbetreiber und Diensteanbieter).



Pro: Die Pflicht zur Gewährung von Netzzugang und zur Unterrichtung über die erhobenen Roamingentgelte stärkt den Wettbewerb zwischen den Mobilfunkunternehmen.

Contra: (1) Die Festsetzung von Preisobergrenzen ohne Feststellung von Marktmacht(missbrauch) ist ordnungspolitisch verfehlt.

(2) Die Preisobergrenzen weisen gravierende Inkonsistenzen auf.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 402 vom 6. Juli 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über das **Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen** in der Union (Neufassung).

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Verordnung ersetzt die Roamingverordnung von 2007 [(EG) Nr. 717/2007] und deren Änderungsverordnung von 2009 [(EG) Nr. 544/2009].
- „Unionsweites Roaming“ ist die Nutzung eines Mobiltelefons oder eines anderen Gerätes für Mobilfunkdienste (Anrufe, SMS-Nachrichten oder Datendienste) im EU-Ausland (Art. 2 Abs. 2 lit. d).
- Mobilfunkanbieter betreiben Mobilfunknetze und / oder bieten Mobilfunkdienste an. Netzbetreiber sind in der Regel zugleich Diensteanbieter. Daneben gibt es reine Diensteanbieter, die auf fremde Netze angewiesen sind.
- Der Roamingmarkt weist nach Ansicht der Kommission „einzigartige Merkmale“ auf, sodass „außergewöhnliche Maßnahmen“ außerhalb des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation „gerechtfertigt sind“ (Erwägungsgrund 13).
- Die Verordnung regelt (Art. 1 Abs. 1 UAbs. 2)
 - den getrennten Verkauf von Roamingdiensten durch einen anderen inländischen Diensteanbieter als den Hauptanbieter,
 - die Bedingungen für den Zugang zu Mobilfunknetzen für andere inländische Diensteanbieter.
 - die zulässigen Höchstentgelte für Roamingdienste sowohl auf Vorleistungsebene (zwischen Netzbetreiber und Diensteanbieter) als auch auf Endkundenebene (zwischen Diensteanbieter und -nutzer).
- Roamingnutzer sollen bei Reisen innerhalb der EU keine „überhöhten“ Preise bezahlen müssen. Ihr Vorschlag soll ein „reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes“ sowie ein „hohes Verbraucherschutzniveau“ gewährleisten, Wettbewerb und Transparenz am Markt fördern sowie Anreize für Innovation und Produktauswahl setzen. (Art. 1 Abs. 1 UAbs. 1)

► Öffnung der Mobilfunknetze für konkurrierende Diensteanbieter

- Alle Diensteanbieter erhalten Zugang zu den Netzen der Mobilfunknetzbetreiber in anderen EU-Staaten, wenn dies für diese „zumutbar“ ist (Art. 3 Abs. 1 S. 1). Dies soll den Wettbewerb stimulieren, der bislang „nur wenig“ entstanden ist (Erwägungsgrund 16).
- Der Preis für den Zugang darf das zulässige Höchstentgelt auf der Vorleistungsebene nicht überschreiten (Art. 3 Abs. 1 S. 2).
- Der Zugang muss innerhalb von zwei Monaten nach Antragseingang gewährt werden (Art. 3 Abs. 3). Die Kommission und das Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) erlassen Leitlinien für die Bedingungen des Zugangs (Art. 3 Abs. 4).

► Wechselrecht für Mobilfunknutzer

- Ab 1. Juli 2014 können Mobilfunknutzer für Roamingdienste „jederzeit“ von ihrem Diensteanbieter zu einem anderen inländischen Anbieter wechseln (Art. 4 Abs. 1).
- Alle Diensteanbieter müssen ihre Roamingnutzer über diese Möglichkeit informieren (Art. 4 Abs. 2). Der Wechsel ist unentgeltlich und muss innerhalb von fünf Arbeitstagen abgewickelt werden (Art. 4 Abs. 3, 4). Der Nutzer behält seine Telefonnummer auch bei der Nutzung der Roamingdienste anderer Anbieter (Art. 5 UAbs. 2).

► Preisregulierung

- Die Kommission schreibt Preisobergrenzen für Roaming auf Vorleistungs- und Endkundenebene fest. Alle Preisobergrenzen werden bis zum 1. Juli 2014 schrittweise gesenkt und bleiben danach konstant (siehe Tabelle). (Art. 6 Abs. 1 und 2, Art. 7 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 2)

Preisobergrenzen		Seit 1. Juli 2011	Ab 1. Juli 2012	Ab 1. Juli 2013	Ab 1. Juli 2014
Anrufe (pro Minute)	Vorleistungsebene	18 Cent	14 Cent	10 Cent	6 Cent
	Eingehende Anrufe auf Endkundenebene	11 Cent	11 Cent	10 Cent	10 Cent
	Abgehende Anrufe auf Endkundenebene	35 Cent	32 Cent	28 Cent	24 Cent
SMS- Nachrichten	Vorleistungsebene	4 Cent	3 Cent	3 Cent	2 Cent
	Eingehende SMS auf Endkundenebene	0 Cent	0 Cent	0 Cent	0 Cent
	Abgehende SMS auf Endkundenebene	11 Cent	10 Cent	10 Cent	10 Cent
Datendienste (pro 1000 Kilobyte)	Vorleistungsebene	50 Cent	30 Cent	20 Cent	10 Cent
	Endkundenebene	-	90 Cent	70 Cent	50 Cent

- Die Abrechnung erfolgt bei Mobilfunkgesprächen sekundengenau, bei Datendiensten kilobytegenau (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 3, Art. 12 Abs. 2 UAbs. 2). Auf der Endkundenebene darf der Anbieter pro Anruf mindestens 30 Sekunden abrechnen (Art. 7 Abs. 2 UAbs. 4).
- Der Empfang von SMS-Nachrichten ist kostenlos.
- Die Obergrenzen für Vorleistungsentgelte gelten bis 30. Juni 2022, die für Endkundenentgelte bis 30. Juni 2016 (Art. 6 Abs. 2, Art. 8 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2).

► Vorzeitige Nichtanwendung der Preisobergrenzen

- Ab dem 1. Juli 2018 wird die Regulierung für Vorleistungsentgelte nicht mehr angewendet, wenn der tatsächliche Preis im Durchschnitt aller Anbieter 75% des maximal zulässigen Entgelts nicht übersteigt (Art. 13 Abs. 2).
- Zwischen dem 1. Juli 2014 und dem 1. Juli 2016 wird die Regulierung für Endkundenentgelte nicht angewendet, wenn der tatsächliche Preis im Durchschnitt aller Anbieter 75% des maximal zulässigen Entgelts nicht übersteigt. (Art. 13 Abs. 3).

► Pflichten zur Preisinformation

- Bei Vertragsschluss müssen die Anbieter ihre Kunden über die jeweils geltenden tariflichen und die maximal zulässigen Roamingentgelte informieren. Informationen über Tarifänderungen müssen ohne „unnötige Verzögerung“ erfolgen. (Art. 14 Abs. 3 UAbs. 1)
- Vor der Nutzung von Roamingdiensten müssen die Anbieter die Mobilfunknutzer erneut und unentgeltlich über die Roamingentgelte informieren, und zwar
 - über die Telefon- und SMS-Entgelte per SMS-Nachricht bei Einreise in einen anderen Mitgliedstaat (Art. 14 Abs. 1 UAbs. 1, 2),
 - über die Entgelte für Datendienste „in geeigneter Form“ per SMS-Nachricht, E-Mail oder Pop-up-Fenster am Computer zu Beginn der Nutzung (Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1, 2)
- Die Information beinhaltet die Entgelte für Anrufe innerhalb des besuchten Landes, Anrufe in das Heimatland und das Versenden von SMS-Nachrichten (Art. 14 Abs. 1).

► Zusätzlicher Schutz bei Datendiensten

- Die Nutzer können für Datendienste Höchstbeträge in Euro oder maximale Datenvolumina festlegen, die ohne ihre Zustimmung nicht überschritten werden dürfen (Art. 15 Abs. 3 UAbs. 1 bis 4).
- Legt ein Nutzer kein Limit fest, gilt eine pauschale Obergrenze von 50 Euro bzw. eine entsprechende Datenmenge (Art. 15 Abs. 3 UAbs. 5).
- Sind 80 % der festgelegten Obergrenze erreicht, muss der Anbieter seinen Kunden darüber informieren (Art. 15 Abs. 3 UAbs. 6).
- Ist die festgelegte Obergrenze erreicht, muss der Anbieter dem Mobilfunknutzer mitteilen, wie und zu welchem Preis er die Datenroamingdienste weiter nutzen kann. Er hat die Erbringung der Dienste sofort einzustellen, falls der Nutzer nicht ausdrücklich die weitere Nutzung wünscht. (Art. 15 Abs. 3 UAbs. 7)

► Geltungsdauer der Verordnung

- Die Verordnung gilt bis zum 30. Juni 2022 (Art. 22 UAbs. 2). Die derzeitige Roaming-Verordnung, die am 30. Juni 2012 außer Kraft tritt, wird aufgehoben (Art. 21 UAbs. 1).

Änderung zum Status quo

Die Kommission schlägt mit der Öffnung der Mobilfunknetze für konkurrierende Diensteanbieter und mit dem Wechselrecht für Mobilfunknutzer erstmals Maßnahmen vor, die den Wettbewerb fördern sollen. Sie legt nun auch auf der Endkundenebene Preisobergrenzen für Datendienste fest und senkt die bereits bestehenden Preisobergrenzen für Telefonate, SMS und Datendienste auf Vorleistungsebene weiter ab.

	Telefonate	SMS	Datendienste
Vorleistungsebene	Seit 2007	Seit 2009	Seit 2009
Endkundenebene	Seit 2007	Seit 2009	Neu

Stand der Gesetzgebung

06.07.2011 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches 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.; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Recht

Ausschüsse des Deutschen Bundestags:

Wirtschaft und Technologie

Entscheidungsmodus im Rat:

Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:

Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)

Art der Gesetzgebungszuständigkeit:

Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)

Verfahrensart:

Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die EU-Kommission möchte auch künftig die Preise für Mobilfunkdienste im EU-Ausland einer Entgeltregulierung unterwerfen. Die Mobilfunknutzer profitieren von sinkenden Preisen für Telefonate, SMS-Nachrichten und Datendienste.

Allerdings sind hohe Preise per se noch kein hinreichender Grund für die Festsetzung von **Preisobergrenzen**. Diese **sind nur** dann **gerechtfertigt, wenn** erstens ein oder mehrere **Unternehmen über beträchtliche Marktmacht verfügen** und zum Nachteil des Nachfragers ausnutzen **und** wenn zweitens **der Markteintritt** für neue Marktteilnehmer **nicht möglich ist. Beträchtliche Marktmacht kann** allerdings zumindest auf den Endkundenmärkten für Roamingdienste **nicht festgestellt werden**. Auf diesem ist eine Vielzahl von konkurrierenden Unternehmen aktiv, so dass die Voraussetzungen für Wettbewerb auf der Anbieterseite vorliegen.

Die hohen Roamingpreise sind vielmehr **auf mangelndes Preisbewusstsein der Mobilfunknutzer zurückzuführen**. Diese machen sich bei der Anbieter- und bei der Tarifwahl wenig Gedanken über die verlangten Roamingentgelte. Hohe Preise nehmen sie hin, statt aktiv nach Anbietern mit niedrigeren Entgelten zu suchen. **Es gibt daher keine ordnungspolitische Rechtfertigung für Preisobergrenzen.**

Die Kommission verstößt zugleich gegen eigene Prinzipien, die durch den EU-Rechtsrahmen für Telekommunikation vorgegeben sind. Danach hat jede nationale Regulierungsbehörde die Pflicht, vor einem regulativen Eingriff eine gründliche Marktanalyse durchzuführen und zu prüfen, ob dieser Markt von Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht beherrscht wird. Nur wenn dies der Fall ist, kann die Behörde Entgelte hoheitlich festsetzen. Von dieser Vorgehensweise weicht die Kommission hier ab und deklariert Roaming als Markt, der „außergewöhnlicher Maßnahmen“ bedürfe. Roaming mag zwar aufgrund seines grenzüberschreitenden Charakters ein Fall für eine – wenn überhaupt, dann – europäische Regulierung sein, allerdings bedarf diese derselben Prüfung und Rechtfertigung wie jede nationale Regulierung.

Die Festsetzung von Preisobergrenzen sowohl auf Vorleistungs- als auch auf Endkundenebene führt zudem zu einer Doppel- und damit zu einer Überregulierung. Die Entgeltregulierung sollte sich – wenn überhaupt – auf die Vorleistungsebene beschränken. Hier kann Regulierungsbedarf bestehen, da für die Zustellung von Anrufen in fremde Netze die Nutzung dieser Netze notwendig ist und diese somit eine für die Leistungsbereitstellung wesentliche Einrichtung darstellen. Auf Endkundenebene hingegen können die Mobilfunknutzer zwischen einer Vielzahl von Diensteanbietern frei wählen. Selbsttragender Wettbewerb ist hier möglich.

Die Preisobergrenzen sind außerdem in ihrer Höhe **inkonsistent**. So muss ein Diensteanbieter 2011 und 2012 ein höheres Vorleistungsentgelt an den ausländischen Netzbetreiber abführen (18 Cent bzw. 14 Cent), als

er bei eingehenden Anrufen als Endkundenentgelt in Rechnung stellen darf (11 Cent), sofern er sich nicht mit dem ausländischen Netzbetreiber nicht auf einen geringeren Preis einigen kann. **Die EU zwingt Mobilfunkunternehmen dadurch Verluste auf.**

Die Kommission schwächt auch die nationalen Regulierungsbehörden in einer problematischen Weise: Die Höchstpreise für Roaming auf Vorleistungsebene limitieren deren Handlungsspielraum bei der Setzung der Vorleistungsentgelte auf dem Inlandsmarkt: Die inländischen Vorleistungsentgelte müssen unter den zulässigen Roamingentgelten der Vorleistungsebene liegen, wenn verhindert werden soll, dass Inlandsgespräche teurer als Gespräche im EU-Ausland werden.

Die Pflicht zur Gewährung des Netzzugangs für konkurrierende Diensteanbieter – auch solche ohne eigenes Netz – **kann Markteintritte** von Unternehmen, die bisher nicht auf dem Roamingmarkt aktiv sind, **befördern und damit den Wettbewerb** auf diesem Markt **stärken**. Ferner kann sie einen Beitrag zu sinkenden Preisen für Roamingdienste leisten. **Auch die Pflicht des Netzbetreibers, bei Grenzübertritt über die Preise** für SMS, Anrufe und Datendienste **aufzuklären**, ist ordnungspolitisch sinnvoll. Sie **kann das Bewusstsein der Nutzer für die geforderten Preise stärken**. Auch die Deckelung der Kosten seines akkumulierten Datenvolumens kann die Preissensibilität erhöhen. **Beide Maßnahmen können** die Bereitschaft zum Wechsel erhöhen und somit **zu mehr Wettbewerb** und sinkenden Preisen **beitragen**.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Mobilfunktarife werden zumeist als Paketlösungen angeboten. Diese umfassen neben den Inlandstarifen oftmals auch Auslandsroamingtarife. Die Möglichkeit der Mobilfunknutzer, Roamingdienste nun getrennt nachzufragen, erhöht ihre individuellen Wahlmöglichkeiten und kann den Preiswettbewerb ankurbeln. Allerdings sinkt damit das Potential der Mobilfunkanbieter, hohe Margen auf dem Roamingmarkt für Preissenkungen bei den inländischen Diensten zu nutzen, sodass hier Preiserhöhungen zu erwarten sind.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kommission stützt sich – wie auch bei der älteren Roaming-Verordnung aus dem Jahr 2007 – auf Art. 114 AEUV (Ex-Art. 95 EGV, Binnenmarkt). Diese Rechtsgrundlage bestätigte zwar auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) 2010 (Rs. C-58/08). Sachlich ist dies jedoch nicht gerechtfertigt: Es liegt kein Fall des Art. 114 vor, die EU besitzt keine Kompetenz für diese Verordnung (s. [CEP-Gutachten](#)).

Subsidiarität

Auch wenn die nationalen Regulierungsbehörden nur einen geringen Anreiz zur Regulierung der Roamingentgelte haben mögen, sind sie grundsätzlich für die Telekommunikationsregulierung zuständig (Art. 15 und 16, Rahmenrichtlinie 2002/21/EG). Die Verordnung verstößt daher gegen den Subsidiaritätsgrundsatz.

Verhältnismäßigkeit

Der EuGH erklärte Preisobergrenzen auch auf Endkundenebene für verhältnismäßig, weil sich eine Senkung der Vorleistungsentgelte nicht unbedingt in günstigeren Endkundenentgelten niederschlägt und die Roamingpreise für die meisten Nutzer bei der Wahl des Mobilfunkanbieters nur eine untergeordnete Rolle spielten (Rs. C-58/08).

Als Folge der bereits seit Jahren bestehenden **Preisobergrenzen** findet allerdings selbst nach Einschätzung der Kommission bisher kaum Wettbewerb statt (Erwägungsgrund 16). Deshalb mögen Preisobergrenzen zwar zu geringeren Preisen führen, **stellen aber kein geeignetes Mittel zur Wettbewerbsförderung dar**. Damit ist das Mittel der Preisregulierung zur Erreichung des Ziels, wirksamen Wettbewerb herzustellen, nicht geeignet. Folglich verstößt die Regulierung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Ordnungspolitisch vorzugswürdig wäre es, sich auf die Verpflichtung der Anbieter zur Preisinformation für die Nutzer zu beschränken, die ein deutlich milderer Mittel darstellt.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die hohen Roamingpreise sind nicht auf Marktmacht, sondern auf mangelndes Preisbewusstsein der Mobilfunknutzer zurückzuführen. Es gibt daher keine ordnungspolitische Rechtfertigung für Preisobergrenzen. Zudem können Preisobergrenzen das angestrebte Ziel, Wettbewerb herzustellen, nicht erreichen, sind also ungeeignet und damit unverhältnismäßig. Auch verfügt die EU nicht über die erforderliche Regelungskompetenz. Die geplanten Preisobergrenzen sind inkonsistent und zwingen so Mobilfunkunternehmen unter Umständen dadurch Verluste auf. Die Pflicht zur pauschalen Gewährung des Netzzugangs für konkurrierende Diensteanbieter – auch solche ohne eigenes Netz – stärkt den Wettbewerb auf dem Roamingmarkt. Auch die Pflicht des Netzbetreibers, bei Grenzübertritt über die Preise für SMS, Anrufe und Datendienste aufzuklären, kann das Bewusstsein der Nutzer für die geforderten Preise stärken und dadurch den Wettbewerb befördern.