

Die Europäische Kommission wird spätestens am 30. Juni 2011 ihren Zwischenbericht zur bisherigen EU-Roamingverordnung vorlegen (EC No 544/2009) und erwägt eine weitere Verlängerung und strukturelle Änderung der Verordnung. Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) hat bereits die Verordnungen Roaming I und Roaming II kommentiert und wird im Rahmen dieser Stellungnahme Schwerpunktfragen und Vorschläge betreffend etwaiger Vorschläge zu Roaming III im Hinblick auf zukünftige Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung moderner Mobilfunknetze und der Schaffung eines von Wettbewerb geprägten Marktes kommentieren.

Zusammenfassung:

Vor dem Hintergrund einer weiteren Überarbeitung und Ausweitung der in der Europäischen Digitalen Agenda angelegten Zielsetzung, die Roaming-Preise weiter an die nationalen Preise anzugleichen, bleibt der VATM bei seiner grundsätzlichen Auffassung, dass der Wettbewerb im Roaming-Bereich durch effektive Vorleistungspreisobergrenzen gefördert werden sollte, welche zusätzliche strukturelle Eingriffe auf Vorleistungsebene ebenso überflüssig macht wie Preisregulierungsmaßnahmen auf Endkundenebene.

Bezüglich der Ausgestaltung der zukünftigen Vorleistungspreisregulierung gibt es im VATM jedoch unterschiedliche Auffassungen:

- a) Unter den **Mobilfunknetzbetreibern** gibt es einerseits die Auffassung, dass die bisherigen Vorleistungspreisobergrenzen für Roaming-Gespräche und das Datenroaming deutlich abgesenkt werden sollten, um eine weitere Annäherung der Roaming-Preise an die nationalen Preise zu ermöglichen. Andererseits gibt es die Auffassung, dass die bisherigen Vorleistungspreisobergrenzen dazu bereits ausreichend sind. Einigkeit besteht bei den Mobilfunknetzbetreibern hingegen darin, dass sämtliche Vorleistungspreisobergrenzen aufgrund der im deutschen Markt bestehenden Wertschöpfungskette grundsätzlich nur für die Mobilfunknetzbetreiber und nicht für die in Deutschland über die Mobilfunklizenzen marktmachtunabhängig zugangsberechtigten Diensteanbieter gelten sollten, die über keine eigenen Mobilfunknetze verfügen. Es sei den Diensteanbietern jedoch unbenommen, über den Aufbau eigener Mobilfunknetze tiefer in die Wertschöpfungskette einzusteigen und mit den Mobilfunknetzbetreibern – jenseits der Diensteanbieterverpflichtung – auf kommerzieller Basis MVNO-Verträge abzuschließen, in denen dann weiterge-

hende Regelungen zu Roaming-Vorleistungspreisen vertraglich fixiert werden können.

- b) Die **Diensteanbieter** sind dem gegenüber der Auffassung, dass – wie schon auf den nationalen Mobilfunkmärkten – die umfassende Einbeziehung von MVNO (also einschließlich Diensteanbietern entsprechend der BEREC-Definition für MVNO) in die Vorleistungsregulierung auch auf EU-Ebene erhebliche wettbewerbliche Impulse erzeugen wird, die eine Vertiefung und Fortführung der Endkundenpreisregulierung überflüssig machen. Die Diensteanbieter und MVNOs im Verband begrüßen daher die Überlegungen der EU-Kommission, MVNOs vertraglich in die Vorleistungsregulierung mit einzubeziehen. Nach Ansicht dieser Unternehmen kann kein selbsttragender Wettbewerb im Roaming erzeugt werden, wenn im Vorleistungsbereich allein Mobilfunknetzbetreiber reguliert werden. Nur durch die Einbeziehung von Unternehmen, die nicht gleichzeitig Anbieter und Nachfrager von Roaming-Diensten sind und die keine Netzinfrastrukturen zu unterhalten haben, kann ein selbsttragender Wettbewerb erzeugt werden.

Dabei sollten – im Interesse eines möglichst breiten Wettbewerbs – möglichst geringe Marktzutrittsschranken errichtet werden. Kaum einer der eher national aufgestellten, aber sehr innovativen Diensteanbieter und MVNO werden in der Lage sein, mit ca. 80 Mobilfunknetzbetreibern in Europa Roaming-Verträge zu verhandeln und die technischen Schnittstellen zur Übertragung und Verarbeitung der Abrechnungsinformation vorzuhalten. Daher plädieren die Diensteanbieter entweder für eine weitestgehende Standardisierung von Verträgen und Schnittstellen oder dafür, den Heimatnetzbetreiber zu verpflichten, den MVNO die Roaming-Dienste zum Wholesale-Cap weiter zu verkaufen. Die Vorgaben hierzu müssen in der EU-Verordnung selbst gemacht werden, um die erforderliche Transparenz und Rechtssicherheit zu erreichen und mögliche Behinderungen zu vermeiden.

Im Einzelnen:

- a) Vorleistungsregulierung

Die bisherigen Roaming-Verordnungen haben insofern zu einer Förderung des Wettbewerbs beigetragen, als dass sie die Vorleistungspreisobergrenzen für Roaming-Gespräche und -Datendienste stärker an die Kosten für die Bereitstellung dieser Dienste

angenähert haben. Im Falle der Vorleistungspreisobergrenze für Roaming-SMS ist allerdings weiterhin zu kritisieren, dass die für Roaming III diskutierten SMS-Preisobergrenzen weiter absinken sollen und damit die bereits bestehende Unterschreitung nationaler Vorleistungspreise zu einer weiteren Verschärfung der indirekten Regulierung nationaler Preise durch die Roaming-Verordnung führt. Dieses Vorgehen ist vor dem Hintergrund der im EU-Rechtsrahmen vorgesehenen Kompetenzverteilung zwischen EU-Institutionen und nationalen Marktaufsichtsbehörden fragwürdig. Darüber hinaus ist es nicht die Aufgabe einer europäischen Verordnung, die Preise der nationalen Märkte indirekt mit zu regulieren.

b) Endkundenpreisregulierung

Die Bereitstellung von Mobilfunk- und damit auch Roaming-Diensten ist durch die Mobilfunkanbieter in der EU aufgrund unterschiedlicher nationaler Marktzutrittsverfahren (Lizenzierung, Auktion o. ä.) erfolgt. Vor dem Hintergrund der daraus entstehenden nationalen Besonderheiten ist fraglich, ob ein gemeinsamer Markt für Roaming-Dienste überhaupt angestrebt werden kann. Jedenfalls sollten sich die Endkundenpreise für Roaming-Dienste den jeweiligen nationalen Preisen nur weiter annähern, diese jedoch nicht unterschreiten. Der VATM begrüßt, dass die bereits zum jetzigen Zeitpunkt – also vor der Veröffentlichung der eigentlichen Kommissionsvorschläge zu Roaming III – bekannten und insbesondere in der Presse genannten Endkundenpreishöchstgrenzen im Bereich Sprache moderat und nicht unterhalb der nationalen Endkundenpreise diskutiert werden. Allerdings ist vor dem Hintergrund, dass sich seit Bestehen der EU-Roamingverordnungen I und II kein nennenswerter Preiswettbewerb entwickelt hat und sich die Endkundenpreise vielfach nur knapp unterhalb der regulierten Endkundenpreisobergrenze bewegen, die von der EU-Kommission bis 2016 vorgesehene Fortführung dieser Regulierungsform zu hinterfragen. Auch eine Regulierung der Endkundenpreise für Daten-Roaming halten wir zum jetzigen Zeitpunkt für verfehlt. Es handelt sich um einen sehr jungen Markt, in den zu einem so frühen Zeitpunkt nur auf der Vorleistungsseite regulatorisch eingegriffen werden sollte.

c) Strukturelle Eingriffe

Die EU-Kommission hatte bereits im Zuge ihres letzten Konsultationsverfahrens strukturelle Eingriffsmöglichkeiten als Alternative bzw. mögliche Ergänzung zur bisherigen Entgeltregulierung vorgeschlagen und diese zur Diskussion gestellt. Der VATM hatte diese diskutiert und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass z. B. eine Abkopplung des EU-Roaming-Marktes eine grundlegende Veränderung der bestehenden Geschäftsbeziehungen zwischen den Mobilfunkbetreibern notwendig machen würde. Eine Implementierung wäre zeitlich und finanziell sehr aufwendig – vor allem vor dem Hintergrund der bislang bekannten Einzelheiten.

So müssten beispielsweise bei einer Entkoppelung von Roaming-Dienstleistungen nutzungsunabhängigen Gebühren (recurring charges wie z. B. Grundgebühren, Flatgebühren) ermöglicht werden. Das jetzt im Verordnungsentwurf vorgesehene Verbot solcher recurring charges würde direkt die Produktgestaltung der Unternehmen zu Lasten des Endkunden und des Wettbewerbs einschränken. Da der Kunde bei verschiedenen Anbietern die Roaming-Preise vergleichen kann, muss es Anbietern möglich sein, Kunden mit hohem Roaming-Aufkommen auch eine Flatrate oder einen separierten Roaming-Dienst mit Grundgebühr und deutlich reduzierten Minutenpreisen anzubieten. Darüber hinaus erscheint es nicht praktikabel – aber auch nicht notwendig – in die Vertragsfreiheit durch ein Verbot exklusiver Bindung von Vertriebspartnern einzugreifen. Nach Auffassung des VATM gewährleisten das Transparenzgebot und die Möglichkeit, Roaming-Dienste separiert zu kündigen, die Verbraucherinteressen in ausreichendem Maße.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann daher im Hinblick auf die von der Kommission geplante Vorgehensweise nur die Aussage getroffen werden, dass strukturelle Eingriffe nur dann implementiert werden sollten, wenn diese auch wirklich geeignet scheinen, Wettbewerb auf den EU-Roaming-Märkten zu schaffen. Ein versuchsweises Eingreifen ist insbesondere vor dem Hintergrund der enormen technischen Implementierung strikt abzulehnen. Der Verband geht zudem davon aus, dass die Kosten für die Einführung struktureller Maßnahmen wie einer Separierung des Roaming-Marktes die Vorteile überwiegen werden.

Brüssel, 09. Juni 2011