

Die Europäische Kommission hat am 06. Juli 2011 Vorschläge zur zukünftigen Regulierung des EU-Roamingmarktes gemacht. Darin vertritt sie die Auffassung, dass die Endkundenpreise für Roamingdienste weiterhin zu hoch seien und die bisherigen Maßnahmen der Verordnungen zu Roaming I und II nicht zu mehr Wettbewerb geführt hätten.

### **Zusammenfassung**

Der Verband der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) vertritt die Interessen der Wettbewerber und damit der wichtigsten Mobilfunknetzbetreiber und Diensteanbieter im Deutschen Telekommunikationsmarkt. Der VATM hat die Vorschläge der Kommission bereits zu einem früheren Zeitpunkt kommentiert. Darin hatte der Verband dargelegt, dass der VATM grundsätzlich der Auffassung ist, dass der Wettbewerb im Roaming-Bereich durch effektive Vorleistungspreisobergrenzen gefördert werden sollte, welche zusätzliche strukturelle Eingriffe auf Vorleistungsebene ebenso überflüssig machen 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 weitergehende 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.

## **1. Im Einzelnen:**

- a) Besonderheiten der Transparenzvorschriften bei MMS und M2M

Der VATM vertritt die Auffassung, dass MMS sowie M2M-Dienste (Machine to Machine) von den Transparenzvorschriften auszunehmen sind. Die Berücksichtigung von MMS beim Datenroaming hat sich in der Vergangenheit bei den Transparenzvorschriften als unpraktikabel erwiesen, da es sich hier um technisch anders gestaltete Produkte im Vergleich zu sonstigen Datendiensten handelt. Die bisherige Roaming-Verordnung war in diesem Punkt dysfunktional. MMS sind daher aus der

Vorgabe zum Billwarning gemäß Artikel 14 und 15 des Verordnungsvorschlags auszunehmen.

Bei den M2M-Diensten handelt es sich um Business-Anwendungen, bei denen der Leitgedanke der Transparenz nicht zum Tragen kommt. Vielmehr wäre bei zahlreichen M2M-Diensten eine Roaming-Regulierung nicht nur unnötig sondern würde ggf. die Funktionalität dieser Anwendungen gefährden. So werden bei M2M oftmals nur wenige standardisierte Informationen ausgetauscht – eine Tariffinformatiions-SMS bei Grenzübertritt könnte hier das Funktionieren der Anwendungen beeinträchtigen (beispielsweise könnte eine SMS mit Tarifinformation bei Grenzübertritt die adressierte Software eines PKW zum Absturz bringen).

b) Vorleistungsregulierung

Die bisherigen Roaming-Verordnungen haben insofern zu einer Förderung des Wettbewerbs beigetragen, als 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.

c) 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 im Verordnungsvorschlag vorgesehen 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. Darüber hinaus unterscheidet sich die Daten-Endkundenpreisregulierung von den bereits regulierten Bereichen Sprache und SMS dahingehend, dass Datendienste nicht linear bepreist sind. Die Datenpreise unterscheiden sich deutlich in Abhängigkeit des verwendeten Datentyps und der Bereitschaft der Nutzer, dafür zu zahlen. Das Herunterladen von Daten über eine Flatrate für den Laptop ist beispielsweise wesentlich günstiger als ein E-Mail-Tarif für den Blackberry oder MMS/SMS. Diesem Pricing müsste sich eine Retail-Preis-Regulierung anpassen und würde eine Implementierung zusätzlich verkomplizieren. Dies ist nach Auffassung des VATM wenig praktikabel und trägt nicht zum Transparenzgebot der Verordnung bei.

d) Strukturelle Eingriffe

Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen strukturellen Eingriffsmöglichkeiten als Alternative und Ergänzung zur bisherigen Entgeltregulierung wird vom VATM kritisch bewertet. Zum jetzigen Zeitpunkt ist weder absehbar, wie den zu erwartenden technischen Schwierigkeiten durch die Einführung struktureller Maßnahmen begegnet werden kann. Zudem steht zu erwarten, dass die geplante Abkopplung des EU-Roaming-Marktes eine grundlegende Veränderung der bestehenden Geschäftsbeziehungen zwischen den Mobilfunkbetreibern notwendig macht. Eine Implementierung ist zeitlich und finanziell sehr aufwendig – vor allem vor dem Hintergrund der zu erwartenden technischen Schwierigkeiten.

So müssten beispielsweise bei einer Entkoppelung von Roaming-Dienstleistungen nutzungsunabhängigen Gebühren (recurring charges wie z. B. Grundgebühren, Flatgebühren) ermöglicht werden. Das im Verordnungsentwurf vorgesehene Verbot solcher Entgelte (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 ab 2014 geplante Möglichkeit einer Abkoppelung des Roamingmarktes 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.

## **2. Ziel der Digitalen Agenda für Europa: Beseitigung der Differenz zwischen Roaming und nationalen Tarifen**

Die Digitale Agenda für Europa führt in ihren Zielen auf zu untersuchen, ob es Möglichkeiten gibt, den Wettbewerb auf den Roaming-Märkten zu stimulieren und dadurch die bisherigen Preisregulierungsmaßnahmen zu ersetzen. Als Ziel plant die EU-Kommission die Beseitigung der Differenz zwischen Roaming und nationalen Tarifen.

Aus Sicht des VATM sollten diese Überlegungen sehr ernsthaft erfolgen, da nicht einzusehen ist, dass sämtliche Mobilfunkanbieter dauerhaft einer Preisregulierung unterliegen. Da die Kosten der Anbieter für Roaming-Verbindungen in den meisten Fällen jedoch objektiv höher als die Kosten für nationale Verbindungen sind, ist äußerst fraglich, ob wettbewerbliche Mechanismen dazu führen könnten, dass zwischen Roaming-Verbindungen und nationalen Verbindungen keinerlei Preisunterschiede mehr bestehen.

Wie eingangs dargelegt, unterstützt der VATM das Ziel, den Wettbewerb in den Roaming-Märkten zu stimulieren, so dass sich die Preise für Roaming-Verbindungen den Preisen für nationale Verbindungen weiter annähern können. Es wäre jedoch ordnungspolitisch verfehlt, wenn man festschreiben würde, dass es ab einem bestimmten Zeitpunkt keine preislichen Unterschiede zwischen Roaming- und nationalen Verbindungen mehr geben

darf. Gibt es auf einem nationalen Mobilfunkkundenmarkt nämlich wirksamen Wettbewerb und eine stark an den eigenen Kosten orientierte Preissetzung, würde eine solche Vorschrift dazu führen, dass die betroffenen Mobilfunkanbieter Roaming-Verbindungen unter Kosten anbieten müssten.

Im VATM sind rund 100 der im deutschen Markt operativ tätigen Telekommunikations- und Dienstleistungsunternehmen aktiv. Alle stehen im direkten Wettbewerb zum Ex-Monopolisten Deutsche Telekom AG und engagieren sich für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt – zu Gunsten von Innovationen, Investitionen und Beschäftigung. Seit der Marktöffnung im Jahr 1998 haben die Wettbewerber im Festnetz- und Mobilfunkbereich Investitionen in Höhe von rund 45 Mrd. € vorgenommen. Unmittelbar sichern die neuen Festnetz- und Mobilfunkunternehmen über 53.500 Arbeitsplätze in Deutschland sowie zusätzlich etwa 50 % der Beschäftigung in den Zulieferbetrieben.