



Torsten J. Gerpott

**Novelle der Regulierung des Auslandsroaming in Mobilfunknetzen
in der Europäischen Union**

Work in Progress # 118

Juli 2012

Zusammenfassung

Work in Progress # 118

www.zftm.de

Novelle der Regulierung des Auslandsroaming in Mobilfunknetzen in der Europäischen Union

Am 30. Juni 2012 trat die Verordnung (EG) Nr. 544/2009 über das Auslandsroaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union außer Kraft. Deshalb erließen die europäischen Institutionen eine neue Verordnung, welche die Roamingmärkte unionsweit für die nächsten fünf Jahre reguliert. Ausgehend von einer Einordnung des aktuellen Rechtsaktes und der Darstellung ökonomisch relevanter Merkmale dieser Märkte analysiert dieser Aufsatz die veränderte Regulierung von Vorleistungs- und Endkundenpreisen für die Roamingdienstarten Sprachtelefonie, SMS und Daten. Zudem diskutiert er erstmals in die Verordnung aufgenommene Maßnahmen zur Marktstrukturbeeinflussung. Die vergleichende Untersuchung von Wettbewerbswirkungen direkter administrativer Preisvorgaben und struktureller Regulierungsversuche ist nicht nur für die Telekommunikationswirtschaft, sondern für alle Netzsektoren von hoher Bedeutung.



**Univ.-Prof. Dr.
Torsten J. Gerpott**

Leiter des Lehrstuhls Unternehmens- und Technologieplanung, Mercator School of Management, Universität Duisburg-Essen, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg.

Inhaltsverzeichnis

www.zftm.de

Zusammenfassung	3
1. Hintergründe der aktuellen Regulierung von Auslandsroaming	6
2. Preisregulierung	9
2.1 Sprachtelefonate	9
2.2 Abgehende SMS	11
2.3 Daten	12
3. Strukturelle Regulierungsmaßnahmen	14
3.1 Beschreibung	14
3.2 Bewertung	15
4. Fazit	17
Literaturverzeichnis	18

1. Hintergründe der aktuellen Regulierung von Auslandsroaming

Länderübergreifend eingesetzte technische Standards für digitale Mobilfunknetze sind die Grundlage dafür, dass seit etwa der zweiten Hälfte der 1990er Jahre (End-)Kunden eines Mobilfunkanbieters, dessen Dienste nicht nur in dem Staat, für den der eigene Netzbetreiber über eine Mobilfunklizenz verfügt (= Heimatland/-netz), nutzen können. Vielmehr haben Kunden die Möglichkeit, auch wenn sie sich nicht in ihrem Heimatland aufhalten, auf Basis ihrer Geschäftsbeziehung zu ihrem Heimatnetzanbieter mobil Sprachtelefonate zu führen, sowie SMS und andere Daten zu versenden und zu empfangen. Diese Art der grenzübergreifenden technischen Realisierung und kommerziellen Abwicklung von Mobilfunkdiensten bezeichnet man allgemein als „Auslandsroaming“ (AR) oder spezieller mit Beschränkung auf die 27 Staaten der Europäischen Union (EU) als „uni-ons-/gemeinschaftsweites Roaming“.¹ Der Endkunde zahlt für die Inanspruchnahme von Mobilfunkdiensten im Ausland einen Preis („retail charge“) an seinen Heimatnetzbetreiber. Dieses Unternehmen entrichtet seinerseits wiederum einen vertraglich vereinbarten (Vorleistungs-) Preis („wholesale charge“ oder „inter-operator tariff“) an den Mobilfunknetzbetreiber im Gastland dafür, dass die eigenen im Ausland weilenden Endkunden dessen Netz mit benutzen konnten. Dementsprechend wird bei AR-Märkten zwischen einer Endkunden- und einer Vorleistungsebene unterschieden.

Seit dem Aufkommen von AR-Diensten wurden und werden die Preise hierfür vor allem auf der Endkundenebene von Verbraucherschutzorganisationen, politischen Parteien und Massenmedien kritisch beäugt. Mobilfunknetzbetreiber sehen sich immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, ihre Kunden „abzuzocken“ und die AR-Nachfrage zu dämpfen, weil sie AR-Preise fordern, die um ein Vielfaches über den Entgelten für vergleichbare (intra-)nationale Dienste sowie weit über den Kosten von AR-Leistungen liegen und damit extrem hohe Gewinnmargen beinhalten würden. Als Ursache für das hohe AR-Preisniveau gilt, dass auf AR-Märkten weder auf der Vorleistungs- noch auf der Endkundenebene ein starker ökonomischer Anreiz für Mobilfunknetzbetreiber besteht, in einen Preiswettbewerb zu treten.²

Auf dem Vorleistungsmarkt können einheimische Mobilfunknetzbetreiber durch Reduktion der Preise, die sie ausländischen Telekommunikationsunternehmen für Roamingleistungen in Rechnung stellen, ihre Gewinne aus drei Hauptgründen allenfalls geringfügig erhöhen. Erstens haben AR-Vorleister keinen Einfluss darauf, inwieweit Senkungen von Wholesale-Preisen von den abnehmenden Netzbetreibern auch an deren Endkunden im Ausland weiter gegeben werden. Niedrigere Wholesale-Preise lösen damit nicht notwendigerweise einen Anstieg der AR-Endkundennachfrage aus, der

preisbedingte Umsatzrückgänge durch mengenbedingte Umsatzsteigerungen überkompensiert. Zweitens konnte der Heimatnetzbetreiber eines Endkunden aus technischen Gründen zumindest bis etwa 2005 nicht stets sicherstellen, dass sich das mobile Terminal eines im Ausland befindlichen eigenen Endkunden auch durchweg mit erster Priorität im Gastland in das Netz einbuchtete, welches mit dem Heimatnetzbetreiber die niedrigsten AR-Vorleistungspreise aller Mobilfunknetzbetreiber im jeweiligen Ausland vereinbart hatte. Durch in den letzten Jahren von Mobilfunknetzbetreibern verstärkte Investitionen in sogenannte „traffic steering Lösungen“ wird das Problem der unzureichenden Steuerbarkeit der Wahl des Roamingpartners im Gastland der Kunden eines Netzbetreibers zwar gemildert, aber nicht komplett beseitigt.³ Damit bleibt es für Mobilfunknetzbetreiber attraktiv, die Preise für die AR-Vorleistungen deutlich oberhalb ihrer Kosten anzusetzen.⁴ Drittens haben Mobilfunknetzbetreiber in dem Gastland, in welchem sich Endkunden aufhalten, kaum die Möglichkeit, AR-Vorleistungen eines Unternehmens aufgrund der kleinen Zahl der pro EU-Land jeweils lizenzierten Anbieter solcher Leistungen durch die eines (preisaggressiven) anderen Wettbewerbers zu ersetzen.

Auf dem Endkundenmarkt ist für Mobilfunkanbieter der Anreiz zur Senkung ihrer AR-Preise bislang ebenfalls gering.

1. Vgl. Berger-Köglner (2007), S. 294; Verordnung (EG) Nr. 544/2009, Art. 2, Abs. 2. Von AR ist als zweite Roamingvariante *Inlandsroaming* zu unterscheiden, bei dem ein Mobilfunknetzbetreiber in seinem Lizenzgebiet das Netz eines anderen Betreibers mit benutzt, um durch Verringerung inländischer Flächendeckungslücken des eigenen Netzes seinen Endkunden qualitativ bessere Dienste anbieten zu können. In der vorliegenden Arbeit ist, auch wenn verkürzt von Roaming gesprochen wird, stets nur AR gemeint.

2. S. z.B. Marcus/Philbeck (2010), S. 8-9 u. 38-51; BEREC (2010), S. 3-4 u. 41-70; Commission Staff (2011), S. 31-16.

3. S. Ambjørnsen/Foros/Wasenden (2011), S. 28 u. 35; Marcus/Philbeck (2010), S. 9-10 u. 21.

4. S. Lupi/Manenti (2009), S. 398.

Positive Kundengewinnungseffekte niedrigerer AR-Preise sind im Massenmarkt schwach, weil Endkunden Mobilfunkdienste, die sie in ihrem Heimat- oder im Ausland nutzen, derzeit gebündelt von einem Netzbetreiber ihres Heimatlandes beziehen. In diesem Bündel haben Preise für eher selten in Anspruch genommene AR-Dienste bei durchschnittlichen Kunden relativ zu Preisen für inländische Mobilfunkdienste bei der Auswahl eines Mobilfunkanbieters im Heimatland ein geringes Gewicht. Zudem sind kaum positive Mengenwirkungen gesenkter AR-Endkundenpreise zu erwarten, weil nach vorliegenden empirischen Erkenntnissen Endkunden auf niedrigere AR-Preise nur mit einer schwachen Ausweitung ihrer Nachfrage von AR-Diensten reagieren.⁵ Als Konsequenz ist damit auch auf dem AR-Endkundenmarkt die Wahrscheinlichkeit klein, dass preisbedingte Umsatzabnahmen durch mengenbedingte Umsatzzuwächse mehr als ausgeglichen werden. Schließlich neigen Endkunden dazu, AR-Dienste bei als dringlich empfundenen Kommunikationsanlässen preisunabhängig spontan nachzufragen, weil die Bequemlichkeitsbarrieren für deren Inanspruchnahme niedrig sind (keine weitere Vertrags-/Abrechnungsbeziehung, kein Endgeräte-/SIM-Kartenwechsel), funktional gleichwertige Alternativangebote fehlen und ihre Fähigkeit, sich AR-Preisinformationen über längere Zeiträume zu merken, eng begrenzt ist.

Diese Merkmale von Vorleistungs- und Endkunden-AR-Märkten haben die EU-Institutionen dazu veranlasst, Preise für verschiedene AR-Dienstearthen in der Union in bislang drei Verordnungen einer Regulierung zu unterwerfen. Mit Verordnung (EG) Nr. 717/2007 wurden Ende August 2007 in Kraft gesetzte Obergrenzen für Vorleistungs- und Endkundenpreise bei grenzüberschreitenden Telefonverbindungen, die Mobilfunkkunden innerhalb der EU initiieren (abgehende Sprachtelefonate), sowie für Endkundenpreise bei Sprachtelefonaten, die Endkunden außerhalb ihres Heimatnetzes aber innerhalb der EU annehmen, festgelegt (s. Tabelle 1). Zudem wurden die Mobilfunknetzbetreiber verpflichtet, Maßnahmen zur Erhöhung der Preistransparenz bei grenzüberschreitenden mobilen Sprachtelefonaten innerhalb der EU umzusetzen.

Verordnung (EG) Nr. 544/2009 erweiterte ab Juli 2009 die Höchstpreisregulierung auf grenzüberschreitend innerhalb der EU verschickte SMS (Vorleistungs- und Endkundenebene) sowie auf die paketvermittelte Datenkommunikation, also den Zugang zum Internet und seine Dienste (z.B. E-Mail) über Mobilfunknetzanschlüsse (Vorleistungsebene; s. Tabelle 1). Weiter wurden den Mobilfunkdiensteanbietern Vorgaben zur Erhöhung der Preistransparenz für die AR-Dienstearthen SMS und Daten sowie zur Vermeidung von

„Rechnungsschocks“ bei Datenroaming gemacht.

Die zweite Roamingverordnung war bis Ende Juni 2012 befristet. Da in den politischen EU-Entscheidungsgremien die Ansicht überwog, dass AR-Märkte auf Vorleistungs- und Endkundenebene unverändert „einzigartige Merkmale“ aufweisen würden, die zum Schutz von Endkundeninteressen eine Fortsetzung der AR-Regulierung unumgänglich machen würden, legte die Kommission im Juli 2011 den Entwurf für eine dritte Roamingverordnung vor.⁶ Hierzu unterbreitete der Industrieausschuss des Europäischen Parlaments Anfang März 2012 umfangreiche Änderungswünsche.⁷ Die Kommission und der Parlamentsausschuss einigten sich dann am 28.03.2012 auf einen gemeinsam getragenen Vorschlag für eine dritte Roamingverordnung,⁸ dem – nach weiteren Detailänderungen – das Plenum des Europäischen Parlaments am 10 Mai 2012 zustimmte⁹ und die zum 01.07.2012 in Kraft trat.

Ziel der weiteren Ausführungen ist es, wesentliche Neuerungen der dritten Roamingverordnung (RV3) gegenüber ihren Vorläufern darzustellen. Darüber hinaus sollen die Neuerungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht dahingehend analysiert werden, inwieweit sie als effiziente Ansätze zur Erreichung der politischen Ziele (1) der Annäherung von Endkundenpreisen für inländische Mo-

5. S. Marcus/Philbeck (2010), S. 43-47; Commission Staff (2011), S. 87-88 u. 105-107.

6. Europäische Kommission (2011).

7. European Parliament (2012).

8. Europäische Kommission (2012).

9. Europäisches Parlament (2012).