

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 29.6.2010
KOM(2010)356 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Zwischenbericht über den Entwicklungsstand der Roamingdienste in der Europäischen
Union**

(Text von Bedeutung für den EWR)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Hintergrund	3
2.1	Derzeitige Regulierung	4
3.	Haupttendenzen bei Roamingdiensten	5
3.1	Entwicklung der Roamingpreise	5
3.2	Entwicklung des Verkehrs	10
3.3	Transparenzmaßnahmen	12
4.	Fortschritte bei der Erreichung der Ziele der Verordnung	13
5.	Fazit	14

1. EINLEITUNG

Eine der jüngeren politischen Prioritäten der Kommission ist die Schaffung eines Binnenmarkts für Roamingdienste und die Beseitigung der zu beobachtenden überhöhten Tarife. Im Juni 2007 wurde eine erste Verordnung über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft¹ („Roamingverordnung“) erlassen, um zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen und gleichzeitig ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu erreichen sowie den Wettbewerb und die Transparenz auf dem Markt zu fördern.

Mit der Roamingverordnung sollte eine Situation beendet werden, in der grenzübergreifende wirtschaftliche Tätigkeiten (Roaming) gegenüber innerstaatlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten (Nutzung von Mobiltelefondiensten im Inland) direkt benachteiligt wurden².

Die Kommission führte eine erste Überprüfung dieser Verordnung durch und kam zu dem Schluss, dass der Wettbewerb noch immer nicht zufriedenstellend funktionierte. Infolgedessen legte sie Vorschläge zur Änderung der Roamingverordnung vor. Diese Änderungen wurden vom Europäischen Parlament und dem Rat im Juni 2009 verabschiedet³ und umfassten eine zeitliche Verlängerung der Verordnung und eine Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf SMS- und Datenroamingdienste.

Die geänderte Roamingverordnung gilt bis zum 30. Juni 2012. Bis dahin ist es Aufgabe der Kommission, das Funktionieren der Verordnung zu überwachen und dem Europäischen Parlament und dem Rat hierüber Bericht zu erstatten. Die Kommission muss das Funktionieren der Verordnung bis spätestens 30. Juni 2011 überprüfen.

Außerdem ist die Kommission verpflichtet, bis spätestens 30. Juni 2010 einen Zwischenbericht über ihre Überwachungstätigkeit in Bezug auf das Roaming auszuarbeiten. Diese Mitteilung bildet den Zwischenbericht im Sinne der geänderten Roamingverordnung. Da die Änderungsverordnung erst seit Juni 2009 in Kraft ist, enthält der Bericht eine allgemeine Zusammenfassung der neuesten Tendenzen bei Roamingdiensten sowie eine erste Bewertung der Fortschritte im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der Verordnung.

2. HINTERGRUND

Seit dem Erlass der Änderungsverordnung hat die Kommission mit der Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) und mit deren Nachfolger, dem Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK), weiterhin eng zusammengearbeitet, um die Anwendung der Vorschriften und die Entwicklung auf dem Gebiet der Roamingdienste zu überwachen. Das GEREK führte eine umfangreiche Datenerfassung durch, welche die Grundlage für die Benchmarkdaten-Berichte bildet. Der bislang letzte dieser Berichte wurde im April 2010 veröffentlicht und stellt einen wichtigen

¹ Verordnung (EG) Nr. 717/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2007/21/EG, ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 32.

² Siehe Randnr. 20 der Schlussanträge des Generalanwalts in der EuGH-Rechtssache C-58/08.

³ Verordnung (EG) Nr. 544/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 717/2007, ABl. L 167 vom 29.6.2009, S. 12.

Beitrag zu dieser Mitteilung dar. Ferner legte das GEREK im März 2010 einen Bericht über alternative Endkundentarife für Sprach-, SMS- und Datenroamingdienste sowie einen Bericht über die Einhaltung der Roamingverordnung vor, die beide als nützliche Beiträge ebenfalls in diese Mitteilung eingeflossen sind⁴.

Am 24. März 2010 veranstaltete die Kommission einen Workshop über Roamingdienste, an dem Vertreter der Branche, von Verbraucherverbänden, nationalen Regulierungsbehörden (NRB) und Ministerien teilnahmen. Die bei diesem Workshop geäußerten Standpunkte hat die Kommission ebenfalls bei ihrer Berichterstattung berücksichtigt⁵.

2.1 Derzeitige Regulierung

Die Roamingverordnung reguliert die für Sprachroamingdienste auf der Vorleistungs- und Endkundenebene berechneten Entgelte und enthält darüber hinaus Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz. Auf der Vorleistungsebene gilt eine Preisobergrenze, die jährlich abgesenkt wird. Seit Juli 2009 beträgt sie 0,26 EUR und wird ab 1. Juli 2010 auf 0,22 EUR sinken. Auf der Endkundenebene wurden Höchstpreise für einen Eurotarif festgesetzt, den alle Betreiber anbieten müssen und der ebenfalls jährlich abgesenkt wird. Dieser Eurotarif gilt standardmäßig für alle Kunden, die nicht 2007 ausdrücklich einen anderen Tarif gewählt haben. Gegenwärtig beträgt er 0,43 EUR pro Minute für ausgehende Anrufe und 0,19 EUR pro Minute für eingehende Anrufe. Ab 1. Juli 2010 werden diese Höchstpreise weiter sinken, und zwar auf 0,39 EUR bzw. 0,15 EUR. In Übereinstimmung mit der geänderten Roamingverordnung werden diese Preisobergrenzen sekundengenau abgerechnet, wobei die Möglichkeit besteht, auf der Vorleistungsebene und für ausgehende Anrufe auch auf der Endkundenebene eine Mindestabrechnungsdauer von 30 Sekunden zugrunde zu legen. Die Betreiber sind zwar verpflichtet, einen Eurotarif anzubieten, es bleibt ihnen aber freigestellt, ihren Endkunden weitere alternative Angebote für Sprachroamingdienste zu unterbreiten. Außerdem dürfen die Betreiber ab 1. Juli 2010 von den Verbrauchern keine Gebühr mehr für den Empfang von Sprachnachrichten (*Voicemail*) während des Roamings verlangen.

Für SMS gilt auf der Vorleistungsebene eine Preisobergrenze von 0,04 EUR und auf der Endkundenebene ein Eurotarif von 0,11 EUR, den die Betreiber anbieten müssen (wie bei Sprachdiensten können die Betreiber aber alternative Angebote machen). Auch beim Datenroaming wurde eine Preisobergrenze auf der Vorleistungsebene festgesetzt, die derzeit 1 EUR pro Megabyte beträgt und ebenfalls jährlich abgesenkt wird, ab Juli 2010 auf 0,80 EUR. Ferner wurden Transparenzvorschriften zugunsten der Verbraucher eingeführt. So müssen die Betreiber Informationen über Roamingentgelte schicken, sobald der Kunde in einen anderen Mitgliedstaat einreist. Außerdem ist der Kunde darauf hinzuweisen, dass er den Notruf 112 im besuchten Mitgliedstaat gebührenfrei anrufen kann. Zu den Transparenzmaßnahmen gehören auch Vorschriften zur Vermeidung unerwartet hoher Rechnungen für Datenroamingdienste („Kostenobergrenze“). Die Kostenobergrenze gibt es seit 1. März 2010 auf Verlangen des Kunden. Ab 1. Juli gilt standardmäßig eine Kostenobergrenze von 50 EUR für alle Kunden, die nicht schon eine andere Kostenobergrenze gewählt haben.

⁴ Alle ERG/GEREK-Berichte finden Sie unter: http://www.erg.eu.int/documents/index_en.htm.

⁵ Weitere Informationen über diesen Workshop sind abrufbar unter: http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/workshop/index_en.htm.

3. HAUPTTENDENZEN BEI ROAMINGDIENSTEN

3.1 Entwicklung der Roamingpreise

Sprachdienste

Kernpunkte

- Die Preise für aus- und eingehende Anrufe sind nun 46 % bzw. 55 % niedriger als vor dem Inkrafttreten der ersten Roamingverordnung.
- Die Durchschnittspreise des von den Betreibern angebotenen Eurotarifs und alternativer Tarife liegen in der Nähe der regulierten Preisobergrenzen.
- Zwischen regulierten Tarifen (Eurotarif) und unregulierten (alternativen) Tarifen bestehen nur geringe Differenzen. Es bestehen aber beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.
- Durch die neuen Abrechnungsvorschriften, mit denen eine sekundengenaue Abrechnung eingeführt wird, ist der auf bisherigen Abrechnungsmethoden beruhende Aufpreis bei ausgehenden Anrufen um 63 % zurückgegangen und bei eingehenden Anrufen ganz weggefallen.

Insgesamt werden die neuen Preisobergrenzen und Abrechnungsvorschriften gut eingehalten. Daher kommen die Verbraucher weiter in den Genuss niedrigerer Roamingtarife, denn die Preise für aus- und eingehende Anrufe sind gegenüber der Situation vor dem Inkrafttreten der ersten Roamingverordnung um 46 % bzw. 55 % gesunken. Außerdem profitieren die Verbraucher von den neuen Vorschriften über die sekundengenaue Abrechnung, in deren Folge der auf bisherigen Abrechnungsmethoden beruhende Aufpreis bei ausgehenden Anrufen um mehr als die Hälfte gesunken ist. Dennoch liegen die Preise sowohl auf der Vorleistungsebene als auch der Endkundenebene (siehe Abbildung 1) weiterhin in der Nähe der Preisobergrenzen.

Ende 2009 betrug der durchschnittliche Minutenpreis auf der Vorleistungsebene 0,23 EUR. Auf der Endkundenebene lagen die durchschnittlichen Minutenpreise des von den Betreibern angebotenen Eurotarifs Ende 2009 bei 0,38 EUR für ausgehende Anrufe und 0,17 EUR für eingehende Anrufe. Bei diesen Durchschnittspreisen war eine Abwärtstendenz zu verzeichnen, die den Absenkungen der regulierten Preisobergrenzen entsprach.

Durchschnittliche Endkundenpreise pro Minute für ausgehende Roaminganrufe (EU/EWR)
(nach abgerechneten Minuten)
(2.-4. Quartal 2009 nur EU)

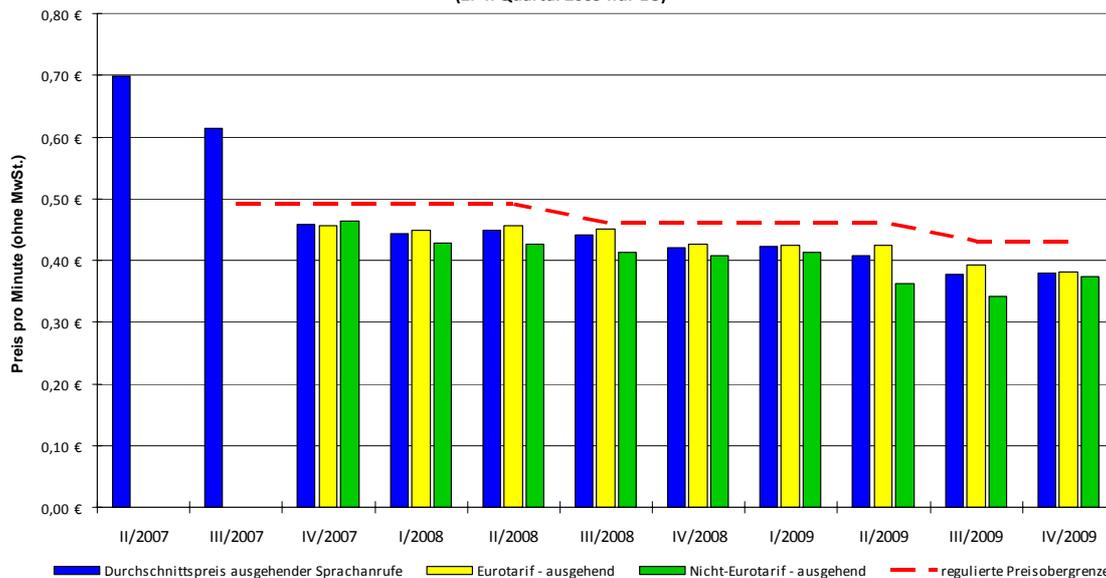


Abbildung 1 (Quelle: GEREK)

Sowohl für aus- als auch eingehende Anrufe gibt es alternative Tarife, die in einigen Fällen niedriger sind als der von den Betreibern angebotene Eurotarif, wobei es aber beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. Der Durchschnittspreis für ausgehende Anrufe ist bei alternativen Tarifen in der zweiten Jahreshälfte 2009 gestiegen und liegt nun beinahe auf der gleichen Höhe wie der durchschnittliche Minutenpreis des Eurotarifs (siehe Abbildung 1). Bei eingehenden Anrufen sind die alternativen Tarife im Durchschnitt niedriger als der von den Betreibern angebotene Eurotarif, infolge der im Juli 2009 erfolgten Senkung der Preisobergrenzen liegen diese Durchschnittspreise nun aber beinahe auf dem gleichen Niveau.

Die sekundengenaue Abrechnung von Sprachanrufen wurde eingeführt, um die verdeckten Kosten zu beseitigen, die sich für die Verbraucher aus einer Abrechnung pro Minute ergeben, und um dafür zu sorgen, dass die Nutzer nur für das bezahlen, was sie tatsächlich auch nutzen. Wie sich aus den erfassten Daten ergibt, hat dies zu einem erheblich niedrigeren Aufpreis⁶ geführt. Nach Angaben der NRB waren einige Betreiber nicht in der Lage, diese Vorschriften rechtzeitig umzusetzen, bemühten sich aber, dies so bald wie möglich zu tun und die Verbraucher für etwaige Nachteile zu entschädigen.

Auf der Endkundenebene wurde geschätzt, dass die bisherige Abrechnungsweise bei ausgehenden Anrufen zu Aufpreisen von etwa 24 % führte. Diese sind nun um mehr als die Hälfte auf 10 % zurückgegangen. Bei eingehenden Anrufen wurde geschätzt, dass die vorherige Abrechnung pro Minute für die Verbraucher zu Aufpreisen von etwa 19 % führte. Da nun eine reine sekundengenaue Abrechnung gilt, dürfte dieser Aufpreis jetzt vollständig entfallen sein. Die ordnungsgemäße Anwendung dieser Vorschriften durch die Betreiber wird von den NRB überwacht.

⁶ D. h. die Differenz zwischen der abgerechneten und der tatsächlichen Nutzung.

SMS

Kernpunkte

- Die SMS-Preise sind durchschnittlich um etwa 60 % gesunken.
- Auf der Vorleistungsebene und bei den von den Betreibern angebotenen Euro-SMS liegen die Preise in der Nähe der regulierten Preisobergrenzen.
- Der Durchschnittspreis der alternativen SMS-Tarife liegt über der regulierten Obergrenze (0,14 EUR für Nicht-Euro-SMS gegenüber 0,10 EUR für Euro-SMS), so dass der von den Betreibern angebotene Eurotarif derzeit im Allgemeinen für den Verbraucher am günstigsten ist.

Die auf der Vorleistungs- und Endkundenebene eingeführten Preisobergrenzen für SMS wurden ebenfalls gut eingehalten, so dass die Verbraucher von deutlich niedrigeren SMS-Roamingpreisen gegenüber der Situation vor dem Inkrafttreten der geänderten Verordnung profitieren. Dennoch liegen die Preise in der Nähe der regulierten Preisobergrenzen, und wettbewerbsfähige alternative Tarife sind noch nicht entwickelt worden.

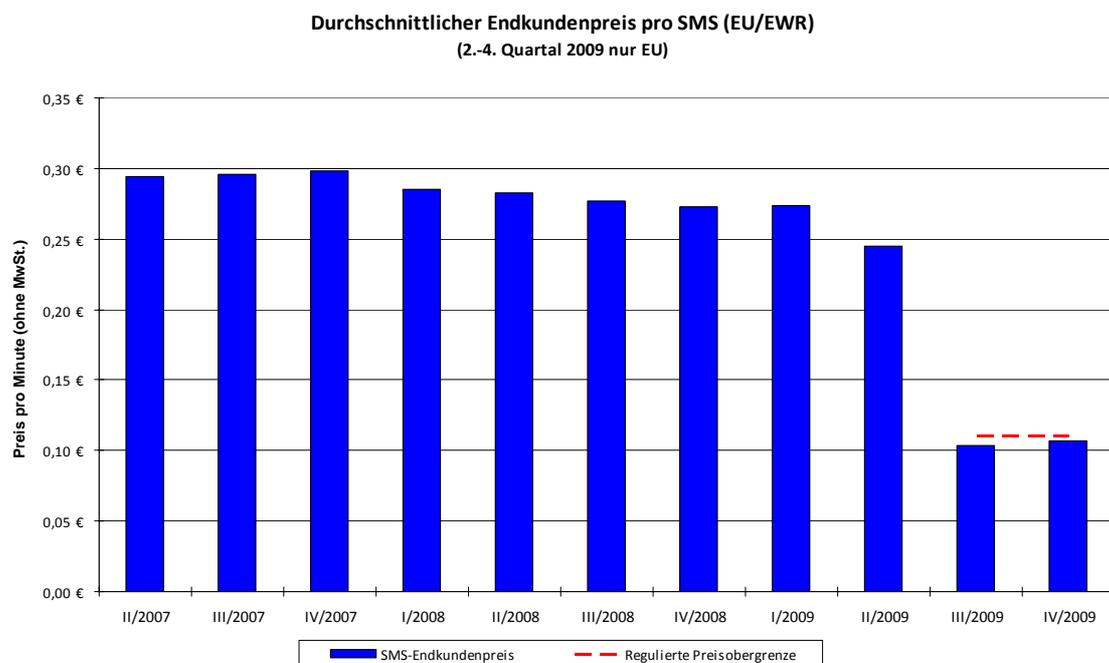


Abbildung 2 (Quelle: GEREK)

Auf der Vorleistungsebene gab es einen beträchtlichen Rückgang des durchschnittlichen SMS-Preises, der von 0,13 EUR vor dem Inkrafttreten der geänderten Verordnung auf 0,04 EUR zum Jahresende 2009 gefallen ist. Dieser Preisrückgang hat aber noch nicht zu mehr Wettbewerb auf der Endkundenebene geführt.

Der Durchschnittspreis des von den Betreibern angebotenen Euro-SMS-Tarifs lag Ende 2009 bei 0,10 EUR gegenüber dem regulierten Höchstpreis von 0,11 EUR. Im Vergleich zu einem Durchschnittspreis von 0,24 EUR vor dem Inkrafttreten dieser Vorschriften stellt dies eine Verringerung um rund 60 % dar.

Die Betreiber haben auch die Möglichkeit, alternative Tarife anzubieten, aber diesbezüglich hat es EU-weit bislang keine große Innovation gegeben. Die Preise solcher alternativen Tarife unterschieden sich erheblich. Ende 2009 betrug der Durchschnittspreis pro SMS im Rahmen alternativer Tarife 0,14 EUR, was deutlich über der regulierten Preisobergrenze liegt. Nur in sehr wenigen Mitgliedstaaten gibt es alternative Tarife, die attraktiver sind als der angebotene regulierte Euro-SMS-Tarif. In vielen Mitgliedstaaten liegen diese alternativen Tarife auf dem Niveau der Preisobergrenze, in einigen Mitgliedstaaten deutlich höher, in einzelnen Fällen sogar über 0,20 EUR pro SMS. Deshalb ist der Euro-SMS-Tarif in den meisten Fällen für die Verbraucher am günstigsten.

Datendienste

Kernpunkte

- Auf der Vorleistungsebene gab es einen beträchtlichen Rückgang der Datenpreise (von 1,20 EUR auf 0,55 EUR pro MB), der Durchschnittspreis liegt nun deutlich unterhalb der regulierten Preisobergrenze.
- Bei den Endkunden-Datenpreisen gibt es ebenfalls eine Abwärtstendenz, jedoch werden die auf der Vorleistungsebene erzielten Preissenkungen offenbar noch immer nicht vollständig weitergegeben.
- Unerwartet hohe Rechnungen sind noch immer ein Problem.

Durch die Änderungsverordnung wurde auf der Vorleistungsebene eine Preisobergrenze für Datenroamingdienste eingeführt, die nun bei 1 EUR pro MB liegt und nach verbrauchten Kilobyte abgerechnet wird. Die Kostenbegrenzungsfunktion steht den Verbrauchern seit 1. März 2010 auf Verlangen zur Verfügung. Die Einführung der Preisobergrenze auf der Vorleistungsebene hat zwar zu einem beträchtlichen Rückgang der durchschnittlichen Vorleistungsentgelte geführt, und auch die durchschnittlichen Endkundenpreise sind gefallen, dennoch werden die auf der Vorleistungsebene erzielten Entgeltsenkungen offenbar noch nicht in vollem Umfang an die Verbraucher weitergegeben und es bestehen große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten.

Die Preisobergrenzen werden auf der Vorleistungsebene von den Betreibern offenbar gut eingehalten, und das durchschnittliche Vorleistungsentgelt ist beträchtlich gesunken. Der Durchschnittspreis pro MB belief sich Ende 2009 auf 0,55 EUR, was beträchtlich unter der regulierten Obergrenze liegt. Vor dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung lag das durchschnittliche Vorleistungsentgelt bei 1,20 EUR pro MB, was einer Verringerung um 50 % entspricht.

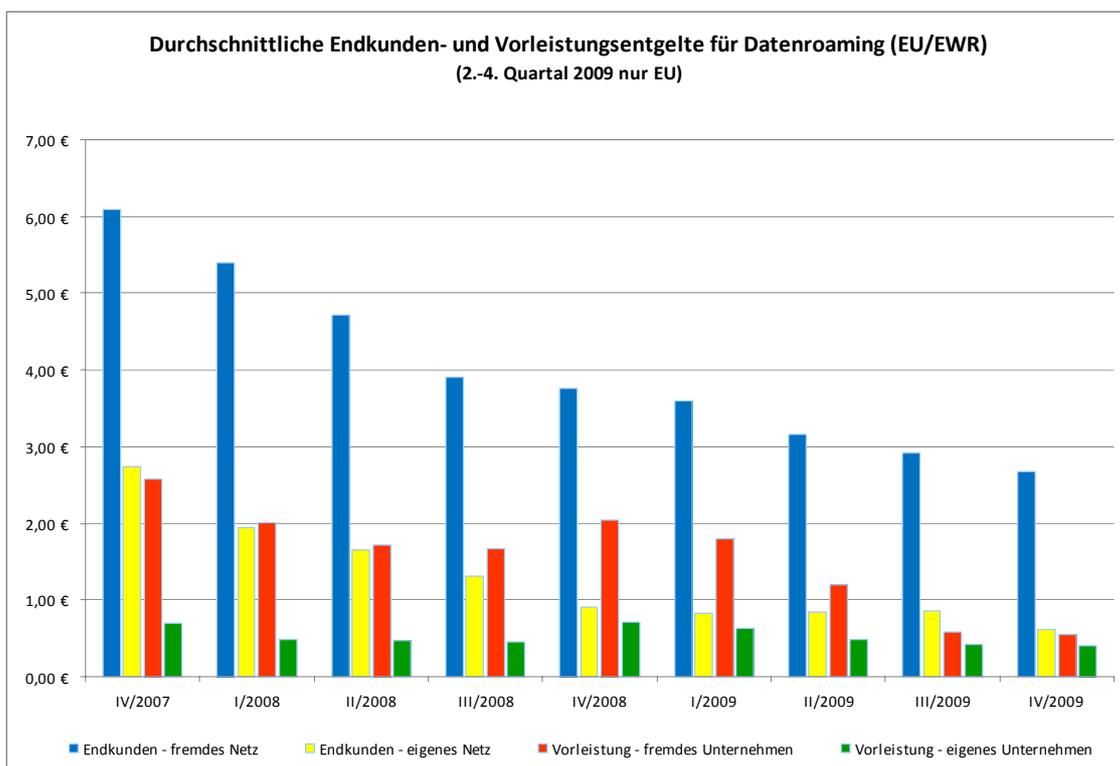


Abbildung 3 (Quelle: GEREK)

Wie in Abbildung 3 ersichtlich, ist auch bei den durchschnittlichen Endkundenpreisen für Datendienste eine Abwärtstendenz zu verzeichnen. Allerdings ist nicht klar, ob sich die auf der Vorleistungsebene erzielten Preissenkungen auch immer in den Endkundenpreisen niederschlagen. Der durchschnittliche Endkundenpreis pro MB belief sich Ende 2009 auf 2,66 EUR, was eine große Senkung gegenüber Anfang 2009 darstellt, als der Durchschnittspreis noch bei 3,62 EUR lag. Da die Endkundenpreise nicht in gleichem Maße gesunken sind, ermöglichen die niedrigeren Vorleistungspreise den Betreibern noch größere Gewinnspannen. Überdies gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, wobei die Durchschnittspreise in einigen Ländern bei ungefähr 4 EUR pro MB liegen und bisweilen sogar fast 6 EUR pro MB erreichen.

Außerdem sind die Standardpreise der Betreiber noch immer höher als der oben genannte Durchschnitt. Die Standardtarife können zwischen etwa 2 EUR und 5 EUR pro MB liegen und sogar 7 EUR pro MB betragen. Der Rückgang der durchschnittlichen Datenpreise auf der Endkundenebene lässt sich daher eher durch eine Zunahme von Pauschalangeboten und durch eine effizientere Nutzung seitens der Verbraucher erklären. Im Allgemeinen sind die Betreiber bei ihrer Praxis geblieben, zeitlich begrenzte Sonderpakete anzubieten, hauptsächlich pro Tag oder pro Monat. Das bedeutet, dass ein Kunde, der ein hohes Datenvolumen verbraucht, von erheblichen Preissenkungen pro MB profitieren kann, während der Verbraucher mit niedrigem Datenvolumen in den meisten Fällen letztlich mehr bezahlt, als er eigentlich verbraucht.

Die Betreiber profitieren nun auf der Vorleistungsebene von einer pro KB abgerechneten Preisobergrenze, die eingeführt wurde, um eine Wiederholung der schon bei Sprachdiensten aufgetretenen Probleme mit den Abrechnungsschritten zu verhindern. Dennoch rechnen die Betreiber nicht immer nach dem tatsächlichen Verbrauch (d. h. nach KB) ab, sondern häufig in größeren Abrechnungsschritten wie 10 KB oder 100 KB.

Dauerhaft hohe Standardpreise in Verbindung mit den verwendeten Abrechnungsschritten verursachen daher in einigen Fällen weiterhin unerwartet hohe Rechnungen für die Verbraucher. Es wird davon ausgegangen, dass die vollständige Umsetzung der Kostenobergrenze ab 1. Juli 2010 helfen wird, dieses „Rechnungsschock“-Problem zu beseitigen.

3.2 Entwicklung des Verkehrs

Kernpunkte

- Der Verkehr bei Sprachdiensten, insbesondere eingehenden Anrufen und SMS, nimmt weiter zu.
- Bei Datenroamingdiensten stieg der Verkehr 2009 um mehr als 40 %.

Für eine ordnungsgemäße Beurteilung der Datenverkehrsentwicklung ist es notwendig, jedes Jahr die gleichen Zeiträume zu betrachten, um der saisonalen Verteilung der Reisetätigkeit Rechnung zu tragen.

Die Entwicklung des Verkehrs wird im Allgemeinen vom wirtschaftlichen Abschwung und der verringerten Reisetätigkeit innerhalb der EU beeinflusst. Die Auswirkungen der Roamingverordnung auf das Verkehrsaufkommen können nicht zuverlässig von den Folgen der wirtschaftlichen Gesamtlage getrennt werden.

Trotz dieser wirtschaftlichen Entwicklungen haben die Verbraucher, wie in Abbildung 4 ersichtlich, Roamingdienste weiterhin genutzt. Dies zeigt das große Vertrauen der Verbraucher und belegt die Vorteile der Roamingverordnung insbesondere vor dem Hintergrund eines Abschwungs, die auch zu einem beträchtlichen Rückgang von Fremdenverkehr und Geschäftsreisen geführt hat⁷. Der Verkehr bei eingehenden Anrufen und SMS-Roamingdiensten hat allgemein in den vergangenen zwei Jahren zugenommen, wobei es jeweils im dritten Quartal jedes Jahres ein Spitzenaufkommen gab. Das Aufkommen der ausgehenden Anrufe ist im letzten Jahr stabil geblieben und im zweiten Quartal des Jahres sogar leicht zurückgegangen.

⁷ Eurostat schätzt den Rückgang der Reisetätigkeit auf 12 %.

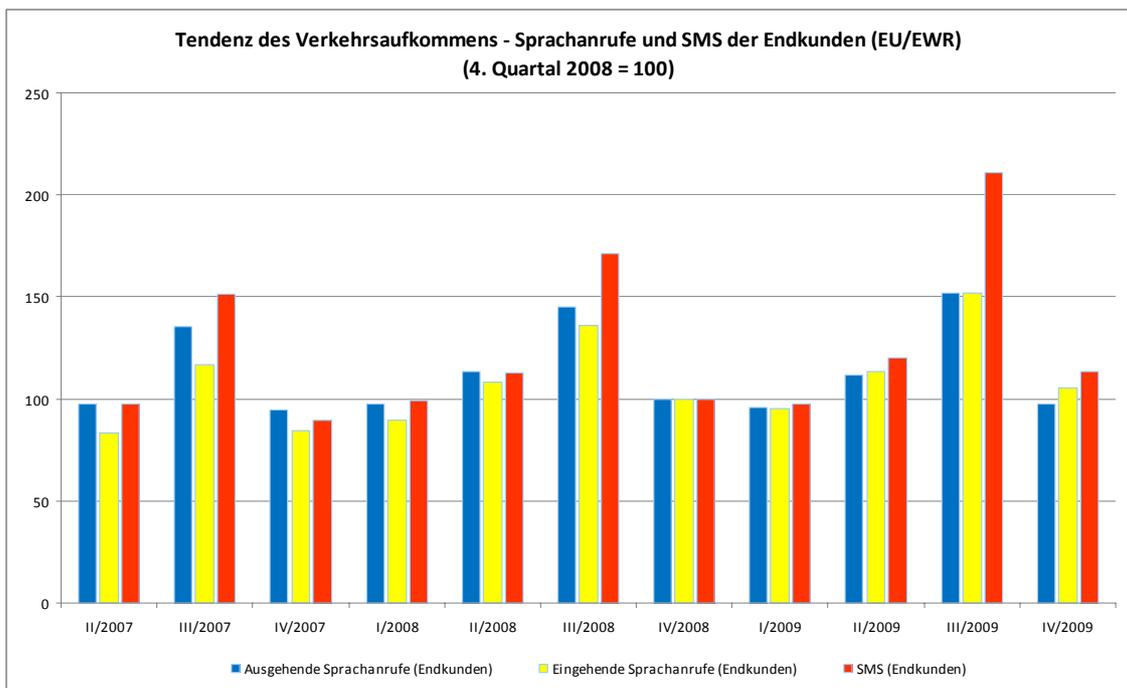


Abbildung 4 (Quelle: GEREK)

Ein wesentlicher Verkehrsanstieg war bei den SMS-Diensten infolge des Inkrafttretens der Änderungsverordnung und die dadurch eingeführte SMS-Preisobergrenze zu verzeichnen. Das SMS-Aufkommen stieg im dritten Quartal 2009 gegenüber dem gleichen Quartal 2008 um 20 %, was verdeutlicht, dass die niedrigeren Preise und die verbesserte Transparenz zu einem höheren Verbrauch führten.

Wie in Abbildung 5 ersichtlich, ist das Aufkommen der Datenroamingdienste weiter beträchtlich gestiegen und erreichte 2009 eine Zuwachsrate von 40 %. Da sich Mobilfunkdatendienste im Wachstum befinden, dürfte sich diese Tendenz in naher Zukunft fortsetzen.

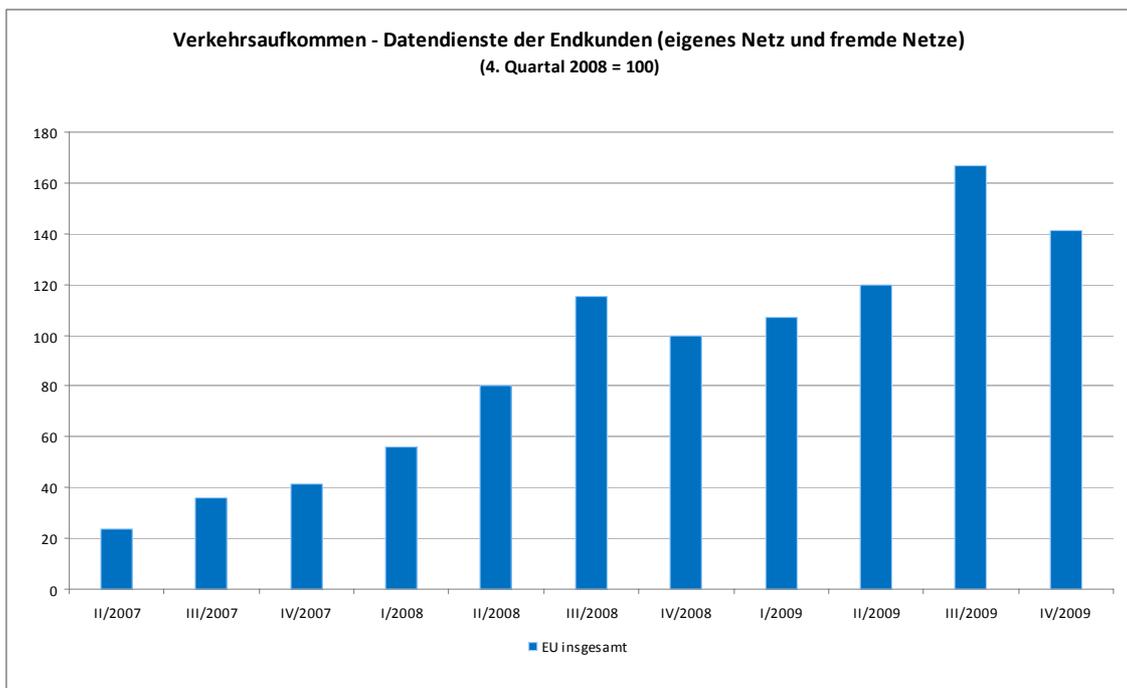


Abbildung 5 (Quelle: GEREK)

3.3 Transparenzmaßnahmen

Die Roamingverordnung enthält eine Reihe von Transparenzvorschriften, die sicherstellen sollen, dass den Verbrauchern die Roamingpreise bekannt sind. Zusätzlich zur Mitteilung der für Sprach- und SMS-Dienste geltenden Roamingtarife ist der Heimatanbieter auch verpflichtet, den Roamingkunden über die geltenden Datenroamingtarife zu informieren. Die Kunden erhalten zwar mehrere separate SMS-Mitteilungen, sind auf diese Weise aber doch hinreichend über die Roamingpreise informiert. Der Kunde kann jeweils von seinem Betreiber verlangen, dass ihm dieser keine solchen SMS-Mitteilungen über Roamingpreise mehr zusendet.

Nicht alle Betreiber waren in der Lage, sämtliche Anforderungen der geänderten Roamingverordnung ab dem 1. Juli 2009 zu erfüllen, aber in den meisten Fällen konnten diese Anlaufprobleme bald gelöst werden. Die NRB überwachen die Einhaltung der Vorschriften in den verbleibenden Fällen, bei denen es sich hauptsächlich um Marktneulinge (MVNO) handelt, die ihre Tätigkeit erst nach dem 1. Juli 2009 aufgenommen haben.

Darüber hinaus wurde durch die geänderte Verordnung eine Kostenobergrenze eingeführt, um unerwartet hohe Rechnungen bei der Benutzung von Datenroamingdiensten zu verhindern. Seit 1. März 2010 müssen die Betreiber eine Funktion zur Verfügung stellen, mit der die Verbraucher im Voraus den Höchstbetrag festsetzen können, den sie für die Auslandsnutzung von Datendiensten ausgeben wollen. Der Verbraucher erhält zunächst beim Erreichen von 80 % dieses Höchstbetrags einen Warnhinweis, und nachdem der Höchstbetrag erreicht ist, muss ihm die Möglichkeit gegeben werden, diese Dienste dennoch weiter in Anspruch zu nehmen. Ab 1. Juli 2010 gilt für alle Kunden, die keine andere Obergrenze gewählt haben, standardmäßig eine Kostenobergrenze von 50 EUR.

Die Einführung dieser Funktion am 1. März 2010 war den Berichten nach im Allgemeinen zufriedenstellend. Es gab zwar Anlaufschwierigkeiten, doch die meisten davon sind nun offenbar beseitigt. Bisweilen mussten die NRB eingreifen, um die Einhaltung der

Vorschriften zu gewährleisten. Ein Betreiber setzte Datenroamingdienste für Kunden mit vorbezahltem Guthaben solange aus, bis seine Systeme vollständig an die Kostenobergrenze angepasst waren. Die Kostenobergrenze muss für alle Arten von Kunden, die Datenroamingdienste nutzen, bereitgestellt werden, also sowohl für „Prepaid“-Kunden (mit vorbezahltem Guthaben) als auch für „Postpaid“-Kunden (mit nachträglicher Rechnungstellung)⁸.

Die NRB überwachen die Umsetzung dieser Vorschriften genau, um die ordnungsgemäße Anwendung der Kostenbegrenzungsfunktion sicherzustellen, und zwar insbesondere auch mit Blick auf den 1. Juli 2010, ab dem die Kostenobergrenze für alle Kunden gelten wird. Da die Kostenobergrenze erst seit dem 1. März 2010 und nur jenen Kunden zur Verfügung steht, die dies besonders verlangt haben, wird die Kommission in ihrer Überprüfung im Jahr 2011 eine ausführliche Analyse der Gesamtumsetzung und der Inanspruchnahme dieser Funktion durch die Verbraucher vornehmen.

4. FORTSCHRITTE BEI DER ERREICHUNG DER ZIELE DER VERORDNUNG

Hauptziele der Roamingverordnung sind die Förderung des Wettbewerbs, die Konsolidierung des Binnenmarkts sowie der Schutz der Verbraucher vor Auslandstarifen, die im Vergleich zu den inländischen Preisen ungerechtfertigt hoch sind. Die Roamingverordnung schafft die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Entfaltung des Wettbewerbs, und die Kommission erwartet nun, dass die Betreiber diese Gelegenheit nutzen, um wettbewerbsfähige Roamingangebote zu machen.

Die Verordnung hat einen angemessenen Verbraucherschutz gewährleistet und erfolgreich zur Konsolidierung des Binnenmarkts beigetragen. Erreicht wurde dies hauptsächlich durch die Festsetzung von Preisobergrenzen.

Sowohl die Preisentwicklung als auch die entstandene Angebotsvielfalt sind gute Anzeichen für die Zunahme des Wettbewerbs. In dieser Hinsicht gilt bei Sprach- und SMS-Diensten das Ausmaß, in dem die von den Betreibern praktizierten Preise unterhalb der regulierten Obergrenze liegen, als Schlüsselindikator für den Stand des Wettbewerbs auf dem Markt. Allerdings liegen die Preise für Sprach- und SMS-Roamingdienste derzeit noch immer in der Nähe der Preisobergrenzen. Durch die Änderungsverordnung wurde eine höhere Spanne zwischen Vorleistungs- und Endkundenentgelten der regulierten Preisobergrenzen für Sprachdienste eingeführt, um insbesondere alternativen Betreibern einen Wettbewerb auf der Endkundenebene zu ermöglichen, dies hat jedoch bislang noch nicht zu einem größeren Preiswettbewerb geführt.

Zum regulierten Eurotarif und Euro-SMS-Tarif gibt es offenbar eine Vielzahl von Alternativen. Bei Sprachdiensten gibt es alternative Tarife mit verschiedenen Preisstrukturen (d. h. mit Zeitbegrenzung, mit monatlichem Grundpreis oder Einrichtungsgebühr, Abrechnung pro Minute). Der SMS-Durchschnittspreis der alternativen SMS-Tarife ist höher als der Preis des von den Betreibern angebotenen Eurotarifs. In einigen Mitgliedstaaten liegen die alternativen Tarife für SMS-Roamingdienste erheblich über der regulierten Preisobergrenze.

⁸ Siehe hierzu auch Nummer 27 der überarbeiteten ERG-Leitlinien für die Regulierung des Auslandsroaming:
http://www.erg.eu.int/doc/publications/erg_09_24_final_roaming_regulation_erg_guidelines.pdf.

Bei Datenroamingdiensten ist nicht ersichtlich, ob die Entgeltsenkungen auf der Vorleistungsebene auch zu wettbewerbsfähigen Datenroamingdiensten für Endkunden führen werden. Da die Standardpreise der Betreiber weiterhin hoch sind, kann in dieser Hinsicht das Ausmaß, in dem die Kunden in den Genuss preiswerter Sonderpakete kommen, als wichtiger Indikator dafür dienen, ob die Betreiber die Vorteile geringerer Vorleistungsentgelte beim Datenroaming an ihre Endkunden weitergeben.

Obwohl die durchschnittlichen Datenroamingpreise fallen, lassen die durchschnittlichen Endkundenpreise gegenüber den Vorleistungsentgelten noch immer eine beträchtliche Gewinnspanne zu. Die Standardpreise der Betreiber sind offenbar nicht gesunken, was bedeutet, dass der Rückgang der Durchschnittspreise vor allem auf eine größere und effektivere Ausnutzung der bestehenden Angebote zurückgehen könnte.

Die Roamingtarife sind noch immer höher als die Tarife für inländische Mobilfunkdienste. Im Allgemeinen sinken die Preise für inländische Dienste, und es stehen zunehmend Pauschal- und Paketangebote zur Verfügung. Das GEREK untersucht die Tendenzen der Roaming- und Inlandspreise mit Blick auf die umfassende Analyse für die Überprüfung im Jahr 2011.

Daraus folgt, dass es in der Struktur der Roamingdienste noch an einer ausreichenden Wettbewerbsdynamik mangelt. Die strukturellen Probleme des Roamingmarkts, die sowohl auf fehlenden Wettbewerbsdruck auf der Angebotsseite als auch auf die Merkmale der Nachfrage zurückzuführen sind, bestehen fort. Insbesondere weist der Roamingmarkt besondere grenzübergreifende Merkmale auf, die bislang zu einem Mangel an wirksamem Wettbewerb führen, den die NRB noch nicht beheben können. Das derzeitige System der Preisobergrenzen hat zwar gewisse Vorteile in Bezug auf den Verbraucherschutz und den Ausbau des Binnenmarkts gebracht, konnte für diese Probleme aber keine angemessene Lösung herbeiführen.

Auf der Vorleistungsebene besteht bei einem ausgeglichenen Verkehrsaufkommen zwischen den Mobilfunkbetreibern kein ausreichender Anreiz für wettbewerbsorientierte Vorleistungsentgelte. Desgleichen liegen die Durchschnittspreise für Verkehr außerhalb der eigenen Unternehmensgruppe noch immer nahe den Obergrenzen, was auf eine noch schwache Wettbewerbsdynamik hindeutet. Zudem kaufen Endnutzer auf der Endkundenebene Roamingdienste nicht separat ein, sondern immer in Verbindung mit Inlandsdiensten.

Die technische Entwicklung und Alternativen für Roamingdienste, wie etwa VoIP oder WiFi, könnten zu mehr Wettbewerb auf dem EU-Roamingmarkt führen. Solche Alternativen, vor allem VoIP-Dienste, werden zwar zunehmend im Inland genutzt, in Bezug auf den Einsatz als Roamingersatz gab es aber keine nennenswerten Entwicklungen.

Ein wirksamer Wettbewerb ist nach Ansicht der Kommission eine wesentliche Voraussetzung für einen reibungslos funktionierenden Roamingmarkt. Zu den Indikatoren für Wettbewerb gehören Durchschnittspreise, die nicht in der Nähe der regulierten Preisobergrenzen liegen, und das Bestehen alternativer Angebote, in denen sich Innovation und Wettbewerbsdynamik zeigen.

5. FAZIT

Insgesamt ist die Umsetzung der geänderten Roamingverordnung reibungslos verlaufen, wobei sich die Betreiber an die neuen Vorschriften halten und die NRB dafür sorgen, dass dies auch so bleibt. Die Verbraucher profitieren von Preissenkungen bei Sprach- und SMS-

Roamingdiensten und von einer größeren Transparenz. Die Preise für Datenroamingdienste sind zwar ebenfalls gefallen, aber die Verbraucher kommen noch nicht in den vollen Genuss der auf der Vorleistungsebene verzeichneten Entgeltsenkungen. Bisher hat sich der Wettbewerb auf den Roamingmärkten noch nicht ausreichend entwickelt, und die strukturellen Probleme bestehen fort.

Die Vorschrift über die Kostenobergrenze gilt standardmäßig ab dem 1. Juli 2010. Gleichzeitig treten auch die in den Gleitpfaden vorgesehenen neuen Preissenkungen in Kraft, und die Betreiber werden zudem von den Verbrauchern keine Gebühren mehr für das Abfragen ihrer Sprachmitteilungen (*Voicemail*) während des Roamings verlangen dürfen.

Bis zum 30. Juni 2011 wird die Kommission eine vollständige Überprüfung der Funktionsweise der Roamingverordnung vorlegen. Im Rahmen dieser Überprüfung wird sie auch bewerten, ob die Ziele dieser Verordnung erreicht wurden. Dazu wird die Kommission die Entwicklung der Vorleistungs- und Endkundenentgelte, das Ausmaß des Wettbewerbs bei der Erbringung von Roamingdiensten und die Qualität dieser Dienste prüfen. Ferner wird sie:

- die Entwicklung der inländischen Mobilfunkdienste beurteilen;
- vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklungen die Verfügbarkeit und Qualität der Dienste untersuchen, die eine Alternative zum Roaming bieten;
- beurteilen, ob es neben der Preisregulierung noch andere Methoden zur Lösung der strukturellen Probleme auf dem Roamingmarkt und zur Schaffung eines wettbewerbsorientierten Roaming-Binnenmarkts gibt.

Im Zuge ihrer für 2011 vorgesehenen Überprüfung wird die Kommission somit analysieren, ob eine weitere Regulierung der Roamingdienste – entweder in Form der Preisregulierung oder eines langfristigen Ansatzes – noch notwendig ist, oder ob die Verordnung 2012 auslaufen sollte, um die Roamingdienste allein den Marktkräften zu überlassen. Ungeachtet des Konzepts sollte aber gewährleistet werden, dass die bisher erreichten Vorteile erhalten bleiben.