

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Martin Zeil, Gudrun Kopp, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/3873 –**

Haltung der Bundesregierung zur beabsichtigten EU-Regulierung der Roaming-Gebühren

Vorbemerkung der Fragesteller

Die EU-Kommission will die Auslands-Roaming-Gebühren, die aus ihrer Sicht überhöht sind und die Wettbewerbsfähigkeit der EU einschränken sowie die Verbraucher belasten, reduzieren. Sie plant eine entsprechende Verordnung, der zufolge einheitliche Preisobergrenzen für Mobilfunkentgelte bei Auslands-telefonaten geschaffen werden sollen, die die Roaming-Gebühren deutlich verringern.

1. Unterstützt die Bundesregierung das Vorhaben der EU, eine Roaming-Verordnung zu erlassen, und wenn ja, aus welchen Gründen?

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich die Initiative der EU-Kommission, durch eine Roaming-Verordnung eine rasche und substanzielle Absenkung der Roamingentgelte für alle Verbrauchergruppen zu erreichen.

Derzeit übersteigen die Roaming-Entgelte ihre Kosten um ein Vielfaches. Roaming-Dienste können vom Nutzer nicht separat erworben werden, wodurch die Markttransparenz stark eingeschränkt ist. Ein funktionierender Wettbewerb in diesem Segment liegt nicht vor. Weder die Marktkräfte noch das den Wettbewerbsbehörden und nationalen Regulierern zur Verfügung stehende Instrumentarium reichten bislang aus, die Roaming-Entgelte auf ein annähernd kostenorientiertes Niveau zu bringen.

Gewinner der stark überhöhten Roaming-Entgelte sind die Nettoexporteure von Roaming-Diensten, also insbesondere die klassischen Reiseländer. Deutschland zählt hingegen zu den Nettoimporteuren von Roaming-Diensten. Von der Verordnung profitieren neben den Touristen insbesondere auch grenzüberschreitend tätige Unternehmen. Somit ist ein wirkungsvoller regulatorischer Eingriff

sowohl aus deutscher Sicht als auch aus Sicht der gesamten EU wohlfahrtssteigernd und damit sinnvoll und notwendig.

2. Trifft es zu, dass die Bundesregierung die Roaming-Verordnung dahingehend ergänzt sehen möchte, dass Konzernen zusätzliche Tarife (Flatrate- oder Volumentarife) ermöglicht werden, mit denen Vieltelefonierer oder Besitzer von Handys mit Internet- und Fotofunktion zusätzlich Geld sparen könnten, und strebt die Bundesregierung auch für diese zusätzlichen Tarife sogenannten Price Caps an?

Die Bundesregierung strebt eine Lösung an, die einerseits zu spürbaren Preissenkungen für die Verbraucher führt und andererseits den Mobilfunkanbietern eine möglichst große Flexibilität bei der Gestaltung von Tarifmodellen lässt. Der aktuelle Vorschlag der Bundesregierung sieht einen sogenannten Verbraucherschutztarif vor, der bestimmte Preisobergrenzen nicht überschreiten darf.

Dieser Verbraucherschutztarif stünde Neukunden als Standardtarif zur Verfügung. Für alle Kunden soll es die Möglichkeit geben, aus jedem Vertrag ohne Nachteile nach spätestens drei Monaten in den Roaming-Verbraucherschutztarif wechseln zu können.

Darüber hinausgehende Preisregulierungen (Price Caps etc.) für sonstige, optionale Tarife sind aus Sicht der Bundesregierung nicht erforderlich.

3. Hat die EU-Kommission aus Sicht der Bundesregierung die Kompetenz, eine Roaming-Verordnung zu erlassen, und wenn ja, worauf basiert diese Zuständigkeit?

Aus Sicht der Bundesregierung besitzt die EU-Kommission die Zuständigkeit, eine Roaming-Verordnung zu erlassen.

Die Vorschrift des Artikels 95 EG räumt der Gemeinschaft die Kompetenz ein, Maßnahmen zur Angleichung der regulatorischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu ergreifen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben (Artikel 95 Abs. 1 Satz 2 EG). Beeinträchtigungen des Binnenmarktes können sich etwa aus Unterschieden zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergeben, die verfälschte Wettbewerbsbedingungen schaffen oder aufrechterhalten. Artikel 95 Abs. 1 EG deckt auch präventive Maßnahmen der Gemeinschaft, wenn das Entstehen unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften zumindest wahrscheinlich ist. Diese Gefahr ist beim Auslands-Roaming gegeben, da hier die Interessen der Mitgliedstaaten divergieren. Die Vorschrift ist funktional ausgerichtet, also grundsätzlich nicht auf bestimmte Politikbereiche oder Regelungsgegenstände beschränkt, sondern als Querschnittsklausel zu verstehen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass die EU-Kommission selbst ihren Vorschlag auf die Binnenmarktkompetenz (Artikel 95 EGV) stützt, obwohl beim Auslands-Roaming derzeit weder nationale Regelungen bestehen, die den Binnenmarkt behindern, noch solche Regelungen vorgesehen sind, demzufolge also auch keinerlei Voraussetzungen bzw. Bedarf für die Angleichung von entsprechenden Rechtsvorschriften vorhanden sind?

Wie bereits in der Antwort zu Frage 3 angedeutet, müssen divergierende Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht bereits existieren, da Artikel 95 Abs. 1 EG auch präventive Maßnahmen der Gemeinschaft deckt. Voraussetzung hierfür ist, dass das Entstehen unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften zumindest wahrscheinlich ist.

5. Sieht es die Bundesregierung als sinnvoll an, dass die EU-Kommission die Verordnung vorschlägt, bevor die nationalen Regulierungsbehörden – wie die Bundesnetzagentur – abschließend untersucht haben, ob ein Missbrauch von Marktmacht vorliegt, und ist ihr bekannt, dass in acht anderen Ländern, in denen entsprechende Untersuchungen bereits abgeschlossen wurden (z. B. Österreich und Dänemark), kein Missbrauch von Marktmacht festgestellt werden konnte, es also inhaltlich keine Rechtfertigung für den vorgesehenen Markteingriff gibt?

Die Untersuchungen erwiesen sich als schwierig, da u. a. die Marktabgrenzung als nationaler Markt in der zugrunde liegenden KOM-Empfehlung nicht mit dem grenzüberschreitenden Charakter der Roaming-Dienstleistung korrespondiert.

Der Bundesregierung liegen aber Stellungnahmen der Bundesnetzagentur vor, dass die Entgelte für Roaming-Dienste die Kosten um ein Vielfaches übersteigen. Dieses außergewöhnlich starke Abweichen zwischen Preisen und Kosten ist ein klares Indiz für missbräuchliches Verhalten bzw. für Marktversagen i. S. v. gravierenden Ineffizienzen. Damit erscheint ein regulatorischer Eingriff eindeutig gerechtfertigt.

6. Liegen der Bundesregierung Anhaltspunkte für einen Missbrauch von Marktmacht vor, und wenn ja, welche?

Die Europäische Kommission führt bereits seit mehreren Jahren ein Verfahren nach Artikel 82 EG gegen Mobilfunk-Netzbetreiber aus mehreren Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, wegen der Entgelte für International Roaming durch. Die Kommission hat in dieser Sache im Frühjahr 2005 eine Mitteilung von Beschwerdepunkten u. a. an die deutschen Mobilfunk-Netzbetreiber T-Mobile und Vodafone versandt, die im Sommer 2006 durch eine sogenannte Mitteilung von Fakten ergänzt wurde. Eine Entscheidung in diesem Verfahren dürfte für 2007 zu erwarten sein. Das Bundeskartellamt wurde über das Verfahren gemäß Artikel 11 der Verordnung 1/2003 des Rates informiert und hat sich im dort vorgesehenen Rahmen am Verfahren der Kommission beteiligt. Darüber hinausgehende Anhaltspunkte für missbräuchliches Verhalten liegen der Bundesregierung in diesem Bereich nicht vor. Es bleibt aber unbeschadet dieser Frage festzustellen, dass die derzeitigen Roaming-Entgelte weit über dem Niveau der tatsächlichen Kosten liegen.

7. Würde es bei einem noch nachzuweisenden Marktmissbrauch ausreichen, das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium der EU (Artikel 81 ff. EGV) anzuwenden und die Netzbetreiber zu verpflichten, die Roaming-Entgelte für die Endkunden offenzulegen, und wenn nein, warum nicht?

Grundsätzlich könnte das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium auch auf überhöhte Roaming-Entgelte angewendet werden. Die Anwendung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht setzt aber eine marktbeherrschende Stellung auf einem bestimmten sachlichen und räumlichen Markt voraus. Bei den Märkten für International Roaming ist die Feststellung von Marktbeherrschung zweifelhaft. Marktbeherrschung läge vor, wenn jedes nationale Mobilfunknetz für das International Roaming einen eigenständigen sachlichen und räumlichen Markt darstellen würde, auf dem der jeweilige Netzbetreiber der einzige Anbieter ist. Mittlerweile erreichen jedoch – jedenfalls in Deutschland – alle Mobilfunknetze eine sehr weitgehende Netzabdeckung, und es ist zudem möglich, die Verkehrsströme beim Roaming sehr weitgehend gezielt auf bestimmte Partnernetze zu lenken. Damit werden die Mobilfunknetze für den Roaming-Nach-

frager austauschbar, und der sachliche Markt lässt sich nicht mehr auf ein einzelnes Mobilfunknetz beschränken.

Selbst wenn Marktbeherrschung auf dem Roaming-Markt vorhanden wäre, bestünde ein weiteres Problem darin, einen Maßstab zu finden, anhand dessen das Vorliegen überhöhter Roaming-Gebühren festgestellt werden könnte. Beim Vergleichsmarktkonzept besteht die Schwierigkeit darin, einen Markt mit wettbewerblichen Strukturen zu finden, der tatsächlich mit dem Markt vergleichbar ist, auf dem ein Missbrauch vermutet wird. Auf noch größere Probleme stößt in diesem Bereich die Kostenkontrolle, da es in vielen Fällen kaum möglich ist, einzelne Kostenpositionen exakt bestimmten Leistungen zuzurechnen.

Die Anwendung von Artikel 81 EG setzt das Vorliegen einer Vereinbarung zwischen Unternehmen voraus. Bislang liegen allerdings keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass die Mobilfunk-Netzbetreiber – über die jeweiligen bilateralen Vereinbarungen mit ihren ausländischen Roaming-Partnern hinaus – Vereinbarungen über die Höhe der Roaming-Entgelte getroffen haben. Sofern es Hinweise auf eine entsprechende Absprache gäbe, könnten diese nach Artikel 81 Abs. 1 EG aufgegriffen werden.

8. Besteht die Gefahr, dass die Roaming-Verordnung einen Präzedenzfall schafft, der dazu führt, dass vergleichbare Eingriffe auch in anderen Branchen erfolgen, und wie wertet die Bundesregierung dies?

Festzuhalten ist zunächst, dass die Bundesregierung dem Subsidiaritätsprinzip auch im Bereich der elektronischen Kommunikation große Bedeutung beimisst. Eine unkontrollierte bzw. unnötige Ausdehnung der Kompetenzen auf EU- bzw. Kommissionsebene lehnt die Bundesregierung – nicht zuletzt im europäischen Interesse – mit Nachdruck ab. Eine Ausdehnung von Zuständigkeiten auf EU-Ebene sollte demzufolge nur dann erfolgen, wenn dies positive Wohlfahrtseffekte verspricht.

Ziel der Verordnung ist es, einen allgemein anerkannten, lang anhaltenden Missstand zu beseitigen. Aufgrund der Tatsache, dass bei Roaming immer zwei Länder betroffen sind, hält die Bundesregierung Maßnahmen auf europäischer Ebene für zwingend erforderlich.

Ob und inwieweit durch die geplante Verordnung ein Präzedenzfall geschaffen wird, kann seitens der Bundesregierung nicht beurteilt werden.

Märkte, die wie der Roaming-Bereich erhebliche grenzüberschreitende Externalitäten aufweisen und dauerhaft unter gravierenden Effizienzstörungen leiden, sind jedenfalls ganz eindeutig Kandidaten für unmittelbare Interventionen auf europäischer Ebene.

9. Ist der Bundesregierung bekannt, wie hoch die Umsatzeinbußen in der Roaming-Sparte nach Inkrafttreten der neuen Verordnung sein würden (prozentual und absolut)?

Die Bundesregierung hat hierzu keine eigenen Zahlen erhoben. Nach Berechnungen der EU-Kommission würde der Verordnungsvorschlag der Kommission EU-weit bei den Verbrauchern zu einer Entlastung von 5,2 Mrd. Euro bis 5,9 Mrd. Euro führen, während die Mobilfunk-Netzbetreiber Umsatzeinbußen zwischen 3,8 Mrd. Euro und 4,2 Mrd. Euro hinnehmen müssten. Damit läge der gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinn bei 1,0 bis 2,1 Mrd. Euro.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass deutliche Preissenkungen im Mobilfunk jedenfalls auf längere Sicht auch deutlich spürbare positive Nachfrageeffekte nach sich ziehen.

10. Ist damit zu rechnen, dass niedrigere Roaming-Tarife zu höheren Tarifen für inländische Mobilfunktelefonate führen, weil die Anbieter, um wirtschaftlich arbeiten zu können, die massiven Einnahmeeinbußen beim Roaming über höhere Inlandspreise ausgleichen müssen, welche derzeit mit den heutigen Gewinnen beim Roaming quersubventioniert werden, und wie will die Bundesregierung gegebenenfalls einer darauf folgenden Belastung der Verbraucher begegnen?

Die Bundesregierung sieht es faktisch als ausgeschlossen an, dass sich die Inlandspreise für Mobilfunkgespräche in Deutschland erhöhen werden. Der Wettbewerb stellt klare Grenzen für die Fähigkeit der Betreiber auf, Inlandspreise als Reaktion auf Gewinneinbußen im Roaming-Bereich zu erhöhen. In den vergangenen zwei Jahren hat in Deutschland eine deutliche Senkung der Endkundenpreise für innerdeutsche Mobilfunkgespräche stattgefunden. „Low cost“-Anbieter haben den Markt betreten und dafür gesorgt, dass auch die etablierten Betreiber ihre Preise senken mussten. Dies erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Mobilfunkunternehmen zunehmend als Konkurrenz zu den Festnetzanbietern aufstellen wollen. Insofern wirkt das geringe Preisniveau im Festnetzmarkt disziplinierend auf die Inlandspreise im Mobilfunkbereich. Diese Entwicklung ist unseres Erachtens nicht umkehrbar.

Die Vereinigung der Mobilfunkbetreiber (GSMA) hat selbst in verschiedenen Stellungnahmen eingeräumt, dass eine Erhöhung der Inlandspreise als Reaktion auf die Roaming-Verordnung unwahrscheinlich ist.

Weiterhin ist zu erwarten, dass sinkende Roaming-Kosten zu einer Steigerung des Roaming-Verkehrs beitragen werden, sodass sich die Umsatzeinbußen in Grenzen halten dürften.

11. Besteht die Gefahr, dass nach Inkrafttreten der Roaming-Verordnung zahlreiche, insbesondere kleinere, Unternehmen vom Markt verdrängt werden, die die Umsatzeinbußen beim Roaming nicht ausgleichen können, und wie bewertet die Bundesregierung dies?

Aufgrund der geplanten Vorleistungsregulierung werden alle Mobilfunkunternehmen, einschließlich kleiner Betreiber, beim Einkauf der Roaming-Leistung finanziell entlastet. Mit Blick auf die Regulierung von Endkumentarifen ist eine Verschlechterung der relativen Wettbewerbsposition kleinerer Wettbewerber nicht erkennbar. Insofern besteht aus Sicht der Bundesregierung keine Gefahr, dass kleine Unternehmen durch die Roaming-Verordnung vom Markt verdrängt werden.

12. Welcher zusätzliche bürokratische Aufwand würde durch die Roaming-Verordnung auf EU- bzw. auf nationaler Ebene entstehen, zum Beispiel durch die Festsetzung und Kontrolle der Preisobergrenzen?

Der bürokratische Aufwand hängt stark von der konkreten Ausgestaltung der Verordnung ab, die derzeit im politischen Prozess diskutiert wird.

Die Bundesregierung setzt sich für eine einfache, unbürokratische und wirkungsvolle Lösung ein und hat mit dem Verbraucherschutztarif einen Vorschlag in die Diskussion eingebracht, der diesen Zielen voll und ganz gerecht wird. Hier müssten neben der Überprüfung des einen Verbraucherschutztarifs lediglich die AGB der Mobilfunkunternehmen nach der Gewährleistung eines Anspruchs auf diesen Tarif hin kontrolliert werden.

13. Welche zusätzlichen Bürokratiekosten würden den Unternehmen durch die Roaming-Verordnung entstehen, und wie hoch wären sie?

Der deutsche Verordnungsvorschlag sieht unterschiedliche Regelungen für Bestands- und Neukunden vor. So können die Umstellungskosten gering gehalten werden. Weitere bürokratische Kosten für die Unternehmen sind bei Umsetzung des deutschen Verordnungsvorschlags vernachlässigbar gering, da lediglich der Verbraucherschutztarif reguliert würde.

14. Welche Belastung, insbesondere des Mittelstandes, entsteht deutschen Unternehmen derzeit durch die Kosten beim Roaming, und erwartet die Bundesregierung eine Kostenersparnis bei Inkrafttreten der von der EU-Kommission geplanten Regelung?

In Abhängigkeit vom Auslandsengagement kommt den inländischen mittelständischen Unternehmen eine erhebliche Kostenersparnis zugute. Die deutsche Volkswirtschaft wird als Nettoimporteur von Roaming-Diensten insgesamt von einer Regulierung eindeutig profitieren.

15. In welcher Höhe werden deutsche Verbraucher derzeit durch die Kosten beim Roaming belastet, und erwartet die Bundesregierung eine Kostenersparnis bei Inkrafttreten der von der EU-Kommission geplanten Regelung?

Die Bundesregierung hat hierzu keine eigenen Zahlen erhoben. Hinsichtlich der Kostenersparnis für europäische Verbraucher insgesamt wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen. Deutsche Verbraucher werden als Nettoimporteure von Roaming-Diensten, verglichen mit Verbrauchern aus anderen EU-Staaten, überproportional profitieren.

