

## Die Überprüfung der Großkunden-Roamingmärkte und der Roaming-Verordnung

*Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments (EPRS) durchgeführt werden und die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die Gegenstand eines Änderungsvorschlags der Kommission zur Aktualisierung des derzeitigen Textes ist oder in Kürze sein wird. Mit diesen „Bewertungen der Umsetzung“ sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird unter anderem auf verfügbare Informationen der Organe und beratenden Ausschüsse der EU und der nationalen Parlamente sowie auf einschlägige externe Konsultationen und die Öffentlichkeitsarbeit zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.*

|  |
|--|
| Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift: Industrie, Forschung und Energie (ITRE)   |
| Zeitpunkt der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts <sup>1</sup> im Plenum: 10. Mai 2012.   |
| Inkrafttreten: Die Verordnung (EG) Nr. 531/2012 trat am 1. Juli 2012 <sup>2</sup> in Kraft und wird (gemäß Verfallsklausel) am 30. Juni 2022 auslaufen (Artikel 22). Sie wurde durch die <a href="#">Verordnung (EU) Nr. 2015/2120</a> <sup>3</sup> geändert, die am 29. November 2015 (Artikel 10) in Kraft trat und – mit Ausnahme gewisser Bestimmungen – ab dem 30. April 2016 gültig ist.   |
| <b>Vorgesehenes Datum für die Überprüfung</b> des Rechtsakts: Eine der Änderungen des ursprünglichen Rechtsakts betrifft das Verfahren zur Überprüfung der Verordnung (Artikel 19). Die neuen Anforderungen (Artikel 19 der Verordnung 2015/2120) sehen vor, dass die Kommission bis zum 29. November 2015 eine <b>Überprüfung des Großkunden-Roamingmarkts</b> einleitet, um abzuschätzen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Abschaffung der Endkunden-Roamingaufschläge bis zum 15. Juni 2017 zu ermöglichen. |
| <b>Zeitraumen für die Änderung der Rechtsvorschriften:</b> Die Ergebnisse der oben genannten Überprüfung des Großkunden-Roamingmarkts sind den Mitgesetzgebern bis zum <b>15. Juni 2016</b> vorzulegen. Beigefügt werden soll dem Bericht ein Vorschlag zur Änderung der Großkundenentgelte oder zur Bereitstellung einer anderen Lösung, mit der die Endkunden-Roamingaufschläge im Jahr 2017 abgeschafft werden können.  |

<sup>1</sup>[Verordnung \(EU\) Nr. 531/2012](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

<sup>2</sup> Durch die Verordnung wurde die erste [Roamingverordnung \(EG\) Nr. 717/2007](#) aufgehoben.

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2015/2120 des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und Diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union.

## 1. Hintergrund

Die Entgelte für das internationale Mobilfunk-Roaming sind mit den Kosten abgehender und ankommender Anrufe, dem Senden und Empfangen von Textnachrichten (SMS) und der Nutzung von Daten auf einem Mobiltelefon während Auslandsaufenthalten verbunden. Die Roaming-Entgelte können weiter unterschieden werden in Endkunden-Roamingentgelte, insbesondere jene, die Kunden von ihrem jeweiligen Mobilfunkbetreiber im Ausland in Rechnung gestellt werden, und Großkunden-Roamingentgelte, d. h. Entgelte, die ein Mobilfunkbetreiber (häufig auch als „Heimnetzbetreiber“ bezeichnet) an seine Gegenparteien (häufig auch als „Gastnetzbetreiber“ bezeichnet) in einem anderen Land zahlt, wenn seine Kunden die Netze der „besuchten“ Betreiber nutzen. Derzeit ist das Mobilfunk-Roaming in der Europäischen Union, aber auch in anderen Ländern, Gegenstand von Regulierungsbemühungen, da allgemein festgestellt wird, dass der Preis des internationalen Roamings hoch ist und oft weit über den Kosten liegt, die Mobilfunkbetreibern tatsächlich entstehen, wenn sie es ihren Kunden ermöglichen, ihre Mobiltelefone im Ausland zu benutzen.<sup>4</sup> Das Roaming innerhalb der Europäischen Union wurde in mehreren Etappen reguliert.<sup>5</sup> In der ersten Roamingverordnung (EG) Nr. 717/2007 (Roamingverordnung I) wurden für abgehende und ankommende Anrufe Obergrenzen für Groß- und Endkunden eingeführt. Ferner sah diese Verordnung eine jährliche Senkung der Obergrenzen vor. Die Roamingverordnung II ([Verordnung \(EG\) Nr. 544/2009](#)) führte Groß- und Endkundenobergrenzen für SMS und Großkundenobergrenzen für Datendienste vor; sie sah ferner auch spezifische Mechanismen zum Schutz vor „Rechnungsschocks“ vor. In der Roamingverordnung III (Verordnung (EU) Nr. 531/2012) wurden Endkundenobergrenzen für Datendienste eingeführt und die bestehenden Obergrenzen für Sprach- und SMS-Roamingdienste gesenkt. Darüber hinaus wurde den Verbrauchern die Möglichkeit eingeräumt, den Roamingverkehr von den Inlandstarifen zu entkoppeln (d. h. Roamingdienste von einem anderen Betreiber als dem Heimnetzbetreiber zu erwerben). Der Text sah auch weitergehende Berichterstattungspflichten und Pflichten zur Datenerfassung für das [Gremium der Europäischen Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation](#) (GEREK) vor, um so für ausreichende Erkenntnisse zur Bewertung der Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften zu sorgen.

Im [Paket „Vernetzter Kontinent“](#) vom September 2013 kündigte die Kommission ihre Absicht an, die Endkunden-Roamingaufschläge bis spätestens 2018 schrittweise abzuschaffen. Das Europäische Parlament reagierte anfänglich auf diesen Vorschlag mit einem Aufruf zu einer [früheren Abschaffung des Endkunden-Roamings](#) im Dezember 2015. Nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Mitgesetzgebern<sup>6</sup> wurde am Ende vereinbart, dass die Endkunden-Roamingentgelte – vorbehaltlich der Lösung der anhängigen Fragen bezüglich der Großkunden-Roamingmärkte – weiter gesenkt und schließlich am 15. Juni 2017 abgeschafft werden sollten. Diese Fragen sind Gegenstand des vorliegenden Briefings.

---

<sup>4</sup> In Bezug auf diesen Punkt sei auf die folgenden Berichte der Internationalen Fernmeldeunion (ITU) verwiesen: [International mobile roaming services: facilitating competition and protecting users](#) (November 2013) und [Regulatory analysis of international mobile roaming services](#) (März 2014).

<sup>5</sup> Ein Überblick über die Roamingverordnung bis zur Veröffentlichung des Gesetzespakets „Vernetzter Kontinent“ ist zu finden in: EPRS [A roaming-free Europe in 2015](#), 7. Oktober 2013.

<sup>6</sup> In Bezug auf diesen Punkt sei auf den Entwurf der Begründung des Rates vom 23. September 2015 (2013/0309 (COD)) verwiesen.

## THE FUNCTIONING OF WHOLESALE ROAMING

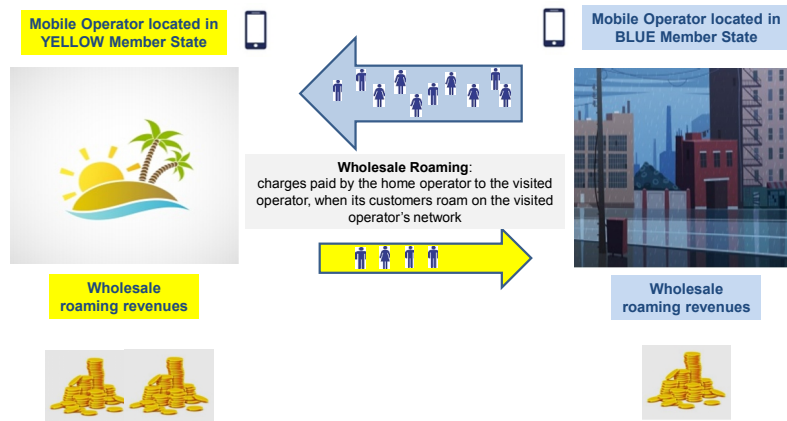


Abbildung 1 Die Funktionsweise der Großkunden-Roamingmärkte  
Quelle: Lott und Schrefler/Fotolia©

Die obige Abbildung enthält eine vereinfachte Darstellung der **Funktionsweise der Großkunden-Roamingmärkte**. In diesem hypothetischen Beispiel gibt es zwei Mobilfunkbetreiber (gelb und blau) mit Sitz in zwei unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten. Der Roaming-Verkehr ihrer jeweiligen Kunden wird durch die Personen innerhalb der Pfeile in der Mitte des Diagramms dargestellt. Die Größe der Pfeile zeigt auch, dass der Mobilfunkbetreiber mit Sitz im blauen Mitgliedstaat mehr Kunden hat, die das Netz des Betreibers im gelben Mitgliedstaat in Anspruch nehmen als umgekehrt.<sup>7</sup> Dies führt dazu, dass die Großkunden-Roamingeinnahmen des Mobilfunkbetreibers im gelben Mitgliedstaat höher sind als diejenigen des blauen Mitgliedstaats. Technisch ausgedrückt hat der gelbe Betreiber eine Nettoposition in Bezug auf den ankommenden Datenverkehr, während der blaue Betreiber eine Nettoposition in Bezug auf den abgehenden Datenverkehr hat.

Die Roaming-Verordnung hat für die europäischen Verbraucher zu konkreten Vorteilen geführt.<sup>8</sup> Den jüngsten Schätzungen der Kommission zufolge beläuft sich die Senkung der Endkunden-Entgelte für Mobilfunk-Roamingdienste seit 2007 auf 80 % und führte zwischen 2009 und 2013 zu Gesamteinsparungen in Höhe von 9,6 Milliarden EUR. Ab dem 30. April 2016 zahlen EU-Verbraucher, die ihre Mobilfunktelefone in einem anderen EU-Mitgliedstaat nutzen, den Inlandspreis plus 0,05 EUR pro Minute für einen abgehenden Anruf sowie 0,0114 EUR pro Minute für einen ankommenden Anruf im Ausland. Pro versandte Textmitteilung zahlen sie den Inlandspreis plus bis zu 0,02 EUR. Beim Herunterladen von Daten oder Surfen im Internet in einem anderen Mitgliedstaat müssen sie den Inlandspreis plus bis zu 0,05 EUR pro Megabyte entrichten.<sup>9</sup>

## 2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

**How to build a ubiquitous EU digital society (Wege zur Schaffung einer allgegenwärtigen digitalen Gesellschaft in der EU), Studie für das Europäische Parlament, November 2013**

<sup>7</sup> Aus der Perspektive des blauen Betreibers sind diese Kunden „abgehende Roamingkunden“; für den gelben Betreiber hingegen handelt es sich bei diesen um „ankommende Roamingkunden“. Für eine umfassende Beschreibung der Hauptkonzepte und Begriffe des internationalen Roamings, siehe ITU (2014), ebenda, S. 20-21. Eine höhere Kundenzahl bedeutet nicht unbedingt auch mehr Datenverkehr. In diesem vereinfachten Beispiel wird jedoch davon ausgegangen, dass dies der Fall ist.

<sup>8</sup> Weitere Einzelheiten sind in der [Infografik über Roamingentgelte in der EU](#) enthalten, die vom Europäischen Parlament und der Kommission auf der diesbezüglichen [Webseite](#) veröffentlicht wurde.

<sup>9</sup> Alle Preise verstehen sich zuzüglich Mehrwertsteuer.

In dieser vom Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) in Auftrag gegebenen [Studie](#) ist eine Bestandsaufnahme der Ergebnisse, Fehler und anstehenden Herausforderungen des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation enthalten; ferner werden die Kosten und Vorteile spezifischer politischer Maßnahmen im digitalen Sektor geprüft, darunter auch das Roaming.<sup>10</sup> Diese Studie basiert auf Schreibtischstudien und einer Erfassung und Analyse der öffentlich verfügbaren Daten und einer Reihe von Interviews, mit denen bestehende Datenlücken gefüllt wurden.

Insgesamt wurde im Rahmen der Studie festgestellt, dass der Telekommunikationssektor der EU weiterhin sehr kleinteilig ist, was dazu führt, dass Chancen für die Wirtschaft und die Gesellschaft Europas nicht ergriffen werden und der digitale Binnenmarkt noch längst nicht vollendet ist.<sup>11</sup> Der in diesem Bereich geltende regulatorische Rahmen hat ebenfalls zu dieser Situation beigetragen.<sup>12</sup> So kam es dazu, dass zwar positive Ergebnisse, z. B. bei der Sicherstellung eines gewissen Maßes an Kohärenz im Bereich der Regulierung, erzielt wurden, Maßnahmen zur Förderung der grenzüberschreitenden Erbringung und Nutzung von Dienstleistungen jedoch vernachlässigt wurden.<sup>13</sup> In dem Bericht wird deshalb auch darauf hingewiesen, dass allein schon das Bestehen der Roamingverordnung ein Indikator dafür sei, dass der EU-Regulierungsrahmen nicht zu einer umfassenden Entwicklung gesamteuropäischer und grenzenloser Dienstleistungen geführt hat.<sup>14</sup>

In Bezug auf die Roamingverordnung wird in der Studie schlussgefolgert, dass die Rechtsvorschriften effektiv zu einer Senkung der überhöhten Endkunden- und Großkundenpreise geführt haben.<sup>15</sup> Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass die festgestellte zusätzliche Nutzung von Sprachdiensten durch Verbraucher niedriger ist als erwartet. Insbesondere sei es durch die Verordnung nicht gelungen, die Wettbewerbsdynamik herzustellen, die erforderlich wäre, um die Verordnung schließlich aufheben zu können.<sup>16</sup> Diesbezüglich sei zu erwarten, dass der vorgeschlagene Ansatz des Pakets „Vernetzter Kontinent“ in Bezug auf das Roaming nicht wirksam sei. Während das Paket aus der Perspektive der Verbraucher die Einrichtung eines Binnenmarktes stärke, könnte es zugleich auch strukturelle Lösungen behindern, die 2012 von den Betreibern eingeführt wurden, um den zuvor geltenden Vorschriften gerecht zu werden. Außerdem bestehe das Risiko von Überschneidungen mit anderen Bestandteilen des Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation, wodurch die Komplexität weiter erhöht werde.<sup>17</sup> In der Studie werden auch Zweifel daran laut, ob die Verordnung effektiv für die Betreiber einen Anreiz zur Einrichtung von Roaming-Bündnissen bietet, um so die Preise zu senken. Es wurde auch an das allgemeinere Risiko der Preiskontrolle ohne umfassende Überprüfung der zugrundeliegenden Kosten und anderer Elemente, wie inländischer Mobilfunkzustellungsentgelte, erinnert.

#### **GEREK-Bericht über die Auswirkungen von RLAH (Roam Like at Home), 17. Dezember 2014<sup>18</sup>**

Dieser Bericht basierte auf der [Entschließung](#) des EP vom 3. April 2014, in der gefordert wurde, die Roamingvorschläge der Kommission durch ein „Roam Like at Home“-Szenario (nachstehend: RLAH) mit

---

<sup>10</sup> Der Gegenstand der Studie ist sehr umfassend und schließt auch eine Bewertung des Pakets „Vernetzter Kontinent“ ein. Das Hauptaugenmerk des vorliegenden Briefings gilt dabei den Abschnitten im Zusammenhang mit der Roamingverordnung.

<sup>11</sup> Siehe dazu auch EPRS, [Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019](#) (Juli 2014) und [The Cost of Non-Europe in the Single Market, Part III – Digital Single Market](#) (September 2014).

<sup>12</sup> Weitere Einzelheiten dazu beispielsweise in Abschnitt 3 der Studie.

<sup>13</sup> Ebd., S. 49.

<sup>14</sup> Ebd., S. 106.

<sup>15</sup> Ebd., Abschnitt 3.6. In der Studie wird auch erwähnt, dass in den ersten Jahren der Anwendung der Roamingverordnung die Preise für Anrufe und SMS nicht wettbewerbsfähig genug gestaltet wurden, um spontan zu Preisen zu führen, die signifikant unter den vorgeschriebenen Obergrenzen lagen (vgl. ebd., S. 89).

<sup>16</sup> Ebd., S. 95. Die Berater merkten an, dass zum Zeitpunkt des Verfassens der Studie niemand wisse, wie dies zu bewerkstelligen sei.

<sup>17</sup> Demgemäß erzielten die früheren Versionen der Verordnung keine derartige Wirkung, da es sich dabei um „operative Zusätze“ zum bestehenden Rahmen handelte.

<sup>18</sup> GEREK-Bericht [International Roaming: Analysis of the impacts of 'Roam Like at Home' \(RLAH\)](#), BoR (14) 209. Siehe auch [die GEREK-Empfehlungen zum Vorschlag des EP](#).

einer Obergrenze zu ersetzen und Endkunden-Roamingaufschläge abzuschaffen, unter Berücksichtigung einer angemessenen Nutzung, um es den Kunden zu gestatten, im Ausland bis zu einem gewissen Punkt dieselben Nutzungsmuster wie im Inland beibehalten zu können. Als Antwort auf die Entschließung des EP forderte die Kommission das GEREK am 9. April 2014 auf, eine Empfehlung zum Stand des Großkunden-Roamingmarktes und zur Möglichkeit der Umsetzung einer Politik der angemessenen Nutzung abzugeben.

Der Bericht basierte auf der vom GEREK vorgenommenen Auslegung des RLAH, wonach Endkundenaufschläge abgeschafft werden, wenn ein Verbraucher ins Ausland reist. Die Ergebnisse des GEREK basieren auf den Antworten auf einen Fragebogen, der von nationalen Regulierungsbehörden, Betreibern und Interessenträgern ausgefüllt worden war. Ziel des Berichts war es, die Kommission und die Mitgesetzgeber dabei zu unterstützen, in Kenntnis der Sachlage zu entscheiden und den Übergang zur Abschaffung des Roamings in Europa zu erleichtern.

Die Schlussfolgerung des Berichts lautet, dass ein RLAH-Szenario aus strukturellen Gründen weder nachhaltig noch durchführbar ist, weshalb es letztendlich zu politischen Kompromissen führen würde.<sup>19</sup>

Aus dem Bericht ging insbesondere hervor, dass ein RLAH-Szenario zu einer Zunahme der Nutzung von Roamingdiensten durch Verbraucher führen würde, während die Mobilfunkbetreiber – trotz des Anstiegs ihrer Großkunden-Roamingkosten – keine Einnahmen aus den Endkunden-Roamingaufschlägen mehr hätten. Infolgedessen müssten die „besuchten“ Märkte die zunehmende Belastung der Roamingdienste tragen und aufgrund der gestiegenen Nachfrage verstärkt investieren.<sup>20</sup>

Außerdem gibt es bei den Mobilfunkdiensten immer noch große strukturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise in Bezug auf die Endkunden-Tarife und die den Kunden angebotenen Roamingpakete, die Kosten zur Erbringung der Dienstleistungen, die Nutzungsintensität, die Reisegewohnheiten und die Anzahl der Kunden mit vorausbezahlter Guthabekarte im Vergleich zu den Kunden mit einem Vertrag mit nachträglicher Abrechnung. Diese strukturellen Unterschiede führen dazu, dass eine gemeinsame RLAH-Regelung für alle Mitgliedstaaten schwierig wäre. Eine derartige Regelung würde zwangsläufig auch zu Kompromissen in Bezug auf den Schutz der Verbraucherinteressen und die Förderung des Wettbewerbs und der Investitionen sowie die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Markt führen.<sup>21</sup> Einige dieser Kompromisse sind in der Abbildung 2 unten zu finden.

**Abbildung 2: Politische Kompromisse zur Einführung eines RLAH-Szenarios**

|   |              |   |
|---|--------------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Große Betreiber</li> <li>▪ Roamingkunden von Land Y in Land X</li> <li>▪ Roamingkunden von Land Y</li> <li>▪ Ziel: niedrigste Kosten für Kunden</li> </ul> | <b>gegen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kleine Betreiber<sup>22</sup></li> <li>▪ Inländische Kunden in Land X<sup>23</sup></li> <li>▪ Inländische Kunden in Land Y<sup>24</sup></li> <li>▪ Ziel: ausreichende Qualität der Dienstleistungen</li> <li>▪ Datenverkehrsvolumen in Gastnetzen</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Datenverkehrsvolumen in Heimatnetzen</li> </ul>  |              |   |

In dem Bericht wird weiter ausgeführt, dass jedoch Obergrenzen in Bezug auf die angemessene Nutzung, Endkunden-Preisstrukturen und Großkunden-Roamingobergrenzen vorgesehen seien, um die Auswirkungen dieser politischen Kompromisse abzumildern. In dem Bericht werden verschiedene Szenarien und die mit ihnen verknüpften Risiken dargestellt. Aus der Analyse geht hervor, dass die

<sup>19</sup> Ebd., S. 4.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Ebd., S. 13.

<sup>22</sup> Große Betreiber haben sowohl eine bessere Verhandlungsposition als auch eine größere Kapazität zur Internalisierung von Kosten als kleine Betreiber.

<sup>23</sup> Werden die Kosten der Bedienung einer höheren Anzahl von ankommenden Roamingkunden in Land X nicht voll von den örtlichen Betreibern im Rahmen der RLAH-Regelung gedeckt, könnte dies dazu führen, dass führende Betreiber ihre inländischen Kunden abstrafen, um den Verlust aus den Großkunden-Roamingeinnahmen auszugleichen.

<sup>24</sup> Im Rahmen einer RLAH-Regelung könnten die Kosten für inländische Kunden in einem gegebenen Land aufgrund des Verlustes von Roamingeinnahmen und aufgrund der nicht mehr bestehenden Möglichkeit der lokalen Betreiber, die Großkunden-Kosten ihrer abgehenden Roamingkunden abzurechnen, ansteigen.

tragfähigste Lösung kurzfristig darin bestünde, für Kunden, die im Ausland mobile Dienstleistungen bis zu einer gewissen Obergrenze der angemessenen Nutzung in Anspruch nehmen, keine Roaming-Aufschläge vorzusehen. Bei Erreichen der Obergrenze würde dem Verbraucher ein Aufschlag oder ein täglicher oder wöchentlicher Pauschalpreis in Rechnung gestellt. Obgleich dieses Szenario bzw. diese Lösung zur Abschaffung der Endkunden-Aufschläge führen würde, wäre es bzw. sie mittelfristig aufgrund der fortbestehenden Differenzen zwischen den Endkunden- und den Großkunden-Roamingentgelten nicht tragfähig.<sup>25</sup> Noch wäre dies angesichts der strukturellen Differenzen und aufgrund der auf dem Großkunden-Roamingmarkt bestehenden Probleme, die mithilfe des erwarteten Vorschlags in Angriff genommen werden sollten, langfristig nachhaltig.<sup>26</sup>

Abschließend wird in diesem Bericht daran erinnert, dass das Gesamtziel einer RLAH-Regelung darin bestehen sollte, sicherzustellen, dass die Kosten voll gedeckt sind, und Verzerrungen auf den Heimat- und auf den „besuchten“ Märkten auf ein Mindestmaß zu beschränken.<sup>27</sup>

### **GEREK-Bericht über den Großkunden-Roamingmarkt, 12. Februar 2016<sup>28</sup>**

Bis zum 15. Juni 2017 werden die Endkunden-Roamingaufschläge bis zum Erreichen einer noch festzulegenden Obergrenze der angemessenen Nutzung abgeschafft,<sup>29</sup> vorausgesetzt die ausstehenden Probleme auf dem Großkunden-Roamingmarkt wurden gelöst. In der Zwischenzeit wurde die Kommission beauftragt, eine Überprüfung des Großkunden-Roamingmarktes durchzuführen, um diese Probleme zu identifizieren und bis zum oben genannten Datum Vorschläge zu ihrer Lösung vorzulegen. Aus diesem Grund führte sie vom 26. November 2015 bis zum 18. Februar 2016 eine öffentliche Anhörung durch.<sup>30</sup> Dieser Bericht ist die Reaktion des GEREK auf diese Anhörung und soll die Kommission und die Mitgesetzgeber in ihrem Entscheidungsfindungsprozess unterstützen. Zur Formulierung seiner Antwort übermittelte das GEREK einen Fragebogen an die nationalen Regulierungsbehörden und die Betreiber.

In dem Bericht wird festgestellt, dass einerseits die Großkunden-Entgelte niedrig genug sein sollten, um eine Abschaffung der Endkunden-Roamingaufschläge zu ermöglichen, den Wettbewerb zu gewährleisten und zu verhindern, dass die Endkunden-Preise für inländische Kunden auf dem Heimatmarkt ansteigen. Andererseits sollten die Großkunden-Entgelte hoch genug sein, um es den Netzbetreibern zu ermöglichen, ihre Kosten abzudecken, damit die Gastnetzbetreiber weiterhin eine Kapitalrendite erzielen. Ferner sollte verhindert werden, dass die Endkunden-Preise für inländische Kunden im Gastnetz steigen und es sollen negative Folgen auf den Wettbewerb der Betreiber virtueller Mobilfunknetze<sup>31</sup> auf den „besuchten“ Märkten begrenzt werden. Insgesamt ist dem Bericht zu entnehmen, dass ein RLAH-Szenario darauf abzielen sollte, das Ungleichgewicht zwischen Heim- und Gastnetzen auf ein Mindestmaß zu begrenzen.<sup>32</sup>

In diesem Bericht wird weiter erklärt, dass strukturelle Fragen, wie Reisegewohnheiten, immer noch angegangen werden müssen. In bestimmten Mitgliedstaaten übersteigt beispielsweise der ankommende Roamingverkehr den abgehenden, wie Abbildung 1 zu entnehmen ist. Diese Differenz verschärft sich in der Regel während der Hochsaison weiter, weshalb die örtlichen Betreiber in Ländern mit einer hohen Anzahl von ankommenden Nutzern nicht in der Lage sind, ausgehend von der RLAH-Lösung ihre Kosten voll

---

<sup>25</sup> Derzeit sind die Großkunden-Roamingentgelte höher als die Endkunden-Roamingentgelte.

<sup>26</sup> Zum derzeitigen Zeitpunkt sind die Großkunden-Roamingentgelte in der Roamingverordnung III geregelt und basieren auf zurückhaltenden Schätzungen der maximalen Großkunden-Kosten. Diese Kosten müssen bewertet werden, um zu sehen, ob es auf den Endkunden- und den Großkunden-Märkten zu einer Wettbewerbssituation gekommen ist und wie sich die Großkunden-Entgelte entwickelt haben, um angemessene Lösungen vorzusehen, die es erlauben, die Endkunden-Roamingentgelte 2017 abzuschaffen.

<sup>27</sup> Ebd., S. 14.

<sup>28</sup> [BEREC Report on the wholesale roaming market](#), BoR (16) 33.

<sup>29</sup> In der Verordnung sind eine Regelung zur angemessenen Nutzung sowie ein Mechanismus zur Gewährleistung der Nachhaltigkeit für Mobilfunkbetreiber vorgesehen, die mittels diesbezüglicher Durchführungsrechtsakte bis zum 15. Dezember 2016 einzuführen sind. Weitere Einzelheiten zu diesen Fragen sind in den nachstehenden Abschnitten des vorliegenden Briefings enthalten.

<sup>30</sup> Für weitere Informationen zur Anhörung siehe Abschnitt 4 unten.

<sup>31</sup> Die Betreiber virtueller Mobilfunknetze greifen für ihren Betrieb auf die Einrichtungen der Mobilfunknetzbetreiber zurück.

<sup>32</sup> Ebd., S. 4.



abzudecken. Weitere strukturelle Elemente, die zur Inangriffnahme der ausstehenden Fragen auf den Großkunden-Märkten von entscheidender Bedeutung sind, umfassen beispielsweise die Tatsache, dass die derzeitigen Großkunden-Datenbeschränkungen höher und stärker reguliert sind als die durchschnittlichen Großkunden-Tarife. Es gibt ferner immer noch große Unterschiede bei den inländischen Preisen und unterschiedliche Formen der RLAH-Modelle<sup>33</sup>, darunter auch unterschiedliche Obergrenzen für die angemessene Nutzung. Was die Mobilfunkbetreiber angeht, wird in dem Bericht festgestellt, dass die Mobilfunknetzbetreiber und die Betreiber virtueller Mobilfunknetze bilaterale Großkunden-Vereinbarungen mit verschiedenen Preisoptionen treffen. Die Betreiber virtueller Mobilfunknetze scheinen aufgrund ihrer relativ schwächeren Verhandlungsposition im Vergleich zu größeren Netzen nicht notwendigerweise von niedrigeren Großkunden-Preisen profitiert zu haben.

Der GEREK-Bericht enthält abschließend eine vorläufige Bewertung durchführbarer Szenarien zur Lösung potenzieller Probleme auf dem Großkunden-Roamingmarkt mit Blick auf die Abschaffung der Endkunden-Roamingentgelte im Jahr 2017. Wie die Tabelle unten zeigt, prüft das GEREK fünf wichtige Fragen (Annahme einer Großkunden-Obergrenze pro Einheit auf EU-Ebene; Annahme von Großkunden-Obergrenzen pro Einheit auf der Ebene des Mitgliedstaates; Optionen zur Regelung der angemessenen Nutzung; Annahme von Großkunden-Obergrenzen ausgehend von der Kapazität; Regelung der Betreiber virtueller Mobilfunknetze), jeweils begleitet von den potenziellen Szenarien zur Umsetzung.<sup>34</sup> Der Bericht enthält auch eine umfassende Analyse der Vor- und Nachteile eines jeden Szenarios, die nachstehend zusammengefasst wird.

**Tabelle 1: GEREK- Vorläufige Bewertung einiger Szenarien**

| Großkunden-Verordnung                                 |   | Warenbezeichnung   | Vorteile  | Nachteile   |
|---|---|--|---|---|
| <b>Großkunden-Obergrenze pro Einheit auf EU-Ebene</b> | Obergrenze gemäß Roamingverordnung II                                   | Keine Änderung der Großkundenregelung im Vergleich zu den bestehenden Obergrenzen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Belohnt wettbewerbsfähige und effiziente Betreiber</li> <li>– Ermöglicht eine Kostenanlastung</li> <li>– Keine indirekte Regulierung des Zugangsmarktes</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gefahr der Wettbewerbsverzerrung auf dem Heimatmarkt</li> <li>– Lässt die Kostenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten unberücksichtigt</li> <li>– Möglicher Anstieg der Endkunden-Preise auf dem Heimatmarkt (auch für diejenigen, die das Roaming nicht nutzen)</li> </ul>  |
|   | Obergrenze = maximale LRAIC <sup>35</sup> + geschätzte Kosten in Europa | Rückgang der Großkunden-Obergrenze pro Einheit auf die maximalen Großkunden-Kosten für das Erbringen von Roamingdiensten | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ermöglicht eine Kostenanlastung</li> <li>– Erlaubt den Wettbewerb</li> <li>– Reduziert das Risiko eines Anstiegs der Endkunden-Preise auf dem Heimatmarkt (auch für diejenigen, die das Roaming nicht nutzen)</li> <li>– Reduziert das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Heimatmarkt</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Lässt die Kostenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten unberücksichtigt</li> <li>– Gefahr eines Anstiegs der Endkundenpreise auf dem Heimatmarkt, wenn die Endkundenpreise sehr niedrig sind (auch für diejenigen, die das Roaming nicht nutzen)</li> <li>– Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Heimatmarkt</li> <li>– Risiko, dass die RLAH-Regelung auf einigen Heimatmärkten Investitionen abschrecken würde</li> </ul> |
|   | Obergrenze = maximal LRAIC + geschätzte Kosten in Europa                | Schnitt der Großkunden-Obergrenze pro Einheit auf die durchschnittlichen Kosten für das Erbringen                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ermöglicht eine Kostenanlastung</li> <li>– Erlaubt den Wettbewerb</li> <li>– Reduziert das Risiko eines Anstiegs der</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risiko der Verzerrung in einigen besuchten Ländern aufgrund der nicht möglichen Kostenanlastung</li> <li>– Mögliche Reduzierung der</li> </ul>   |

<sup>33</sup> So zeigt beispielsweise Anhang 2 des Berichts, dass in Frankreich bereits sechs Betreiber RLAH-Tarifpläne anbieten, während dies in Bulgarien nur bei einem Betreiber der Fall ist.

<sup>34</sup> In dieser Analyse wird auf einige der Einwände eingegangen, die von der GD EPRS in ihrer [Ersten Bewertung einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission Vorschlag der Europäischen Kommission zum europäischen Binnenmarkt der elektronischen Kommunikation und zur Verwirklichung des vernetzten Kontinents](#) vorgebracht wurden.

<sup>35</sup> LRAIC (durchschnittliche langfristige inkrementelle Kosten). In seinem Bericht [Regulatory Accounting in Practice 2015](#), S.73, definiert das BEREK LRIC als die Kosten der Erzeugung eines spezifischen zusätzlichen langfristigen Anstiegs (im Zeitraum, in dem alle Kosten variabel sind) eines gegebenen Dienstes, wobei angenommen wird, dass es zumindest zu einem weiteren Anstieg kommt. Es versteht sich von selbst, dass LRAIC eine Form von LRIC ist, wobei der Anstieg eine ganze Gruppe von Dienstleistungen umfasst, in diesem Fall diejenigen im Zusammenhang mit dem Roaming in einem RLAH-Szenario.

|  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
|  |   | von Roamingdiensten   | Endkunden-Preise auf dem Heimatmarkt (auch für diejenigen, die das Roaming nicht nutzen)<br>– Reduziert die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Heimatmarkt   | Anreize, in die Erbringung von Roamingdiensten zu investieren<br>– De-facto-Regulierung, mangelnder Zugang zu lokalen Märkten und Möglichkeit der parasitären Teilnahme an bestehenden Netzen<br>– Möglicher Anstieg der Endkunden-Preise auf den „besuchten“ Märkten<br>– Möglichkeit, dass die Mobilfunknetzbetreiber den Verkauf von Roamingdiensten verweigern  |
|  | Obergrenze = durchschnittliche LRAIC + geschätzte Kosten in Europa  | Schnitt der Großkunden-Obergrenze pro Einheit auf die Mindestkosten für das Erbringen von Roamingdiensten   | – Geringes Risiko eines Anstiegs der Endkunden-Preise auf dem Heimatmarkt (auch für diejenigen, die das Roaming nicht nutzen)<br>– Geringes Risiko von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Heimatmarkt<br>– Wahrscheinliches hohes Roamingvolumen in Endkunden-Angeboten<br>– Nationale Betreiber virtueller Mobilfunknetze werden nicht benachteiligt gegenüber Mobilfunknetzbetreibern | – Potenziell große Verzerrung in einigen Ländern<br>– Risiko eines Anstiegs der Endkundenpreise auf den „besuchten“ Märkten<br>– Risiko des Zugangs zu lokalen Märkten und Möglichkeit der parasitären Teilnahme an bestehenden Netzwerken zu Tarifen, die unter den Kosten der Gastnetzbetreiber liegen<br>– Kein Investitionsanreiz<br>– Sehr großes Risiko, dass die Mobilfunknetzbetreiber den Verkauf von Endkunden-Roamingdiensten verweigern |
| <b>Großkunden-Obergrenze pro Einheit auf Länderebene</b>       | LRAIC + geschätzte Kosten   | Obergrenzen, die auf den geschätzten Kosten der Erbringung von Dienstleistungen in einem EWR-Land basieren  | – Repliziert die Kosten in „besuchten“ Märkten<br>– Erlaubt die Kostenanlastung in allen Mitgliedstaaten<br>– Verringert das Risiko einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Heimatmarkt und eines Endkunden-Preisanstiegs  | – Sehr wahrscheinliche Auswirkungen auf den Wettbewerb in „besuchten“ Märkten<br>– Risiko einer Margen-Schere für Heimnetzbetreiber<br>– Risiko der ausbleibenden Kostenanlastung für einige Gastnetzbetreiber  |
|  | LRAIC + geschätzte Kosten + Aufschlag <sup>36</sup>   | Schätzung der Erbringung von Roamingdiensten in jedem EWR-Staat mit Aufschlag   | – Repliziert die Kosten in „besuchten“ Märkten<br>– Erlaubt die Kostenanlastung in jedem Mitgliedstaat<br>– Verringert das Risiko einer Wettbewerbsverzerrung auf dem Heimatmarkt und eines Endkunden-Preisanstiegs  | – Risiko einer De-facto-Regulierung auf nationalen Großkunden-Märkten<br>– Risiko einer Margen-Schere für Heimnetzbetreiber<br>– Risiko keiner Kostenanlastung für Gastnetzbetreiber, wenn der Aufschlag zu gering ist  |
| <b>Regelung der angemessenen Nutzung für Großkunden (FLIP)</b> | Möglichkeit der Festlegung höherer Großkunden-Obergrenzen, wenn FLIP erreicht werden                            | Betreiber können Großkunden-FLIP vorsehen   | – Beschränkt die De-facto-Regulierung auf einheimischen Zugangsmärkten<br>– Vermeidet das Risiko eines permanenten Roamings <sup>37</sup><br>– Die Umsetzung obliegt den Betreibern  | – Regulierte Großkunden-Obergrenzen innerhalb und außerhalb der Großkunden-FLIP wären schwierig festzulegen und aufwendig für Gastnetzbetreiber<br>– Bedarf der Überwachung einer jeden Besucher-SIM-Karte im Netz  |
| <b>Großkunden-Obergrenzen ausgehend von der Kapazität</b>      | Obergrenzen für das Großkunden-Roaming ausgehend von der Bandbreite statt eines Preises pro Minute, SMS oder MB | Gastnetzbetreiber müssten ein Angebot ausgehend von der Kapazität vorsehen. Das Angebot sollte aufgrund der fluktuierenden Natur des Roamings monatlich formuliert werden | – Führt zu einem Ausgleich zwischen Preisen und Kosten<br>– Beschränkt die Margen-Schere für Heimatnetze aufgrund des Anstiegs des Datenverbrauchs<br>– Unterstützt die Verbreitung von Roaming in Großkunden-Pauschalangeboten  | – Sehr schwierig umzusetzen<br>– Macht zwei unterschiedliche Rechnungssysteme erforderlich<br>– Ungewissheit in Bezug auf den Verkehrsfluss<br>– Erforderliche Kapazität für Besuch von Gastnetzen unbekannt<br>– Potenziell höhere Zugangshürden für kleine Betreiber  |
| <b>Verordnung für</b>  | Preisnachlässe werden an Betreiber virtueller Mobilfunknetze weitergegeben                                      | Mobilfunkbetreiber werden gezwungen, ihre Preisnachlässe aus den Gastnetzen für Roamingdienste an   | – Tragfähig und wettbewerbsfähig für Betreiber virtueller Mobilfunknetze   | – Für Regulierungsbehörden schwierig zu überprüfen<br>– Risiko steigender inländischer Großkunden-Tarife bei Betreibern virtueller  |

<sup>36</sup> Kostenaufschlagsregulierung.

<sup>37</sup> Unter „permanentem Roaming“ ist eine Situation zu verstehen, in der ein Kunde eine SIM-Karte in einem anderen Mitgliedstaat mit niedrigeren inländischen Preisen erwirbt, um sie in seinem Heimatmitgliedstaat zu nutzen, oder in der ein Kunde dauerhaft im Ausland lebt und einen inländischen Tarif des Heimatlandes nutzt. Siehe [Pressemitteilung](#) der Kommission.



|  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
| <b>Betreiber virtueller Mobilfunknetze</b> |   | Betreiber virtueller Mobilfunknetze weiterzugeben   |  | Mobilfunknetze<br>– Intrusiv  |
|  | Mobilfunknetzbetreiber sehen RLAH in ihrem Großkunden-Angebot für Betreiber virtueller Mobilfunknetze vor | Mobilfunknetzbetreiber werden möglicherweise verpflichtet, RLAH in ihrem Großkunden-Angebot an Betreiber virtueller Mobilfunknetze vorzusehen | – Tragfähig und wettbewerbsfähig für Betreiber virtueller Mobilfunknetze | – Risiko steigender inländischer Großkunden-Tarife bei Betreibern virtueller Mobilfunknetze<br>– Intrusiv |
|  | Der Mobilfunknetzbetreiber liefert alle Dienste, die erforderlich sind, zu Großkundenentgelten            | Umfasst Großkundertarife für Dienstleistungen, die erforderlich sind, um der Endkunden-Roamingverordnung zu entsprechen                       | – Tragfähig und wettbewerbsfähig für Betreiber virtueller Mobilfunknetze | – Risiko steigender inländischer Großkunden-Tarife bei Betreibern virtueller Mobilfunknetze<br>– Intrusiv |

Quelle: Zusammenfassung der Autoren der GEREK-Studie (2016), S. 31–36.

Abschließend stellt das GEREK fest, dass es angesichts der aufgezeigten Probleme schwierig sein wird, eine ausgeglichene Lösung für Heimat- und „besuchte“ Märkte zu finden und dass Kompromisse eingegangen werden müssen.<sup>38</sup>

### 3. Aktivitäten des Europäischen Parlaments

#### [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2013 zur Digitalen Agenda für Wachstum, Mobilität und Beschäftigung: Zeit zu handeln](#)

Das Parlament wies auf die zu Lasten des Wachstums gehenden Folgen der Kosten der Mobilität innerhalb der EU hin. Es unterstrich deshalb, dass die Abschaffung der Roamingentgelte entscheidend ist, um einen echten digitalen Binnenmarkt zu schaffen, in dem der Wettbewerb gefördert wird und in dem nicht zwischen Inlands- und Roamingtarifen unterschieden wird. Schließlich forderte es, die Lücke zwischen Roaming- und Inlandstarifen bis 2015 zu schließen.

#### **Anfragen der Mitglieder**

Seit Beginn der laufenden Legislaturperiode 2014 wurden einige Anfragen im Zusammenhang mit dem Roaming gestellt. Um für mehr Übersichtlichkeit zu sorgen, wurden die Fragen in ähnliche Themenbereiche aufgeteilt.

#### **Anfragen zur Klausel der angemessenen Nutzung**

##### [Schriftliche Anfrage von José Blanco López \(S&D, Spanien\)](#), 1. März 2016

Das MdEP wies auf den angesichts der Abschaffung der Roamingentgelte erwarteten exponentiellen Anstieg der Nutzung audiovisueller Inhalte auf mobilen Geräten hin und stellte fest, dass die Kommission die Obergrenze der angemessenen Nutzung im Detail definieren müsse. Das MdEP fragte die Kommission, welche Maßnahmen sie annehmen wolle, um die Kompatibilität zwischen dem erwarteten Anstieg der Datennutzung und der Einführung der Klausel der angemessenen Nutzung sicherzustellen.

##### [Antwort des für die Informationsgesellschaft und Medien zuständigen Kommissars Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), April 2016

Der Kommissar führte aus, dass die Kommission bei der laufenden Überprüfung der Großkunden-Roamingmärkte dem erwarteten Anstieg der Roaming-Datendienste im Rahmen eines RLAH-Szenario („Roam like at Home“) Rechnung trage. Der Kommissar erinnert auch daran, dass geplant sei, bis zum 15. Dezember 2016 weitere Rechtsakte zur Durchführung einer Regelung der angemessenen Nutzung und Maßnahmen zur Tragfähigkeit zu erlassen. Er unterstrich jedoch, dass eine Regelung der angemessenen Nutzung erforderlich sei, um eine zweckwidrige oder missbräuchliche Nutzung des Roamings zu vermeiden. Dies sollte jedoch bei einem RLAH-Szenario die Verbraucher nicht davon abhalten, ihr mobiles Gerät in Übereinstimmung mit ihrem bestehenden Tarif zu nutzen.

<sup>38</sup> Weitergehende Informationen sind enthalten in: [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#), BoR (16) 28-1.

[Schriftliche Anfrage von Tonino Picula \(S&D, Kroatien\)](#), 1. März 2016

Das MdEP fragt in der Anfrage, welche Maßnahmen die Kommission zu ergreifen gedenke, damit die Regelung der angemessenen Nutzung klare Mechanismen zur Bewertung der Frage vorsieht, wie die Roamingaufschläge die Nachhaltigkeit des inländischen Preismodells eines gegebenen Betreibers beeinflussen, und zwar unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die vorgesehenen Grenzen sehr viel höher seien als die in den neuen Mitgliedstaaten verwendeten Tarife.

[Antwort von Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), Mai 2016

In seiner Antwort bestätigte der Kommissar, dass diese Elemente im Rahmen der am 18. Februar 2016 abgeschlossenen öffentlichen Anhörung und der laufenden Analyse des anstehenden Vorschlags behandelt werden. Insbesondere der Nachhaltigkeitsmechanismus, der am 15. Dezember 2016 angenommen werden soll, zielt darauf ab, in einzelnen Fällen Ausnahmen vorzusehen, damit die inländischen Preismodelle weiterhin nachhaltig bleiben und es nicht zu Preisanstiegen für inländische Kunden in bestimmten Mitgliedstaaten kommt.

### **Fragen zur (fehlenden) Vollstreckung**

[Schriftliche Anfrage von Cătălin Sorin Ivan \(S&D, Rumänien\)](#), 3. Februar 2016

Das MdEP fragte die Kommission, welche Maßnahme sie zu ergreifen beabsichtige, wenn Mobilfunkunternehmen sich nicht an das Protokoll halten, d. h. wenn sie im April 2016 nicht mit der Senkung der Roamingentgelte beginnen und diese nicht ab dem 15. Juni 2017 ganz abschaffen. Das MdEP fragte die Kommission auch, welche Position sie einnehmen würde, wenn Mobilfunkunternehmen über Strategien nachdenken, die es ihnen erlauben, Aufschläge einzuführen, um die zurückgehenden Einnahmen auszugleichen.<sup>39</sup>

[Antwort von Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), April 2016

In seiner Antwort unterstrich der Kommissar, dass Mobilfunknetzbetreiber in der EU den neuen EU-Vorschriften nachkommen müssen, die in der von den EU-Gesetzgebern angenommenen Roaming-Verordnung enthalten sind. Wie der Verordnung zu entnehmen ist, wären vom 30. April 2016 bis zum 14. Juni 2017 Aufschläge für Roamingdienste innerhalb der EU zulässig. Ab dem 15. Juni 2017 wären Aufschläge für Roamingdienste innerhalb der EU zulässig, und zwar dann, wenn der Roamingverbrauch über den Obergrenzen der angemessenen Nutzung liegt sowie in außergewöhnlichen von den nationalen Regulierungsbehörden zu beschließenden Fällen. Bei Verletzung des Protokolls hätten die nationalen Regulierungsbehörden die Befugnis, Fälle zu regeln, in denen die in der Verordnung vorgesehenen Pflichten nicht eingehalten werden.

### **Fragen zum Schutz der Verbraucherinteressen**

[Schriftliche Anfrage von Catherine Bearder \(ALDE, Vereinigtes Königreich\)](#), 5. November 2015

Das MdEP fragte die Kommission, ob ihr die Behauptungen bekannt seien, wonach die Abschaffung der Roamingentgelte zu einem Anstieg der inländischen Telefonrechnungen führen und damit nicht-reisende Verbraucher benachteiligen würde. Das MdEP ersuchte die Kommission darum, eine Schätzung der Gesamteinsparungen der EU-Verbraucher aus den Obergrenzen auf das Roaming seit deren Einführung im Jahr 2009 vorzunehmen. Das MdEP ersuchte die Kommission ferner darum, eine Schätzung der Gesamteinsparungen der EU-Verbraucher vorzunehmen, die erzielt werden, sobald die Roaming-Entgelte insgesamt abgeschafft wurden.

[Antwort von Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), Januar 2016

Der Kommissar unterstrich, dass sich die Gesamteinsparungen für EU-Verbraucher aus der Senkung der Roamingentgelte (für abgehende und empfangene Anrufe, SMS und Daten) zwischen dem 3. Quartal 2009 und dem 3. Quartal 2013 auf rund 9,6 Milliarden EUR beliefen. Der Kommissar führte aus, dass gemäß der

<sup>39</sup> In einem anderen (jedoch damit verbundenen) Schreiben sprach [Marlene Mizzi \(S&D, Malta\)](#) die Problematik an, dass Verbrauchern Pakete oder Verträge auferlegt werden, ohne dass sie diese in Verbindung mit der anstehenden Abschaffung von Roamingentgelten selbst gewählt hätten. In seiner [Antwort](#) erklärte der Kommissar, dass die neue Roamingverordnung die allgemeine Freiheit privater Unternehmen zur Festlegung ihrer Tarifpläne zwar nicht einschränke, andererseits aber die Rechte der Verbraucher, darunter auch das Recht auf kostenlose Kündigung des Vertrags, im Falle eines Anstiegs der Tarife gemäß Artikel 20 Absatz 2 der Richtlinie über den Universaldienst geschützt seien.

[Folgenabschätzung](#) des „Vernetzter-Kontinent“-Vorschlags der Kommission die Kosteneinsparungen in den Rechnungen der Nutzer aufgrund der Einführung einer freiwilligen RLAH-Regel in einem statischen Szenario mit unverändertem Roamingvolumen auf 1,65 Milliarden EUR veranschlagt würden. Da der Datenverbrauch seit 2013 jedoch beträchtlich zugenommen habe und es ausgehend von der nunmehr in der Verordnung 2015/2120 vorgesehenen RLAH-Lösung zu einem weiteren wesentlichen Anstieg des Roamingverbrauchs gekommen sei, könne davon ausgegangen werden, dass der effektive Nutzen für Endkunden noch größer sei. Der Kommissar stellte ferner fest, dass seit Einführung der EU-Verordnungen zur Senkung der Roamingentgelte die inländischen Mobilfunkpreise zurückgegangen seien.

[Schriftliche Anfrage von João Ferreira \(GUE/NGL, Portugal\)](#), 16. Juli 2015

Das MdEP fragte die Kommission, ob sie bestätigen könne, dass aufgrund der Abschaffung der Roamingentgelte die Gefahr bestehe, dass die von der Allgemeinheit bezahlten Entgelte in den Ländern Südeuropas ansteigen würden. Falls dies der Fall sein sollte, fragte das MdEP, welche Maßnahmen vorgesehen seien, um dieser Gefahr vorzubeugen. Das MdEP fragte auch, welche Lösungen vorgesehen seien, um dem gestiegenen Druck auf die bestehenden Netze zu begegnen, zu dem es aufgrund der Abschaffung der Roamingentgelte komme, insbesondere in Bezug auf die Investitionen, die zum Ausbau der Netzkapazität erforderlich seien.

[Antwort von Günther Oettinger im Namen der Kommission](#), Oktober 2015

In seiner Antwort wies der Kommissar die Gefahr eines Anstiegs der Mobilfunktarife aufgrund der schrittweisen Abschaffung des Roamings zurück und unterstrich, dass es zusätzliche Vorkehrungen gebe, um dieser Gefahr vorzubeugen. Der Kommissar führte aus, dass die zunehmende Verbreitung von intelligenten Geräten und die Verfügbarkeit neuer Dienste vermutlich die wichtigsten Faktoren für die zunehmende inländische Nachfrage seien und nicht das Ende des Roamings. Er führte weiter aus, dass technologische Entwicklungen wie die LTE-Netze eine Senkung der Datenübertragungskosten mit sich brächten und die Angebotsstruktur technologisch beeinflussen würden. Deshalb sei es wahrscheinlich, dass die Investitionsentscheidungen auf Überlegungen im Zusammenhang mit dem Gleichgewicht zwischen zusätzlichen Einnahmen aus inländischen Mobilfunkdiensten, die durchschnittlich 95 % aller Mobilfunkeinnahmen ausmachen, und den Kosten der neuen Netzinvestitionen zum Ausbau der Kapazitäten basieren.

### **Europäisches Parlament: Petitionen und Anfragen der Bürger (AskEP) zum Roaming**

Im Jahr 2015 hatte das Europäische Parlament vier Petitionen<sup>40</sup> zum Thema Roaming erhalten. Bereits in den Vorjahren waren vier Petitionen dazu eingegangen.<sup>41</sup> Obgleich die Anfragen der Petenten aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten stammten und unterschiedlich formuliert waren, wurde in allen die Abschaffung der Endkunden-Roamingentgelte gefordert. In einigen der jüngsten Petitionen wurde auch der Aufschieb des ursprünglichen Datums auf das Jahr 2017 kritisiert, das vom Europäischen Parlament (also im Dezember 2015) zur Abschaffung des Endkunden-Roamings festgesetzt worden war.<sup>42</sup>

Die für Anfragen der Bürger zuständige Stelle des Parlaments (AskEP) erhielt zwischen Januar und Dezember 2015 zehn Anfragen zum Roaming.<sup>43</sup> Auch in diesem Fall bezogen sich die allermeisten der Anfragen auf die Abschaffung der Endkunden-Roamingentgelte in der EU und den Zugang zu Dokumenten und/oder zusätzlichen Informationen über die Verhandlungen, die zu einem Aufschieb der ursprünglichen Frist geführt hatten.

<sup>40</sup> Insbesondere die Petitionen Nr. 0516/2015 (UK), 0484/2015 (DE), 0483/2015 (LU) und 0222/2015 (DE).

<sup>41</sup> Die Petitionen Nr. 0829/2014 (ES), 0640/2011 (PT) und 1635/2010 (IE) zur Einführung von Obergrenzen für Roamingentgelte und Nr. 0054/2009 (FR) zur Unvereinbarkeit der Binnenmarktgrundsätze mit der ersten Roamingverordnung.

<sup>42</sup> In Bezug auf ein anderes, aber damit in Zusammenhang stehendes Thema wurde in einer Petition (Nr. 1537/2013-DE) ein Fall von Roamingverkehr auf einem Diensthandy angesprochen, der auf Grundlage eines festen Entgeltsatzes abgerechnet wurde, welcher über der zum damaligen Zeitpunkt gemäß Roamingverordnung geltenden Obergrenze lag.

<sup>43</sup> Soweit bekannt ging 2016 bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Briefings keine Anfrage zum Thema Roaming ein.

#### 4. Von der Kommission durchgeführte Anhörungen der Interessenträger

In Artikel 19 der geänderten Roamingverordnung<sup>44</sup> ist vorgesehen, dass die Kommission die Interessenträger anhört, bevor ein Legislativvorschlag zu möglichen Verfahren/Maßnahmen veröffentlicht wird, der darauf abzielt, die Endkunden-Roamingentgelte ab dem 15. Juni 2017 abzuschaffen. Aus diesem Grund fand vom 26. November 2015 bis zum 18. Februar 2016 eine [öffentliche Anhörung über die Überprüfung der nationalen Großkunden-Roamingmärkte](#) statt. Der [Fragebogen der Anhörung](#) war in drei Teile aufgeteilt, die sich an den drei zentralen Themen orientierten, die potenziell im Rahmen der Überprüfung der Verordnung angegangen werden sollten: 1) Überprüfung der Großkunden-Roamingmärkte in der EU, um festzustellen, ob diese gut genug funktionieren, um die Abschaffung der Endkunden-Roamingentgelte auffangen zu können, und falls nicht, welche Mittel ergriffen werden können, um dieses Problem in Angriff zu nehmen; 2) die Regelung der angemessenen Nutzung und 3) die Methode, mit der festgestellt wird, ob das inländische Preismodell eines gegebenen Anbieters von der Abschaffung der Endkunden-Roamingentgelte bedroht wird.

Die Kommission erhielt im Rahmen der Anhörung 92 Antworten aus 25 Mitgliedstaaten und aus Norwegen. Zum Zeitpunkt des Abfassens dieses Briefings stand nur eine vorläufige [Zusammenfassung der eingegangenen Antworten](#) auf der Webseite der Kommission zur Verfügung und kein gesonderter Bericht, wie dies normalerweise der Fall ist. Fast 35 % der Anhörungsteilnehmer waren Mobilfunkbetreiber, gefolgt von Einzelpersonen in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen (27 %),<sup>45</sup> Betreiber virtueller Mobilfunknetze (9 %), Verbraucherschutz- oder Benutzerverbände (8 %),<sup>46</sup> nationale Regulierungsbehörden (fast 7 %),<sup>47</sup> Unternehmen (5 %),<sup>48</sup> Regierungsbehörden (3 %) und verschiedene andere kleinere Kategorien von Teilnehmern.

In Bezug auf den Zustand und **die Funktionsweise der EU-Großkundenmärkte**<sup>49</sup> wurde in der Anhörung gefragt, welcher der Märkte (z. B. Anrufe, SMS, Daten) in der EU gut funktioniert und welcher nicht. Die verschiedenen verfügbaren Antwortoptionen sahen auch die Möglichkeit vor, anzugeben, dass diese Märkte je nach besuchtem Mitgliedstaat unterschiedlich funktionierten. Die Teilnehmer wurden auch aufgefordert (siehe beispielsweise Frage 6), praktische Beispiele anzuführen und ihre Antworten zu untermauern. Außerdem enthielt dieser Abschnitt der Anhörung spezifische Fragen für Mobilfunknetzbetreiber, um deren kommerzielle und technische Entscheidungen zum Roaming zu beleuchten (z. B. wie sie mit anderen Betreibern verhandeln, ob sie Roamingverkehrssteuerungstechniken nutzen, welche Auswirkungen das RLAH auf nationale Großkunden-Roamingmärkte, auf den Wettbewerb und so weiter hat).

Dem vorläufigen Feedback auf diese Fragen ist zu entnehmen, **dass es unterschiedliche Ansichten zur Funktionsweise bzw. zum mangelhaften Funktionieren der nationalen Roamingmärkte in der EU** gibt. Größere Akteure im Bereich Mobilfunk und diejenigen, die von größeren eingehenden Roamingeinnahmen profitieren, vertreten die Auffassung, dass ein gewisses Maß an Wettbewerb auf dem Markt festzustellen ist, was durch die Tatsache bewiesen werde, dass die realen Großkunden-Marktpreise häufig unter den regulierten (d. h. nach oben begrenzten) Großkunden-Preisen liegen, die in der derzeitigen Fassung der Verordnung vorgesehen sind. Kleinere Interessenträger, insbesondere Betreiber virtueller Mobilfunknetze

---

<sup>44</sup> Verordnung (EU) Nr. 2015/2120.

<sup>45</sup> Diese Gruppe kann –außer natürlichen Personen– auch andere Rechtsträger umfassen, falls diese nicht im [EU-Transparenzregister registriert sind](#); diesbezüglich sei auch auf die [öffentliche Anhörung zu einem Vorschlag für ein verbindliches Transparenzregister](#) verwiesen.

<sup>46</sup> Die verschiedenen Beiträge natürlicher Personen, Verbraucherverbände und anonymer Teilnehmer sind [hier](#) abrufbar.

<sup>47</sup> Die von den nationalen Regulierungsbehörden eingegangenen Antworten sind [hier](#) abrufbar. Siehe diesbezüglich auch den GEREK-Bericht von 2014 (Abschnitt 2 oben).

<sup>48</sup> Alle Antworten von Unternehmen, einschließlich Mobilfunkbetreibern und Betreibern virtueller Mobilfunknetze sind [hier](#) abrufbar.

<sup>49</sup> Die Großkunden-Roamingentgelte stellen die Hauptkosten der Erbringung von Endkunden-Roamingdiensten für den Heimnetzbetreiber dar, zumindest sofern dieser eine negative Großkundennettoposition aufweist, d. h. wenn der Verkehr seiner Kunden in ausländischen Netzen größer ist als der Verkehr von ausländischen Kunden im eigenen inländischen Netz. Anhörungsdokument, S. 4.

und Mobilfunknetzbetreiber mit großem abgehenden Verkehr, vermelden dagegen, dass ihnen Preise angeboten werden, die nicht weit von den durch die Verordnung vorgesehenen Preisen entfernt sind und in jedem Fall über den Kosten liegen. Dieselbe Unterteilung kann in den Antworten auch festgestellt werden in Bezug auf die erwartete Wirkung des RLAH auf den Wettbewerb in Großkunden-Märkten: Größere Betreiber erwarten mehr Wettbewerb, während Betreiber virtueller Mobilfunknetze und Mobilfunknetzbetreiber eine entgegengesetzte Auffassung vertreten. Diese Unterschiede spiegeln sich auch in den Abhilfemaßnahmen bzw. Lösungen wider, die von den verschiedenen Betreibern unterstützt werden, um für die Nachhaltigkeit des RLAH zu sorgen, wobei kleinere Akteure auf eine signifikante Reduzierung der Großkunden-Obergrenzen als ein Mittel zur nachhaltigen Gestaltung des Systems setzen, während die größeren Akteure die derzeitigen Obergrenzen als akzeptabel betrachten. Eine ähnliche Unterteilung ist auch bei den Antworten der wenigen nationalen Regulierungsbehörden festzustellen, die an der Anhörung teilgenommen haben: Länder mit einem hohen Niveau an ankommendem Roamingverkehr unterstützen die geltenden Roamingobergrenzen, diejenigen mit einem höheren abgehenden Roamingverkehr setzen sich für niedrigere Obergrenzen ein.<sup>50</sup> Auf der anderen Seite unterstützt die Mehrheit der Teilnehmer die Nutzung eines EU-weiten Systems von Obergrenzen anstelle separater einzelstaatlicher Lösungen.

Was die Frage der **Regelung der angemessenen Nutzung**,<sup>51</sup> deren beabsichtigte Ziele, die Definition des „vorübergehenden Reisens“, die Verbindung zwischen einer angemessenen Nutzung im Ausland und den inländischen Tarifplänen (z. B. indem es den Verbrauchern ermöglicht wird, ihre inländischen Verbrauchsmuster auch im Ausland beizubehalten im Gegensatz zu Lösungen, die eine Beschränkung des Verkehrsvolumens im Ausland vorsehen) sowie andere Aspekte der angemessenen Nutzung angeht, sprachen sich die einzelnen Verbraucher, die an der Anhörung teilgenommen haben, für eine großzügige Auslegung der angemessenen Nutzung aus. Sie unterstrichen insbesondere, dass die angemessene Nutzung auf eine Art und Weise ausgelegt werden sollte, bei der die verschiedenen Arten von Roaming-Bedürfnissen, wie das unbeabsichtigte Roaming, der Fall von grenzüberschreitenden Arbeitnehmern und Differenzen in Bezug auf das Roaming zwischen Geschäftskunden und Urlaubern berücksichtigt werden. Für die mobilen Netzbetreiber sollten die Obergrenzen für die angemessene Nutzung und insbesondere die RLAH-Regelung für gelegentlich Reisende (d. h. Urlauber) gelten, während geschäftliche Roamingbedarfe im Rahmen separater Angebote bzw. Tarifpläne zu bedienen sind.

Außerdem forderte die Mehrheit der Anhörungsteilnehmer einen nicht zu komplizierten **Nachhaltigkeitsmechanismus** für Fälle, in denen das inländische Tarifmodell eines Netzbetreibers durch RLAH bedroht wird. Genauere Antworten auf diesen Punkt sind in den einzelnen Beiträgen der verschiedenen Interessenträger zu finden, die auf der Website der Kommission veröffentlicht wurden.

## 5. Standpunkte des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) und des Ausschusses der Regionen (AdR)

In seinem [Informationsbericht](#) vom 29. November 2013 forderte der EWSA mit Nachdruck, alle Roamingentgelte für Anrufe, Textmitteilungen und Datenübertragung abzuschaffen. Dennoch wies der EWSA auf folgende wichtige Punkte hin, die die Kommission prüfen sollte, um einen Binnenmarkt für elektronische Kommunikation zu erreichen.

- Die für den Transit von Mobilfunkleistungen innerhalb der EU berechneten Entgelte sollten ebenfalls überprüft werden.
- Das Datum der Abschaffung der Roamingentgelte sollte von den Ergebnissen der Strukturreformen gemäß Verordnung (EG) Nr. 531/2012 abhängig gemacht werden, damit diese uneingeschränkt umgesetzt werden können und die einzelstaatlichen Regulierungsbehörden die Chance haben,

---

<sup>50</sup> Nicht alle Verbrauchervertreter gingen auf den Zustand der Großkunden-Märkte ein; diejenigen, die es taten, befürworteten jedoch offenbar niedrigere Obergrenzen.

<sup>51</sup> Weitere Einzelheiten dazu sind auf den Seiten 14-15 der Anhörung und in den Fragen 43-54 zu finden.



vorbeugende Maßnahmen gegen Mobilfunkbetreiber zu ergreifen, die die inländischen Tarife oder die Preise von Paketen erhöhen, um die Einnahmeneinbußen auszugleichen.

- Aus Transparenzgründen sollten die nationalen Regulierungsbehörden mit den Verbraucherorganisationen zusammenarbeiten, um ein Standardformat zu schaffen, um so die Vergleichbarkeit der verschiedenen Roamingdienste zu erlauben, aus denen die Verbraucher wählen können.
- Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Partnerschaften zwischen Betreibern nicht zur Schaffung von Oligopolen führen.<sup>52</sup>

Während einer vom EWSA am 23. Oktober 2013 organisierten [öffentlichen Anhörung](#) über das Mobilfunk-Roamingsystem in der EU in Verbindung mit dem Vorschlag „Vernetzter Kontinent“ brachten die Mobilfunkbetreiber zum Ausdruck, dass mehr Stabilität sowie eine Bewertung der Ergebnisse der schrittweisen Abschaffung der Roamingentgelte und der Unterstützung von Nischenbetreiber erforderlich seien, für die es schwieriger ist, mit anderen größeren Bündnissen von Betreibern in den Wettbewerb zu treten. Was die Vertreter der Zivilgesellschaft angeht, sei darauf hingewiesen, dass die Verbraucher die Objektivität der Bewertungen der Kommission in Frage stellten und die Ansicht vertraten, dass der Vorschlag nicht transparent genug sei: Das parallele Entkoppeln des Datenroamings und die Abschaffung des Roamings für Anrufe habe für Verwirrung gesorgt. Arbeitnehmervertreter führten aus, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Abbau von Arbeitsplätzen führen könnten, wie es auch bei der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte der Fall gewesen sei.

In seiner [Stellungnahme](#) vom Januar 2014 begrüßte der Ausschuss der Regionen die Regulierung von Roaminganrufen und das Verbot von Entgelten für ankommende Anrufe eines Roamingnutzers. Er wies aber auch auf die Gefahr eines Anstiegs der inländischen Preise und bilateraler und multilateraler Roamingvereinbarungen hin, welche den Wettbewerb behindern könnten. Außerdem sollten die Kunden – dank der Leitlinien zur angemessenen Nutzung – darauf vertrauen können, dass sie ihre inländischen Nutzungsmuster auch beim Roaming problemlos beibehalten können.

## 6. **Schlussfolgerungen**

Die Roamingverordnung trägt zu den laufenden Anstrengungen zur Erzielung eines vernetzten Kontinents und zu einem gut funktionierenden digitalen Binnenmarkt in der EU bei. Im Rahmen verschiedener Änderungen der ursprünglichen Roamingverordnung von 2007 haben die Kommission und die Mitgesetzgeber die Aufschläge für abgehende und ankommende Anrufe, den Versand und Empfang von Textnachrichten (SMS) und die Nutzung von Daten auf einem Mobiltelefon während eines Aufenthalts in einem anderen EU-Mitgliedstaat reduziert. Die Kommission schätzt, dass die Gesamtersparnisse für EU-Kunden sich zwischen 2009 und 2013 auf 9,6 Milliarden EUR beliefen. Am 30. April 2016 trat die jüngste Senkung der Entgelte in der gesamte EU in Kraft. Der nächste Schritt des Prozesses besteht in der geplanten Abschaffung aller Endkunden-Roamingaufschläge ab dem 15. Juni 2017. Um dieses Ziel zu erreichen müssen jedoch noch einige offene Probleme gelöst werden, insbesondere in Bezug auf den Status der Großkunden-Roamingmärkte.

Trotz der Änderungen der Roamingverordnung sind die Telekommunikationsmärkte in der EU derzeit immer noch fragmentiert und es sind verschiedene Berichtigungen erforderlich, bevor das Roaming generell abgeschafft werden kann. Während die Abschaffung der Endkunden-Aufschläge bis zu einer Obergrenze der angemessenen Nutzung es den Kunden erlauben würde, ihre inländischen Mobilfunknutzungsmuster in der gesamten EU beizubehalten, muss ein angemessenes Niveau der Obergrenzen für das Großkunden-Roaming gefunden werden und mögliche abmildernde Maßnahmen für Mobilfunkbetreiber müssen getroffen werden, unter anderem um einen finanziellen Ausgleich der Kosten zu gewährleisten. Wie die vor kurzem durchgeführte öffentliche Anhörung zu den nationalen Großkunden-Roamingmärkten gezeigt hat, ist es weiterhin schwierig, eine ausgeglichene Lösung zu finden. Kunden auf

---

<sup>52</sup> Siehe auch den [Bericht](#) des EWSA über die Wettbewerbspolitik von 2012.

Heimat- und „besuchten“ Märkten, Mobilfunkbetreiber, nationale Regulierungsbehörden und andere Interessenträger haben unterschiedliche widerstreitende Interessen. So gibt es Unterschiede zwischen großen und kleinen Betreibern und zwischen Mitgliedstaaten, insbesondere dort, wo der ankommende Verkehr den abgehenden übersteigt. Und – last but not least – muss der Schutz der Interessen der Verbraucher in Einklang gebracht werden mit der Wettbewerbs- und Kostentragfähigkeit der Betreiber.

## 7. Weitere Quellen zu Referenzzwecken

GEREK, [Guidelines on Regulation \(EU\) No. 531/2012 as amended by Regulation \(EU\) No. 2120/2015](#) (ausgenommen Artikel 3, 4 und 5 über den Großkunden-Zugang und den separaten Verkauf von Dienstleistungen), Februar 2016.

GEREK, [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#), März 2016.

EPRS, [The added value of EU policy on mobile telephone roaming charges](#), Juli 2014.

Europäisches Parlament, GD Interne Politikbereiche, [Digitale Agenda für Europa](#), EP Kurzdarstellung, März 2016.

---

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: [EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu](mailto:EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu)

Redaktionsschluss: Mai 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (Blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)