

**Stellungnahme des Bundesministeriums für  
Wirtschaft und Technologie**

**zur**

**Konsultation der EU-Kommission über die  
Funktionsweise der Verordnung EG Nr. 544/2009  
(Roaming-Verordnung)**

**A. Vorbemerkung**

Die Europäische Kommission hat am 8. Dezember 2010 ein Konsultationsverfahren zur Überarbeitung der EU-Roamingverordnung eingeleitet, an der sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit einer Stellungnahme beteiligt. Zur Vorbereitung der Stellungnahme hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 3. Februar 2011 eine Anhörung mit Vertretern der Mobilfunkindustrie durchgeführt.

Wir begrüßen die in der Europäischen Digitalen Agenda festgeschriebene Absicht der Kommission, einen Binnenmarkt für Roamingdienste zu schaffen und die zu beobachtenden überhöhten Tarife zu senken. Die im Juni 2007 erlassene Roamingverordnung und ihre im Juni 2009 beschlossene Ausweitung haben spürbar zu einem Rückgang der Roamingtarife bei Sprachtelefonie und SMS geführt. Wir unterstützen die KOM grundsätzlich in ihrem Bestreben insbesondere über eine Intensivierung des Wettbewerbs auf ein weiteres Absenken der Roamingtarife hinzuwirken. Es muss allerdings genau geprüft werden, inwieweit das in der Europäischen Digitalen Agenda aufgeführte Ziel einer vollständigen Beseitigung der Preisdifferenz zwischen Roaming und nationalen Tarifen unter Berücksichtigung der zugrunde liegenden Kostenstrukturen möglich und sinnvoll ist. Die teilweise beträchtlichen nationalen Kosten- und Preisunterschiede könnten ansonsten zur Ausnutzung von Arbitragegeschäften genutzt werden, wodurch wiederum die bestehende Marktstruktur deutlich verändert und der Wettbewerb ernsthaft in Gefahr geraten könnte. Eine solche Entwicklung stünde nicht im Einklang mit den Zielen der Roaming-Verordnung und sollte deshalb vermieden werden.

Mit Blick auf den Bereich des Daten-Roaming sieht das Bundeswirtschaftsministerium noch großen Preissenkungsspielraum, der möglichst rasch und idealerweise durch das freie Spiel der Marktkräfte genutzt werden sollte. Hier mehren sich die Anzeichen, dass gegenwärtig zunehmend attraktive Angebote am Markt platziert werden.

## **B. Entwicklungen seit Inkrafttreten der Verordnung (Fragen 1 und 2)**

Aus unserer Sicht liefert die derzeit geltende europäische Roaming-Verordnung Nr. 544/2009 einen ausgewogenen und maßvollen Regulierungsrahmen und erfüllt weitgehend die mit ihrem Inkrafttreten vorgesehenen Ziele. Dies gilt insbesondere hinsichtlich (a) der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie (b) dem Schutz der Verbraucher vor ungerechtfertigt hohen Auslandstarifen. Hinsichtlich des dritten Ziels der Verordnung, (c) der Förderung des Wettbewerbs im Bereich Roaming-Dienste, sehen wir jedoch noch Nachbesserungsbedarf.

Es gibt immer noch zu viele Hinweise darauf, dass der Wettbewerb für Roaming-Dienste eher gering ausgeprägt ist. So sind die meisten alternativen Roaming-Tarifangebote in der Nähe des Eurotarifs angesiedelt. Somit sind Befürchtungen nicht ganz unbegründet, dass mit einem Auslaufen der Verordnung im Juni 2012 erneut ein schleichender Wiederanstieg der Roamingtarife in den Bereichen Sprachtelefonie und SMS in Gang gesetzt werden könnte. Funktionierender Wettbewerb ist die Voraussetzung für dauerhaft niedrige Endkundenpreise und ein angemessenes Verbraucherschutzniveau. Insofern sollte die Geltungsdauer der Roaming-Verordnung über Juni 2012 hinaus verlängert werden, bis der Wettbewerb für Roaming-Dienste trägt.

## **C. Optionen für künftige Regulierung (Fragen 3 bis 12)**

### **I. Aufrechterhalten des gegenwärtigen Ansatzes (Fragen 3 und 4)**

Es muss sehr sorgfältig geprüft werden, ob der Wettbewerb für Roaming-Dienste in den Bereichen Sprachtelefonie und SMS mittlerweile ausreichend an Dynamik gewonnen hat und die strikten Preisvorgaben auf Endkundenebene überflüssig geworden sind. Eine etwaige Umstellung vom Eurotarif auf alternative Regulierungsansätze (z.B. „*roam like at home*“ oder „*roam like a local*“) sollte insbesondere dahingehend analysiert werden, inwieweit sie in der Lage wäre, ein funktionierendes Wettbewerbsumfeld zu schaffen, wodurch attraktivere Angebote und Preisrückgänge induziert werden können. Solange die Mobilfunkbetreiber und Diensteanbieter den Wettbewerb nicht aus eigenem Antrieb stärken, wird jedoch eine wie auch immer gestaltete Art der Preisregulierung auf Endkundenebene unvermeidlich bleiben. Wichtig ist, dass der Wettbewerb durch diese Maßnahme(n) nicht behindert sondern gefördert wird.

## **II. Nur Vorleistungsregulierung und Transparenzmaßnahmen (Frage 5)**

Solange die Wettbewerbsdynamik im Endkundenbereich gering ausgeprägt ist, dürfte es kaum ausreichen, die Regulierung auf den Vorleistungsbereich zu beschränken. Andererseits hat sich bisher auch durch die Vorgabe eines Eurotarifs kein nennenswerter Wettbewerb im Endkundenbereich (Sprachtelefonie, SMS) herausbilden können.

## **III. Regulierung der Datenroamingpreise auf Endkundenebene (Fragen 6 und 7)**

In der Vergangenheit hat es im Bereich des Datenroaming seitens der Mobilfunkbetreiber kaum seriöse Tarifangebote gegeben. Dieser Zustand ist aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar und nicht länger hinnehmbar. Es gibt allerdings erste Anzeichen für Bewegung im Markt. Alle vier deutschen Mobilfunknetzbetreiber haben bereits neue attraktive Angebote im Bereich Datenroaming platziert oder kündigen an, dies bis spätestens Sommer 2011 zu tun, um die gestiegene Nachfrage der SmartPhone und Tablet-PC-Nutzer zu bedienen. Das Bundeswirtschaftsministerium appelliert an alle Betreiber, den Ankündigungen möglichst rasch faire und attraktive Produktangebote folgen zu lassen und auf diese Weise den Wettbewerb zu stimulieren. Wir werden in den nächsten Monaten den Markt genau analysieren. Sollte die Entwicklung hinter den Erwartungen zurückbleiben und sich kein funktionsfähiger Wettbewerb herausbilden, ist zu erwarten, dass künftig eine Diskussion über eine Preisregulierung der Datenroamingtarife im Endkundenbereich geführt wird.

## **IV. Alternative Regulierungsmechanismen (Fragen 8 bis 12)**

Alternative Regulierungsmechanismen<sup>1</sup> sollte die Verordnung nur dann vorschreiben, wenn sie geeignet scheinen, den Wettbewerb für Roaming-Dienste zu intensivieren. Bereits jetzt existieren neben dem Eurotarif attraktive alternative Roamingtarife, etwa nach dem Prinzip „roam like at home“. Wir begrüßen diese Entwicklung, müssen jedoch noch genau prüfen, ob dieses (oder ein anderes) Prinzip durch die Verordnung vorgeschrieben werden sollte. Einige der gegenwärtig in der Diskussion stehenden Konzepte scheinen einen unverhältnismäßig hohen technischen Aufwand vorauszusetzen, so dass sie zumindest nicht in allen Mitgliedstaaten operabel sind. Grundsätzlich sollte es der wettbewerblichen Entwicklung überlassen bleiben, inwieweit alternative Roamingtarife angeboten und angenommen werden.

---

<sup>1</sup> Diskutiert werden derzeit Alternativen auf Basis der bestehenden Bedingungen im Heimat-/Gastland [„roam like at home“, „roam like a local“], Trennung von Roamingdiensten und nationalen Mobilfunkdiensten, Börse für Roamingminuten, zugangsbasierte Ansätze.

## **D. Mittlere bis lange Frist (Fragen 13 und 14)**

Es ist damit zu rechnen, dass der Übergang zu modernen Mobilfunknetzen (LTE), die Nutzung von all-IP-Technologien sowie der stetige Ausbau lokaler Funknetze (WiMax, Wireless LAN) den Markt für Roamingdienste spürbar beeinflussen wird und der Wettbewerbsdruck zunimmt. Es sind zwar gegenwärtig noch keine verlässlichen Alternativen zu Roamingdiensten verfügbar. Wir gehen aber fest davon aus, dass in absehbarer Zeit die technische Entwicklung so weit voranschreitet, dass etwa der Zugang über kabellose lokale Funknetze eine kostengünstige und attraktive Alternative zu Roamingdiensten darstellt.

## **E. Sonstiges (Fragen 15 bis 25)**

### **I. Unfreiwilliges Roaming in grenznahen Gebieten (Frage 15)**

Zur Vermeidung unfreiwilligen Roamings in Grenzgebieten wird auf den Internetseiten der Bundesnetzagentur (BNetzA) darauf hingewiesen, die automatische Netzwahl an den Endgeräten zu deaktivieren. In der halbjährlich stattfindenden Datenabfrage erhebt das Gremium europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) bei den Mobilfunkanbietern u.a. Informationen zum unfreiwilligen Roaming. Weder bei der BNetzA noch nach den Angaben der Anbieter ist eine erhöhte Anzahl diesbezüglicher Verbraucherbeschwerden bekannt.

In Anbetracht der geringen Beschwerdezahlen bzw. bislang kaum an die BNetzA herangetragene Probleme erscheint ungewolltes Roaming in DEU als eher geringes Problem und weitergehende Eingriffsbefugnisse bzw. legislative Vorgaben als nicht zwingend. Etwaige freiwillige Vereinbarungen oder verstärkte Kooperationen der Betreiber wären in jedem Fall zu begrüßen. Außerdem sollten alle nationalen Regulierungsbehörden gleichermaßen darauf achten, dass die nationalen Mobilfunknetze möglichst nicht über die nationalen Grenzen hinausreichen. Die Bundesnetzagentur hält sich hier strikt an die Vorgaben in Art. 7, Absatz 3 der Verordnung.

### **II. Grenzüberschreitende Roamingabkommen auf Vorleistungsebene (Frage 20)**

Es ist allgemein bekannt, dass bilaterale Roamingabkommen auf Basis von Verkehrsmengen stattfinden. Kleine Netzbetreiber und MVNOs könnten aufgrund ihrer vergleichsweise geringeren Verkehrsmengen und somit der geringeren Verhandlungsmasse benachteiligt werden. Im schlechtesten Fall kommen aufgrund der schlechteren Konditionen keine Vereinbarungen zustande. Der BNetzA liegen bislang allerdings keine Beschwerden vor.

### **III. Einsatz von Verkehrslenkung zulasten der Verbraucher (Frage 21)**

Der BNetzA ist bislang kein Fall bekannt, in dem Techniken der Verkehrslenkung zu Ungunsten des Endkunden angewendet wurden.

Netzbetreiber schließen generell Roamingabkommen mit mehreren Partnern in einem Land ab, so dass sich die Netzbetreiber Verkehrslenkungsmaßnahmen zu nutze machen. Sie dienen zur effizienteren Auslastung des Netzes, bergen allerdings auch Diskriminierungspotential. Inwieweit sie zu höheren Kosten bei den Endkunden führen entzieht sich der Kenntnis der BNetzA.

#### **IV. Einsatz bestimmter Techniken für Verkehrslenkung (Frage 22)**

Der Endkunde wird nicht im Voraus darüber informiert, zu welchem Netzanbieter er geschaltet wird. Dies ist nur im Display des Endgeräts zu erkennen. Der Endkunde kann die Einstellung jedoch manuell ändern und ein eigenes Netz auswählen. Solange der Kunde auf den Eurotarif geschaltet ist, ist jedoch die Verkehrslenkung unerheblich.

#### **V. Auswirkungen der Roaming-Verordnung auf nationale Mobilfunkpreise (Frage 23)**

Es gibt keine Anzeichen, dass sich die nationalen Preise signifikant aufgrund der Roaming-Verordnung geändert haben. Der Trend zu Preissenkungen im nationalen Mobilfunkmarkt hat sich in den vergangenen Jahren fortgesetzt.

### **F. Über den Fragebogen hinausgehende Anmerkungen**

#### **I. Pauschale Einbeziehung von Prepaid-Angeboten in den Anwendungsbereich der Roaming-Verordnung, insbesondere in Art. 6a (Schutzmechanismus für Datenroamingdienste)**

In Artikel 6a in Verbindung mit Artikel 2 der Roaming-Verordnung wird keine Unterscheidung in Prepaid- und Postpaid-Diensten vorgenommen, so dass beide insbesondere in die Schutzmechanismen des Artikel 6a einzubeziehen waren. Dies hat abhängig von dem jeweiligen Netzbetreiber installierten System zu teilweise erheblichem finanziellen sowie administrativen Aufwand der Mobilfunkbetreiber geführt bzw. teilweise zu zeitlich leicht verzögerter praktischer Implementierung. Der mit der Einführung des Schutzmechanismus verbundene Nutzen eines Prepaid-Kunden steht in keinem angemessenen Verhältnis zum technischen Aufwand. Das Geschäftsmodell Prepaid gibt dem Kunden ansatzbedingt bereits die Möglichkeit der selbständigen Kostenkontrolle, in dem der Kunde bewusst ein bestimmtes Guthaben auf seine Karte auflädt und nur diesen Betrag verbrauchen kann. Auch bei wiederholtem Aufladevorgängen bleibt dem Kunden stets bewusst, welche Beträge er verbraucht. Ein so genannter Rechnungsschock, den Artikel 6a explizit verhindern soll, kann angesichts der ständigen Kostenkontrolle des Verbrauchers nicht auftreten. Ein Schutz im Sinne des Artikels 6a erscheint zumindest fragwürdig.

Folge der aufgrund der eindeutigen Verordnungsregelung und der seitens der BNetzA eingeforderten praktischen Umsetzung waren teilweise Beschwerden der Verbraucher insbesondere gegenüber den Betreibern oder die mit Blick auf das ohnehin nur sehr geringe Datenroaming von Prepaid-Kunden getroffene Entscheidung einzelner Anbieter, Dataroaming bei Prepaid vollständig abzuschalten. Beides war mit den Vorgaben in Artikel 6a der Roaming-Verordnung nicht intendiert. Bei der anstehenden Reform sollte deshalb überlegt werden, ob die unterschiedlose Einbeziehung beider Angebotsformen sachgerecht ist.

## **II. Machine-to-machine Kommunikation (M2M)**

Bei der Überarbeitung der Roaming-Verordnung sollte zudem die Einbeziehung der aktuell verstärkt auftretenden so genannter machine-to-machine Kommunikation (M2M) genauer beleuchtet werden. M2M bedeutet die automatische Datenübertragung zwischen technischen Geräten verschiedenster Art, z.B. Fahrzeugen, Container, Alarmanlagen oder Stromzählern. Durch Vernetzung dieser Maschinen über das Mobilfunk- und Festnetz können Maschinen, einzelne Module und komplette Systeme weltweit kommunizieren, überwacht und gewartet werden. Für M2M Anwendungen werden spezielle SIM Karten eingesetzt, die mitunter fest in die Endgeräte eingelötet werden.

Da die Roaming VO keine Unterscheidung in klassische Kommunikation und M2M Anwendungen kennt, wurde die Roaming-Verordnung von den Mobilfunkanbietern auch für M2M Anwendungen umgesetzt. Dabei ist aber fragwürdig ob bei derartiger Kommunikation, die keine natürliche Person einbezieht, identische Schutzvorgaben sachgerecht oder erforderlich sind. Es ist zu beachten, dass bei M2M Anwendungen nicht vorgesehen ist, dass eine Reaktion auf vom System generierte SMS erfolgt bzw. neben der Kommunikation zwischen zwei Maschinen auch ein Mensch den Kommunikationsprozess verfolgt und auf entsprechende Nachrichten reagieren kann.

Wenn also im Falle des Datenroaming die Notifikations-SMS versendet wird und ein Cut-off erfolgt, besteht bei M2M Anwendungen auf Kundenseite grundsätzlich nicht die Möglichkeit, eine entsprechende Freigabe zu beauftragen und so kann es dem Interesse des Kunden gerade widersprechen, wenn M2M Lösungen nach dem Erreichen eines bestimmten Betrages automatisch unterbrochen werden. Hier kann in der Praxis für den M2M Kunden eine unnötige und inakzeptable Situation entstehen, die ebenfalls von den Verordnungsvorgaben so nicht intendiert war.

Bei Einführung der überarbeiteten Roaming-Verordnung haben die deutschen Mobilfunkbetreiber jeden einzelnen M2M Kunden individuell kontaktiert, um eine opt-out-Lösung für den unterbrechungsfreien Ablauf zu vereinbaren. Bei der erneuten Überarbeitung der Roaming-Verordnung sollte dieser speziellen Problematik Rechnung getragen werden.