

freenet AG · Deelbögenkamp 4c · 22297 Hamburg

European Commission
DG Information Society and Media
Rue de la Loi 200
B-1049 Brussels
BELGIUM

**Public Consultation on an Review of the functioning of
Regulation (EC) No 544/2009 (the „Roaming Regulation“)**

freenet AG
Deelbögenkamp 4c
22297 Hamburg

Lutz Dammast
+49 (0) 40 – 51306 – 719
+49 (0) 173 - 8578680

lutz.dammast@freenet.ag

www.freenet.ag

11. Februar 2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Europäische Kommission hat am 08. Dezember 2010 ein Konsultationsverfahren zur Überarbeitung der EU-Roamingverordnung eingeleitet. Die freenet AG möchte die Gelegenheit wahrnehmen, ihre spezielle Sicht auf das Problem des fehlenden Wettbewerbs im Roaming Umfeld darzulegen.

Die freenet Group ist mit ca. 17 Millionen Mobilfunkkunden der größte netzunabhängige Telekommunikationsanbieter Deutschlands. Die freenet AG ist mit Ihren Konzernunternehmen mobilcom-debitel AG (ehemals debitel AG), mobilcom-debitel GmbH (ehemals mobilcom Communicationstechnik GmbH), klarmobil GmbH und callmobile GmbH als Diensteanbieter ohne eigene Netzinfrastruktur in Deutschland tätig und bietet den eigenen Endkunden Mobilfunkdienste in allen deutschen Mobilfunknetzen an. Grundlage der Tätigkeit ist eine marktmachtunabhängige Zugangsverpflichtung aus den ehemaligen Mobilfunklizenzen. In diesen ist neben dem Zugangsanspruch ein Diskriminierungsverbot vorgesehen. Im speziell hier interessierenden Bereich des Roaming kaufen die deutschen Diensteanbieter die Roaming-Leistungen beim Heimatnetzbetreiber auf Basis von Retail-minus ein. Der für Mobilfunknetzbetreiber im Rahmen des Roaming vorgeschriebene Wholesale-Cap ist für die Diensteanbieter in Deutschland nicht anwendbar. Aufgrund der Abgrenzungen, die das BEREC vorgenommen hat, definieren wir uns als MVNO in der speziellen Ausprägung des sogenannten Light-MVNO. Genauere Informationen zur freenet Group können Sie unter www.freenet.ag sowie unter www.mobilcom-debitel.de erhalten.

freenet AG
Vorsitzender des Aufsichtsrats:
Thorsten Kraemer
HRB 7306 KI, Amtsgericht Kiel

Vorstand: Christoph Vilanek (Vorsitzender),
Stephan Esch, Joachim Preisig
Sitz der Gesellschaft: Büdelsdorf
Bankverbindung: Commerzbank AG, BLZ 200 400 00, Konto 643 600 001

Grundsätzlich teilen wir die Ansicht der Kommission, dass die bisherigen Maßnahmen zur Regulierung der Roaming Entgelte keinen wirksamen und sich selbst tragenden Wettbewerb geschaffen haben. Dies ist nicht zuletzt daran zu erkennen, dass die Endkunden Preise zwar gefallen sind, dies aber nur unter dem Druck der Preisregulierung. Ein Wettbewerb, in dem sinkende Preise dadurch entstehen, dass der eine Wettbewerber auf die Preisreduzierung des anderen reagiert, ist nicht entstanden. Soweit die Kommission feststellt, dass der Wettbewerb auf der Retail Ebene allein deswegen nicht vorankomme, da die meisten Endkunden ihren Mobilfunkanbieter nicht danach aussuchen, wer die besten Roaming Konditionen anbietet, übersieht sie, dass ein Preiswettbewerb im Retail Markt als grundlegende Voraussetzung von Wettbewerb nicht stattgefunden hat. Die Mobilfunknetzbetreiber haben lediglich die Retail-Preise auf das regulierte Maximal Entgelt gesenkt. Die bisherigen Roaming-Verordnungen haben aber auch keine zusätzlichen Wettbewerber über effektive Vorleistungsregulierung für den Wettbewerb befähigt, da in diesen das Hauptaugenmerk auf der Regulierung der Endkundenpreise und nicht auf eine wettbewerbsfördernde Vorleistungsregulierung lag. Durch die Einführung des Wholesale Cap wurden lediglich kleinere Mobilfunknetzbetreiber vor Kosten-Preis-Scheren geschützt, nicht aber Mobilfunkanbieter ohne Netzinfrastruktur (light MVNO), die auf Retail-minus Basis einkaufen, wie die deutschen Mobilfunk Diensteanbieter. Dadurch konnten MVNO in Europa den Wettbewerb bei Roaming Diensten nicht fördern. Wir halten es daher für erforderlich, dass MVNO (sowohl full-MVNO als auch light-MVNO) in den Geltungsbereich des Wholesale-Cap einbezogen werden. Nur so kann ein Aufbrechen des unabgestimmt gleichgerichteten Verhaltens der europäischen Mobilfunknetzbetreiber herbeigeführt werden. Dabei gelten diese Feststellungen unserer Ansicht nach sowohl für die Voice und SMS, als auch für die Daten Tarife.

Wir stimmen mit der Kommission darüber hinaus darin überein, dass ein relevanter Preisunterschied zwischen Roaming- und Heimatnetzpreisen nicht nachvollziehbar ist, wir halten es aber für richtig und wichtig, Endkundenpreis-Regulierung auf dem Weg dahin nur als „Ultima ratio“ anzuwenden. Das bedeutet, dass aus Sicht der freenet AG erst nach dem Scheitern einer effizient aufgesetzten Vorleistungsregulierung, eine Regulierung der Endkundenpreise erfolgen darf. Wir plädieren daher auch in dem jetzigen Wettbewerbsumfeld dafür, die Endkundenpreisregulierung auszusetzen und MVNO in die Vorleistungsregulierung einzubeziehen. Der dadurch entstehende Wettbewerb wird eine Endkundenpreisregulierung überflüssig machen.

Die Erzeugung wesentlicher wettbewerblicher Impulse durch die Einbeziehung von MVNO (sowohl full-MVNO als auch light-MVNO) in die Vorleistungsregulierung hat jedoch zur Voraussetzung, dass die Marktzutrittsbarrieren durch die Kommission nicht künstlich erhöht werden. Dazu muss im Rahmen der Entwicklung des zukünftigen Regulierungsrahmens für Roaming die Leistungsfähigkeit der meisten netzunabhängigen Anbieter in Europa berücksichtigt werden. Diese werden nach unserem Dafürhalten nicht oder nur unter großen Kosten in der Lage sein mit allen Mobilfunknetzbetreibern in Europa Roaming Verträge zu verhandeln und unterschiedliche technische Schnittstellen zur Übertragung und

Verarbeitung der Abrechnungsinformation zu entwickeln und zu betreiben. Wenn aber die Administration der neuen Einkaufsfreiheit für viele Diensteanbieter und MVNO den durch die Einbeziehung in den Wholesale-Cap entstandenen finanziellen Spielraum wieder aufbraucht, wäre wettbewerblich wenig gewonnen. Um eine möglichst große Zahl von kleinen netzunabhängigen Anbietern in die Lage zu versetzen, wettbewerbliche Impulse im Roaming Markt zu setzen, plädieren wir für die Anwendung des Zugangsansatzes (ii) aus Frage 12 der Konsultation. Die freenet Ag hält es also für erforderlich den Heimatnetzbetreibern der MVNO aufzugeben, den MVNO die Roaming Dienstleistungen für den Wholesale-Cap weiter zu verkaufen. Soweit dabei zusätzliche Dienstleistungen anfallen, kann der Heimatnetzbetreiber in die Lage versetzt werden, diese Kosten ebenfalls durchzureichen. Diese Entgelte sollten dann aber entweder im Voraus durch die Kommission festgelegt, oder aber durch die Kommission nachträglich auf Basis der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung reguliert werden.

Um die positiven Effekte der Einbeziehung von MVNOs in den Wholesale-Cap zu verstärken plädieren wir darüber hinaus dafür, dass der MVNO das Recht gegenüber seinen Netzpartnern bekommt, diese zu den von ihm gewünschten Traffic Steering Maßnahmen anweisen zu können. So kann der MVNO durch entsprechende Traffic Steering Maßnahmen die MNOs dazu ermutigen, die Vorleistungspreise noch unterhalb des Wholesale-Cap anzusetzen um so Skaleneffekte im eigenen Netz zu generieren.

Soweit die Kommission jedoch die Schaffung von Vorleistungswettbewerb dadurch anstrebt, allen MVNO eigene Zugangsansprüche zu den Roaming Netzen zu gewähren, sollte zur Reduzierung von Marktzutrittsschranken und um zu erreichen, dass möglichst viele Unternehmen an dem zukünftigen Wettbewerb im Roaming beteiligt werden, standardisierte Vorleistungsverträge angeordnet werden. Darüber hinaus müssten auch in diesem Umfeld regulierte Entgelte und die standardisierte technische Schnittstellen zu allen europäischen Mobilfunknetzbetreibern sowie die Möglichkeit des Traffic Steering durch MVNO vorgegeben werden.

Spot Trading und CPS erscheinen als wettbewerblich wünschenswert, sind aber derart komplex, dass die meisten netzunabhängigen Anbieter in Europa dies nicht werden handeln können. Wenn aber die Kommission ein Umfeld schafft, in dem nur die Paneuropäisch organisierten Mobilfunknetzbetreiber überleben können, wird der Wettbewerb der Zukunft bereits heute begraben.

Die freenet AG hält grundsätzlich auch beim Daten Roaming ein regulatorisches Eingreifen für sinnvoll. Wir gehen jedoch in Analogie zu dem für die Voice Minuten Gesagten davon aus, dass lediglich eine effiziente Vorleistungsregulierung unter Einbeziehung von MVNOs und Diensteanbietern erforderlich sein wird. Die Regulierung von Endkundenpreisen sollte erst dann erfolgen, wenn diese Form der Vorleistungsregulierung nicht erfolgreich war.

Die Beantwortung der aus unserer Sicht für die freenet Group relevanten Fragen, finden Sie in dem beigefügtem Memo, dass wir mit Unterstützung von Professorin Dr. Berger-Kögler erstellt haben.

Gerne sind wir bereit, mit Ihnen unsere Sicht auf die Wettbewerbssituation im europäischen Mobilfunkmarkt zu besprechen und zu erläutern. Wir würden uns daher freuen, wenn wir die Gelegenheit dazu im Rahmen eines Termins bei Ihnen in Brüssel erhalten könnten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich auch telefonisch jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

freenet AG

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lutz Dammast', written over the printed name.

Lutz Dammast

Leiter Regulierung & Telekommunikationsrecht

Public Consultation
on an Review of the
functioning of
Regulation (EC) No
544/2009 (the
„Roaming Regulation“

**Public Consultation on a
Review of the functioning of Regulation (EC) No 544/2009
(the „Roaming Regulation“)**

Stellungnahme von Professor Dr. Ulrike Berger-Kögler

Wesentliche Aspekte der Stellungnahme

- Ursachen des nicht hinreichenden Wettbewerbs auf den Roamingmärkten sind eine zu geringe Anzahl sich disziplinierender Anbieter, eine geringe Preiselastizität der Endkunden bzgl. Roamingdiensten, damit einhergehend die Vernachlässigung der Roamingdienste als Entscheidungskriterium für die Anbieterwahl.
- Grundsätzlich werden in einem wettbewerblichen Szenario zu hohe Preise, schlechte Qualitäten und nicht kundengerechte Angebote durch Kundenwechsel zu anderen Anbietern abgestraft.
- Daher bestehen in einem wettbewerblichen Szenario Anreize für die Wettbewerber die Endkunden mittels Transparenz erhöhender Maßnahmen auf eigene Aktionen aufmerksam und reaktionsbereit zu machen.
- Eine hohe Anzahl sich disziplinierender Anbieter begünstigt ein wettbewerbliches Szenario.
- Regulierung muss an dem Marktstrukturfaktor „Anzahl sich disziplinierender Anbieter“ ansetzen, um mittels eines möglichst geringen Eingriffs auf den Vorleistungsmärkten ein möglichst hohes Maß an freiem Wettbewerb auf den Endkundenmärkten zu erzielen.
- **Änderungsvorschlag für die Roaming Regulierung ab Juli 2012:**
 - **Grundsätzlich: Einbeziehung der MVNOs (light (entspricht dem deutschen Diensteanbieter) und full) in die Vorleistungsregulierung zur Erhöhung der Anzahl sich disziplinierender Anbieter auf dem Retail Roaming Markt.**
 - **Effektive, effizienteste und kohärente Option:**
 - **Wholesale based access, Option ii) MNOs stellen MVNOs (light und full) Roamingvorleistungen zum Wholesale-Cap + regulierten mark-up für durch Roaming verursachten Mehraufwand zur Verfügung.**
 - **Wegfall der Endkundenpreisregulierung.**
- Traffic Steering
 - muss für alle Anbieter von Retail Roaming Services möglich sein, um Wettbewerb auf dem Wholesale Roaming Markt zu stimulieren und wettbewerbliche Wholesale Preise an die Endkunden durchreichen zu können.

- diskriminierendes und wettbewerbschädliches Traffic Steering muss unterbunden werden.
- Das Wettbewerbsziel darf nicht unter dem Blickwinkel des Binnenmarktziels vernachlässigt werden. Ein enges pan-europäisches Oligopol ist nicht mit dem Wettbewerbsziel vereinbar.
- Um den in der Zukunft möglichen Wettbewerb nicht zu ersticken, darf die Kommission kein Umfeld schaffen, in dem nur die pan-europäisch organisierten Mobilfunknetzbetreiber überleben können.

Stellungnahme

Vorbemerkungen

Wettbewerbshemmnisse und marktstrukturelle Probleme sind die Auslöser der Diskussion um die Implementierung der Roamingregulierung. Daher erfolgt zunächst eine kurze ökonomische Analyse der Strukturen der für die Thematik relevanten Märkte und Wertschöpfungsebenen. Anschließend wird bei der Beantwortung der Fragen auf die in diesem analytischen Teil dargestellten Zusammenhänge verwiesen, um Redundanzen zu vermeiden.

Teil 1 Ökonomische Analyse der Strukturen der für die Roamingthematik relevanten Märkte und Wertschöpfungsstufen

1 Anzahl der Anbieter und Nachfrager

1.1 Wertschöpfungsebene „Mobilfunknetz“

Mobilfunknetze weisen bis zu einem hohen Marktumfang positive Skaleneffekte¹ auf. Das bedeutet, dass die mindestoptimale Betriebsgröße (MOB)² im Verhältnis zur relevanten Nachfragemenge hoch ist. Eine solche Relation verhindert, dass viele Anbieter in einem solchen Markt ihre MOB realisieren können.³ Die sich daraus ergebende geringe Anbieterzahl wird auf der Wertschöpfungsstufe Netz über einen hohen Anteil versunkener Kosten⁴, die als Markteintrittsbarriere wirken, sowie dem Erfordernis einer Mobilfunklizenz gegen aktuelle und potenzielle Konkurrenz abgesichert. Die Anbieterzahlen auf der Wertschöpfungsstufe Netz – in den meisten europäischen Ländern gibt es drei bis vier Mobilfunknetzbetreiber (Mobile Network Operators MNOs)⁵ - liefern die empirische Evidenz für diese theoretischen Zusammenhänge.

Dieser Zusammenhang (hohes Maß an positiven Skaleneffekten und Markteintrittsbarrieren) erklärt auch, warum es in Deutschland trotz

¹ Der Begriff „positiver Skaleneffekt“ beschreibt einen mit zunehmender Ausbringungsmenge fallenden Verlauf der langfristigen Durchschnittskostenkurve.

² MOB = Kleinste Betriebsgröße, die minimale Durchschnittskosten ermöglicht.

³ Berger-Kögler, Ulrike (2008), Die Diensteanbietersverpflichtung im Rahmen der Vergabe neuer Mobilfunkfrequenzen, Kommunikation und Recht, Heft 6, S. 349; Schmidt/Rommel (2002), MMR, S. 226.

⁴ Investitionen in Mobilfunknetze sind zum Großteil irreversibel. Gleiches gilt für die gezahlten Lizenzgebühren. Eine irreversible Investition ist dadurch gekennzeichnet, dass eine zu dem beabsichtigten Verwendungszweck alternative Verwendung zu einem signifikanten Wertverlust (Wertverlust über die zeit- und nutzungsabhängigen Abschreibungen hinaus) führt; siehe Fritsch, Michael, Wein, Thomas, Ewers, Hans-Jürgen (2007), Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Vahlen, München, S. 207. Irreversible Investitionen implizieren irreversible Kosten (synonym: versunkene Kosten, sunk cost).

⁵ BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 119.

Zurverfügungstellung weiteren Spektrums im Rahmen der Frequenzversteigerung im Mai 2010 nicht zu einer Erhöhung der Anbieterzahl kam, obwohl ausreichend Spektrum vorhanden war. Von den sechs Unternehmen, die bei dem ersten Versteigerungsverfahren zur Vergabe von Lizenzen für UMTS/IMT-2000, Mobilfunk der dritten Generation in Deutschland im Jahr 2000 erfolgreich waren, sind nur noch vier am Markt. Trotz niedrigerer Markteintrittsbarrieren im Vergleich zur ersten Auktion (mittels zu erwartender niedrigerer Lizenzkosten, kostensenkendem technischen Fortschritt beim Aufbau der Infrastruktur, beides führt zu einem geringeren Ausmaß an irreversiblen Kosten) hatten sich bei der nächsten Auktion⁶ nur zwei Unternehmen zusätzlich zu den vier bereits im Markt befindlichen Unternehmen beworben. Von diesen zog eines seinen Antrag zurück, das andere erfüllte die Zulassungsvoraussetzungen nicht und wurde daher nicht zugelassen.⁷ Es sind also trotz zusätzlich verfügbarem und erwerbbaarem Spektrum nach wie vor diejenigen vier MNOs auf dem Markt, die bereits vor der ersten Auktion im Jahr 2000 die einzigen MNOs in Deutschland waren.

→ Dauerhaftes enges Anbieteroligopol⁸ auf der Wertschöpfungsstufe Netz.

1.2 Wertschöpfungsstufe „Mobilfunkdienstangebot an Endkunden“

Anbieter von Mobilfunkdienstleistungen, die die im Rahmen dieser Konsultation relevanten Roamingendkundenprodukte umfassen, sind in vielen europäischen Ländern nicht nur die MNOs sondern auch Anbieter ohne eigene bzw. ohne komplett eigene Netzinfrastruktur. Diese Anbieter werden je nach Anteil an der Wertschöpfung als Full MVNOs, Light MVNOs und Service Provider bezeichnet. Zwar sind diese Begriffe nicht legaldefiniert, es besteht aber – trotz nationaler Besonderheiten - in der Branche ein grundsätzlicher Konsens bzgl. folgender Begriffsinhalte⁹.

Full MVNOs:

- besitzen ein eigenes Kernnetz und Dienstplattformen, eigene Switches, HLRs, IMSIs, SIM Karten und Nummernblöcke
- bieten im eigenen Namen auf eigene Rechnung eigene Mobilfunkdienste eigenen Endkunden an
- Einziger Unterschied zu MNOs: kein mobiles Zugangsnetz

⁶ Hierbei handelte es sich um die Versteigerung von Frequenzen in den Bereichen 800 MHz, 1,8 GHz, 2 GHz und 2,6 GHz für den drahtlosen Netzzugang zum Angebot von Telekommunikationsdiensten im Jahr 2010.

⁷ Pressemitteilung der Bundesnetzagentur vom 5. Mai 2010, „Vier Unternehmen zur Frequenzversteigerung zugelassen“;

<http://www.bundesnetzagentur.de/cae/servlet/contentblob/150732/publicationFile/4580/100305ZulassungFreqVersteigerungld18075pdf.pdf>

⁸ Kantzenbach, E. (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen

⁹ BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 34.

Light MVNOs (im deutschen Sprachgebrauch Service Provider oder Diensteanbieter):

- eigenes Kundenmanagement inklusive Billing
- kreieren und bepreisen eigenständig Mobilfunkdienste
- bieten diese im eigenen Namen auf eigene Rechnung eigenen Endkunden an

Service Provider (im deutschen Sprachgebrauch: Reseller)

- betreiben den Wiederverkauf von Mobilfunkdiensten ihrer MNO Partner
- nutzen dabei nur die eigene Marke und die eigenen Vertriebswege
- haben keine eigenen Endkunden, agieren nur auf der Vertriebsstufe

Die Gemeinsamkeit der drei Modelle besteht darin, dass die Anbieter auf Vorleistungen von MNOs zurückgreifen müssen, da die Anbieter selbst kein eigenes Mobilfunknetz betreiben, sondern über keine oder nur über Teile der notwendigen Infrastruktur verfügen.

Diese Wertschöpfungsstufe lässt ausgehend von den Kostenstrukturen eine polypolistische Marktstruktur zu, da keine Skaleneffekte in relevantem Umfang existieren.¹⁰ Es ist offensichtlich, dass MNOs auf unregulierten Märkten Markteintrittsbarrieren errichten können, wenn sie potentiellen Betreibern der genannten Geschäftsmodelle die erforderlichen Vorleistungen nicht oder zu prohibitiv hohen Preisen zur Verfügung stellen. Somit können die MNOs auf unregulierten Märkten den Grad des Wettbewerbs durch MVNOs bestimmen.

→ polypolistische Anbieterstruktur (bestehend aus MNOs, MVNOs (Light und Full) und Service Providern) möglich, in der Realität aber weites Oligopol¹¹.

1.3 Markt für Wholesale Inbound Roaming (WIR)

Unter Wholesale Inbound Roaming werden Originierung, Transit, Terminierung ausgehender Gespräche, SMS Dienste und Data Roaming Dienste verstanden.¹²

Anbieter dieser Leistung sind die Betreiber der jeweils "besuchten" Netze (visited MNOs).¹³ Somit ist die Anbieterseite des Marktes für Wholesale Inbound Roaming grundsätzlich identisch mit derjenigen auf der Wertschöpfungsstufe Netz.

¹⁰ Kruse (1995), Das Verhältnis von Diensteanbietern und Netzbetreibern im deutschen Mobilfunk, S+V Verlag, Hamburg, S. 6.

¹¹ Kantzenbach, E. (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen.

¹² BEREK (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 35

¹³ Es besteht auch die Möglichkeit, Wholesale Inbound Roaming über hubs und broker zu erwerben. BEREK (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 35. Diese verkaufen natürlich nur die Netzleistungen der MNOs und verringern unter Umständen die Transaktionskosten. Da sie keine Netzleistungen herstellen, verändern sie nicht die grundsätzliche Anbieterstruktur.

→ Grundsätzlich dauerhaftes enges Anbieteroligopol auf dem Markt für Wholesale Inbound Roaming.

Nachfrager nach Wholesale Inbound Roaming sind wechselseitig die gleichen Spieler wie auf der Angebotsseite (MNO A bietet in seinem Land MNO B Wholesale Inbound Roaming an und fragt im Land des MNO B Wholesale Inbound Roaming nach).¹⁴

→ Grundsätzlich dauerhaftes Nachfrageroligopol auf dem Markt für Wholesale Inbound Roaming.

1.4 Wholesale Resale Roaming

Unter „Wholesale Resale Roaming“ wird der Weiterverkauf des WIR seitens der Heimatnetzbetreiber an MVNOs (Full, Light), die mit ihm einen Vorleistungsvertrag abgeschlossen haben, verstanden.

→ Grundsätzlich dauerhaftes enges Anbieteroligopol auf dem Markt für Wholesale resale Roaming.

→ polypolistische Nachfragerstruktur möglich.

2 Auswirkungen auf den Wettbewerb

Die Anzahl der Marktteilnehmer ist nur ein Strukturfaktor von vielen¹⁵, die geprüft werden müssen, um Aussagen über die auf dem Marktsegment herrschende Wettbewerbsintensität zu treffen sowie ursachengerechte Lösungsvorschläge für Fälle von geringer Wettbewerbsintensität zu machen. Die Kommission fokussiert naturgemäß im Rahmen dieser Konsultation die Märkte „Wholesale Roaming“ und „Retail Roaming“. Um eine genaue Ursachenanalyse zu betreiben werden die Märkte hier aber wie folgt aufgeteilt:

- Wholesale Inbound Roaming (WIR)¹⁶: Originierung, Transit, Terminierung ausgehender Gespräche, SMS Dienste und Data Roaming Dienste
- Wholesale Resale Roaming (WRR): Weiterverkauf von WIR
- Retail Domestic Services: Angebot nationaler Mobilfunkdienste an Endkunden
- Retail Roaming Services: Roaming Angebot der folgenden mobilen Telekommunikationsdienste an Endkunden: Voice, SMS, Data

¹⁴ Allerdings ist es gemäß BEREK auch Full MVNOs möglich, WIR nachzufragen; BEREK (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 34.

¹⁵ Die Strukturfaktoren sind im Wesentlichen die Anzahl sich gegenseitig disziplinierender Anbieter, die Markteintrittsbarrieren, die Kostenstrukturen, die Elastizität der Marktnachfrage, die Homogenität der Produkte und Markttransparenz, die Wechselkosten der Nachfrager, die vertikale Integration des Sektors, Kruse (2004), Entwicklung des Mobilfunk-Wettbewerbs und Regulierungs-Perspektiven, in: Kruse, Jörn, Haucap, Justus (Hrsg.), Mobilfunk zwischen Wettbewerb und Regulierung, HFM-Schriftenreihe Bd. 6, München, R. Fischer Verlag, S. 6.

¹⁶ Dieser Markt entspricht dem Wholesale Roaming Markt.

2.1 Wholesale Inbound Roaming (WIR)

Die oligopolistische Marktstruktur auf dem WIR Markt weist ein für das Marktergebnis relevantes Merkmal auf. Auf den meisten europäischen Märkten gibt es early und late entrants. Die early entrants haben i.d.R. aufgrund ihres frühen Markteintritts eine wesentlich größere Kundenbasis als die late entrants. Damit einher gehen höhere Marktanteile, höhere Verkehrsvolumina und höhere Kostendegressionseffekte.

Dabei stellen sich die Oligopolisten mit dem hohen Verkehrsvolumen die Leistungen in hohem Umfang gegenseitig bidirektional zur Verfügung. Dies gilt allerdings grundsätzlich nur für die großen Netzbetreiber, die zuerst in den jeweiligen Märkten tätig waren. Ausnahmen zu diesen bidirektionalen Verträgen stellen die Verträge später in den Markt eingetretener Netzbetreiber dar. Die später eingetretenen Netzbetreiber haben häufig auf Grund geringeren Verkehrsvolumens nicht genügend Verhandlungsmacht, um bidirektionale Verträge zu erzielen.¹⁷

Entsprechen sich die Verkehrsmengen, ist der Preis des Wholesale Inbound Roaming völlig unerheblich. Relevant wird der Preis nur dann, wenn sich die Mengen nicht entsprechen. Somit bleibt nur der „residuale Verkehr“ für wettbewerbliche Transaktionen übrig. Hier wurden in der Vergangenheit erhebliche Differenzen der Preise für gleiche Leistungen gegenüber Betreibern bevorzugter Netze (diese sind in der Lage, in gleichem Umfang Verkehrsvolumina anzubieten und nachzufragen)¹⁸ verglichen mit Preisen gegenüber Betreibern nicht bevorzugter Netze festgestellt.¹⁹ Gemäß der Recherchen der BEREC versuchen große Netzbetreiber mittels Traffic Steering den bidirektionalen Verkehr möglichst auszugleichen.²⁰ Gleichen sich die Verkehrsmengen der großen MNOs aus, sind diese nicht auf das Wholesale Angebot der kleinen MNOs angewiesen und fragen auch bei niedrigeren Preisen der kleinen MNOs keine relevanten Mengen nach.²¹ Die kleinen MNOs sind dann gezwungen,

¹⁷ Berger-Kögler (2007), Regulierung des Auslandsroaming-Marktes, in: MultiMedia und Recht 5/2007, 10. Jahrgang, Verlag C. H. Beck München, S. 294-300; S. 296. Die österreichische Regulierungsbehörde Telekom-Control-Kommission vertritt in ihrer Analyse des Roamingvorleistungsmarktes sogar die Auffassung, dass es Anreize für die etablierten Betreiber gibt, die Wettbewerbssituation für die anderen Betreiber bzgl. Roamingleistungen zu erschweren. Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung gem. § 128 Abs. 1 TKG 2003, 24.7.2006, S. 3, 4.

¹⁸ Innerhalb großer Gruppen sind bevorzugten Netzpartner solche MNOs, die zu der gleichen Gruppe gehören, gefolgt von weiteren großen Anbietern BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 49.

¹⁹ Telekom-Control-Kommission, Entwurf einer Vollziehungshandlung gem. § 128 Abs. 1 TKG 2003, 24.7.2006, S. 17–18; In einigen Fällen waren die Preise für Wholesale Data Roaming für nicht bevorzugte Netze 30 mal höher als die Preise für bevorzugte Netze, Verordnung (EG) Nr. 544/2009, Amtsblatt der EU L167/12-167/23, Erwägungsgrund 45.

²⁰ BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 45.

²¹ ERG zu preisunelastischem Verhalten der Allianzmitglieder ggü. Nichtmitgliedern; ERG (05) 20 Rev1, S. 13.

den Roamingverkehr für ihre Endkunden außerhalb bidirektionaler Verträge nachzufragen. Dabei besteht die Gefahr, dass sie durch hohe WIR Preise diskriminiert werden. Diese Zusammenhänge verdeutlichen, dass der Markt ohne regulatorischen Eingriff keine nicht-diskriminierenden wettbewerblichen Preise für WIR hervorbringt. Aufgrund dessen ist der Wettbewerb auf dem nachgelagerten Markt für Retail Roaming Services zwischen den MNOs (Große MNOs – kleine MNOs, Betreiber bevorzugter – Betreiber nicht bevorzugter Netze) verzerrt.²²

2.2 Wholesale Resale Roaming (WRR)

Die Preise für WRR sind bislang nicht von der Roaming-Regulierung umfasst. Das nationale Anbieteroligopol verkauft WRR in vielen europäischen Ländern im Rahmen freiwilliger kommerzieller Vereinbarungen. Gebräuchlich und in Deutschland üblich ist eine Preisermittlung auf Retail Minus Basis.

Eine Preisberechnung gemäß Retail Minus hat – auch, wenn der Abschlag reguliert wäre – einen grundsätzlichen strukturellen Nachteil. Wenn auf dem Endkundenmarkt kein hinreichender Wettbewerb herrscht und die Retail Preise somit nicht den Preisen entsprechen, die sich bei Wettbewerb ergeben würden, kann ein Vorleistungspreis, der nur im Umfang eines Abschlags in Höhe der ersparten Kosten des Netzbetreibers²³ unter dem Retail Preis liegt, keinen Wettbewerb stimulieren.

Ein weiterer Nachteil besteht im vorliegenden Fall darin, dass der Retail Minus Preis in der Regel nicht reguliert ist. Der MNO bestimmt welchen Umfang der Abschlag hat, da er als Anbieter der wesentlichen Vorleistung²⁴ über eine dominierende Stellung gegenüber dem MVNO verfügt.

Grundsätzlich gilt, dass jeder Anbieter seinen Gewinn erhöhen kann, wenn er in der Lage ist, den Konkurrenzdruck und damit die disziplinierende Wirkung anderer Anbieter zu mindern. Aufgrund der vertikalen Integration der MNOs agieren diese gleichzeitig als Vorleistungslieferant für die MVNOs auf der Ebene der Netzinfrastruktur und als Konkurrenten zu den MVNOs auf der Diensteebene. Über die grundsätzlich frei gestaltbare Höhe der Vorleistungsentgelte verfügen sie über ein wirksames Instrument, das Wettbewerbsverhalten der MVNOs zu steuern und damit einen von ihnen ausgehenden Preiswettbewerb zu verhindern. Bei einem geringen „Minus“ (Marge für den MVNO) kann der MVNO sich nur an die Endkundenpreise des MNOs annähern, da er keinen finanziellen Spielraum für aggressive

²² BERC (2010), S. 49

²³ Zu verschiedenen Ansätzen den Abschlag zu berechnen, z.B. avoided oder avoidable costs, siehe Heinz Neumann, Karl-Heinz (2002), Volkswirtschaftliche Bedeutung von Resale, WIK Diskussionsbeitrag Nr. 230.

²⁴ Ohne die Mobilfunkvorleistungen kann ein MVNO ohne eigenes Mobilfunknetz keine Endkundenprodukte anbieten, daher haben die Vorleistungen den Charakter einer wesentlichen Leistung, wenngleich nicht im strikten Sinne einer essential facility.

Preisunterbietung auf dem Markt für Retail Roaming Services hat.²⁵ Dies gilt in gleicher Weise für die Vorleistungspreise für domestic services, die gemäß Retail Minus berechnet werden. Somit kann der MNO den grundsätzlich möglichen Wettbewerb durch MVNOs verhindern.

2.3 Retail Domestic Services

Auf diesem Markt besteht ein struktureller Unterschied zwischen drei verschiedenen Anbietergruppen.

- MNOs: early entrants (siehe 2.1)
- MNOs: late entrants (siehe 2.1)
- MVNOs (siehe 2.2)

Es ist der Frage nachzugehen, ob es in diesem weiten Oligopol (siehe 1.2) wirksamen Wettbewerb gibt. Dabei wird geprüft, ob und wenn ja welche Unternehmen sich nicht unabhängig voneinander verhalten können.

a) Verhältnis zwischen MVNOs und MNOs

Es ist festzustellen, dass MVNOs (light und full) nicht in demselben Maße disziplinierend auf die Mobilfunknetzbetreiber wirken, wie umgekehrt die Mobilfunknetzbetreiber auf die MVNOs (light und full) wirken können, da letztere aufgrund mangelnder Infrastruktur von den Mobilfunknetzbetreibern abhängen und somit die Preisgestaltung auf dem Endkundenmarkt von den Vorleistungspreisen abhängt.²⁶ Im Zusammenhang mit 2.2 ergibt sich folgendes Bild:

- die vertikale Integration der MNOs bewirkt, dass sie sowohl als Vorleistungslieferanten für die MVNOs als auch als Konkurrenten zu ihnen auf dem Endkundenmarkt agieren. Daraus ergibt sich naturgemäß ein Anreiz für die MNOs den Wettbewerb durch MVNOs zu beschränken.
- die Retail Minus Preissetzung gibt den MNOs ein wirksames Instrument, den Wettbewerb durch MVNOs zu beschränken (s. Ziff. 2.2).

Somit erhöht das MVNO-Modell zwar die Anzahl der Anbieter auf dem Endkundenmarkt, nicht aber den für den Wettbewerb relevanten Strukturfaktor: die Anzahl sich disziplinierender Anbieter.²⁷ Das bedeutet, dass eine nicht existierende oder nicht hinreichend sanktionierbare Vorleistungsregulierung den theoretischen Vorteil des MVNO-Modells, nämlich die Steigerung der Wettbewerbsintensität auf dem Endkundenmarkt mittels der Erhöhung der Anzahl sich disziplinierender

²⁵ Siehe auch die Ausführungen der BEREC zu diesem Problem, BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 48-49.

²⁶ siehe die Ausführungen in 2.2, die bzgl. der Steuerbarkeit des Wettbewerbs durch MVNOs seitens MNOs in gleicher Weise für Retail Domestic Services gelten.

²⁷ Haucap et al. sprechen von einer asymmetrischen Konkurrenzbeziehung, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Stühmeier, Torben (2010), Wettbewerb im deutschen Mobilfunkmarkt, Ordnungspolitische Perspektiven Nr. 4, Heinrich Heine Universität Düsseldorf, S. 8.

Anbieter auf dem Markt für Retail Domestic Services über das naturgegebene enge Oligopol hinaus zunichte macht.

Die Auswirkungen dieses strukturellen Problems auf den Wettbewerb sind insbesondere in dem heute nahezu gesättigten Markt²⁸ gravierend. Um zusätzlichen Verkehr und zusätzliche Endkunden zu akquirieren, müssen sich die MNVOs hinreichend von den MNOs differenzieren (im Wesentlichen hinsichtlich des Preises und der Produktbündel). Früher in Zeiten des rasanten Marktwachstums ließ die komfortablere Margensituation eine Differenzierung zu, da der Kampf um die Endkunden aufgrund der steigenden Zuwachsraten weniger hart war als heute. Heute nutzen die MNOs das Instrument der weitgehend unregulierten Retail Minus Preissetzung, um den Wettbewerb seitens der MVNOs zu beschränken.

b) Verhältnis zwischen MNOs: early und late entrants

Wegen der unterschiedlichen Marktanteile und der aufgrund der für Netzinfrastrukturen klassischen Kostenstruktur (hohe Fixkosten, geringe variable Kosten) haben die late entrants Anreize, ihre Marktanteile zu erhöhen. Eine hohe vertikale Markttransparenz (zwischen Endkunde und Anbieter) und homogene Güter führen c.p. zu elastischen Preisabsatzfunktionen der Anbieter. Das bedeutet, dass eine Preissenkung eines Anbieters mit einem hohen Mengeneffekt verbunden ist. Dieser Mengeneffekt führt bei der vorliegenden Kostenstruktur zu niedrigeren Durchschnittskosten. Diese niedrigeren Durchschnittskosten kombiniert mit höherem Umsatz führen zu einem Gewinnanstieg.²⁹ Bei Voice und SMS Diensten handelt es sich um homogene Produkte³⁰, auch ist eine recht hohe vertikale Markttransparenz gegeben, die Endkunden kennen i.d.R. die Angebote für mobile Inlandtelefonie und SMSse.³¹ Die empirische Evidenz zeigt, dass diese Zusammenhänge in Deutschland zu einem gewissen Grad an Wettbewerb auf dem Markt für mobile Sprachdienste und SMSse geführt hat.³²

²⁸ Der Mobilfunkmarkt hatte 2009 eine Penetrationsrate von 132,2%, BNetzA (2010), Jahresbericht 2009, S. 92.

²⁹ Ein sorgfältig kalkulierter Einsatz des Aktionsparameters Preis, z.B. eine Preissenkung verbunden mit einer Produktdifferenzierung im Sinne einer Mehrmarkenstrategie (z.B. Billigmarke und teure Qualitätsmarke), die die Kannibalisierung der hohen Preise durch die niedrigen Preise verhindert, führt zu einer noch höheren Gewinnsteigerung.

³⁰ Bei Datendiensten kann heute aufgrund der unterschiedlichen Netzqualitäten noch nicht von einem homogenen Produkt gesprochen werden.

³¹ Kruse, Jörn (2004), Entwicklung des Mobilfunkwettbewerbs und Regulierungs-Perspektiven, in: Kruse, Jörn und Haucap, Justus (Hrsg.), Mobilfunk zwischen Wettbewerb und Regulierung, HFM-Schriftenreihe Bd. 6, München, S.8.

³² In Deutschland hat insbesondere das PrePaid Produkt simyo im Mai 2005 den Wettbewerb verschärft.

2.4 Retail Roaming Services

Auf die Frage, warum sich bei zumindest grundsätzlich gegebenem Wettbewerb auf dem Markt für Retail Domestic Services kein hinreichender Wettbewerb für Retail Roaming Services ergeben hat, gibt es zwei allgemein bekannte Antworten:

- Die Höhe der Roamingpreise sei kein Entscheidungskriterium für die Wahl des Mobilfunkanbieters³³
- Die Preiselastizität der Endkundennachfrage nach Voice und SMS Roamingdiensten sei gering.³⁴

Angenommen, diese Aussagen treffen zu, dann folgt daraus, dass ein Anbieter, der die Roamingpreise der anderen Anbieter unterbietet,

- keine zusätzlichen Endkundenverträge akquiriert
- bei bestehenden Endkunden keine zusätzlichen Minuten und/oder SMS verkauft
- damit (bei niedrigerem Preis und weitgehend unveränderter Menge) Gewinneinbußen hinnehmen muss.

Diese Zusammenhänge könnten erklären, warum es bislang keinen befriedigen Grad an Wettbewerb auf dem Retail Roaming Markt gegeben hat. Sie stellen auch die Unterschiede zu dem Markt für inländische mobile Sprachtelefonie und SMS dar. Deren Preise sind beim Endkunden entscheidungsrelevant für die Wahl des Anbieters und es besteht eine recht hohe Preiselastizität der Endkundennachfrage.

Da auf dem Markt für Retail Roaming Services die gleichen Anbietergruppen agieren wie auf dem Markt für Retail Domestic Services, werden diese wieder in gleicher Weise betrachtet.

a) Verhältnis zwischen MNOs: early und late entrants

Es ist trotz der für Wettbewerb nachteiligen Strukturfaktoren (geringe Preiselastizität der Endkundennachfrage, geringe Entscheidungsrelevanz der Roamingpreise für die Anbieterwahl) festzustellen, dass es Bemühungen kleiner late entrant MNOs gibt, günstigere Roamingpreise als die großen early entrant MNOs anzubieten. Dabei haben die late entrant MNOs auf diesem Markt das Problem bzgl. der WIR Vorleistung (siehe 2.1), deren möglicherweise diskriminierende Preise sie gegenüber den early entrant MNOs schlechter stellen (dies ist allerdings auch bei dem

³³ European Commission, Public Consultation on a Review of the functioning of Regulation (EC) No 544/2009 (the „Roaming Regulation“), (2010), S. 3.

³⁴ BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 81; S. 4 Re 11, hier wird allerdings die Auffassung kleinerer Anbieter dargestellt, dass bei wesentlich niedrigeren Endkundenpreisen (die sich an die Preise für inländische Sprachtelefonie annähern) die Preiselastizität steigen würde.

wholesale cap möglich, da dieser eine Preisdiskriminierung erlaubt)³⁵ und ein aggressives Vorgehen erschweren.

Die empirische Evidenz zeigt, dass von einzelnen wettbewerblichen Vorstößen nicht immer eine hinreichend disziplinierende Wirkung auf große early entrant MNOs ausgeht.³⁶

b) Verhältnis zwischen MVNOs und MNOs

Wie auf dem Markt für Retail Domestic Services gilt, dass die MVNOs auch in diesem Markt keine Möglichkeit haben, eigene Preisstrategien umzusetzen. Die Begründung ist die gleiche wie in 2.3. Auch hier wird den MNOs bei dem derzeitigen Regulierungsregime ermöglicht, das Wettbewerbsverhalten über ein geringes „Minus“ zu steuern.³⁷

Somit macht auch hier die nicht existierende oder nicht hinreichend sanktionierbare Vorleistungsregulierung den theoretischen Vorteil des MVNO-Modells, nämlich die Steigerung der Wettbewerbsintensität auf dem Endkundenmarkt mittels der Erhöhung der Anzahl sich disziplinierender Anbieter auf dem Markt für Retail Domestic Services über das naturgegebene enge Oligopol hinaus zunichte.

³⁵ Die WIR Regulierung in Form des Wholesale caps sorgt aber zumindest grundsätzlich für mehr Chancengleichheit zwischen MNOs (mit Einschränkungen bevorzugt – nicht bevorzugt) und setzt partiell an dem Strukturfaktor „Anzahl disziplinierender Anbieter an“

³⁶ Siehe dazu die Tarife eines kleinen late entrants und eines großen early entrants in Deutschland. <http://www.eplus.de/Kundenservice/Auslandstelefonate/Auslandstelefonate.asp>; <http://www.t-mobile.de/roaming/0,16674,20711-,00.html>; Abfragedatum 08.02.2011.

³⁷ BEREC spricht von verzerrten Wettbewerbschancen zwischen MNOs und MVNOs, BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 50.

Teil 2 Fragenkatalog der Public Consultation

Im Folgenden werden schwerpunktmäßig diejenigen Fragen beantwortet, die sich auf die Wirkungen verschiedener Regulierungsoptionen auf die Wettbewerbsintensität und das Ergebnis auf dem Retail Roaming Markt beziehen. Die Reihenfolge wird teilweise verändert, um eine stringente Argumentationslinie zu ermöglichen.

Question 1: To what extent do you believe that the current regulation achieved its objectives in terms of:

- a) Contributing to the single market for roaming services?**
- b) Ensuring consumer protection?**
- c) Promoting competition?**

Please explain and substantiate your responses with data where possible.

Grundsätzlich kann der Kommission darin gefolgt werden, dass ein relevanter Preisunterschied zwischen Roaming- und Heimatnetzpreisen auch unter Berücksichtigung der durch Roaming gegenüber den Domestic Services zusätzlich entstehenden Kosten nicht nachvollziehbar ist.

Die folgenden Ausführungen fokussieren jedoch den Wettbewerbsaspekt der Frage, da davon ausgegangen wird, dass den Verbraucherschutzaspekten über die Transparenz- und Schutzvorkehrungen hinreichend Rechnung getragen wird und dieser eine Voraussetzung für einen wettbewerblich orientierten Binnenmarkt ist.

Das Ausmaß des Wettbewerbs hängt grundsätzlich von den Strukturfaktoren (diese sind im Wesentlichen die Anzahl sich gegenseitig disziplinierender Anbieter, die Markteintrittsbarrieren, die Kostenstrukturen und die Marktanteile, die Elastizität der Marktnachfrage, die Homogenität der Produkte und die Markttransparenz und die vertikale Integration des Sektors³⁸) des Marktes ab. Ergibt die Analyse dieser Strukturfaktoren, dass die Wettbewerbsintensität gering ist, wie hier bzgl. des Retail Roaming gezeigt, kann nur eine Regulierung, die an diesen Strukturfaktoren ansetzt, die Wettbewerbsintensität erhöhen. Eine Regulierung, die Endkundenpreiscaps setzt, ist dazu nicht in der Lage, da sie nur ein vom Regulierer gewünschtes Marktergebnis erzwingt und die wettbewerblichen Kräfte nicht mobilisiert.

Positiv zu bewerten sind die Regulierungselemente, die die Markttransparenz erhöhen (z.B. die Preisinformationspflichten), allerdings hätten die Anbieter bei hinreichender Wettbewerbsintensität auch ohne diese Vorschriften, Anreize, die Markttransparenz von sich aus zu erhöhen. Daher konzentrieren sich die folgenden

³⁸ Kruse (2004), Entwicklung des Mobilfunk-Wettbewerbs und Regulierungs-Perspektiven, in: Kruse, Jörn, Haucap, Justus (Hrsg.), Mobilfunk zwischen Wettbewerb und Regulierung, HFM-Schriftenreihe Bd. 6, München, R. Fischer Verlag, S. 6.

Ausführungen auf die Wettbewerbsintensität und die Möglichkeiten diese zu erhöhen.

Positiv ist grundsätzlich, dass die Regulierung versucht hat, auch an den Vorleistungspreisen anzusetzen und damit den Strukturfaktor: „sich disziplinierende Anbieter“ positiv zu beeinflussen. Wie in Ziff. 2.1 beschrieben, kann es ohne diese Regulierung keine gleichen Chancen zwischen bevorzugten und nicht bevorzugten Netzen geben.³⁹ Bedauerlicher Weise hat die bisherige Regulierung versäumt, diesen Ansatz konsequent umzusetzen. Die regulierten Vorleistungspreise begünstigen nur einen Teil der Anbieter im Endkundenmarkt (die MNOs). Die anderen Anbieter (MVNOs) sind davon ausgeschlossen, hängen in der in Ziff. 2.3 und Ziff. 2.4 beschriebenen Weise von den seitens der MNOs gesetzten Preise ab und müssen hinnehmen, dass ihr Wettbewerbsverhalten durch die vertikal integrierten MNOs weitgehend bestimmt wird. Würden diese Anbieter in die Lage versetzt, chancengleiche Wettbewerber zu werden, würde die Vorleistungsregulierung den Marktstrukturfaktor „Anzahl sich disziplinierender Anbieter“ zielführend und nachhaltig im Sinne einer bestmöglichen Erhöhung beeinflussen.

Fazit: Eine Endkundenpreisregulierung kann den Wettbewerb nicht erhöhen. Eine Vorleistungsregulierung, die auf Chancengleichheit abzielt und damit die Anzahl der sich disziplinierenden Anbieter erhöht, kann die Wettbewerbsintensität erhöhen, wenn sie nicht nur, wie im vorliegenden Fall, partiell greift.

Es ist festzustellen, dass durch die bisher durchgeführten Maßnahmen zur Regulierung der Roaming Entgelte kein wirksamer Wettbewerb entstanden ist. Dies ist nicht zuletzt daran zu erkennen, dass die Endkundenpreise zwar gefallen sind, dies aber nur unter dem Druck der Preisregulierung. Ein Marktergebnis, in dem sich sinkende Preise dadurch ergeben, dass der eine Wettbewerber auf die Preisreduzierung des anderen reagiert, ist nicht zustande gekommen.

³⁹ Die WIR Regulierung in Form des Wholesale caps ermöglicht allerdings diskriminierende Preise, sorgt aber zumindest grundsätzlich für mehr Chancengleichheit zwischen MNOs (bevorzugt – nicht bevorzugt)

Question 2: Do you consider that regulatory intervention for roaming services is needed beyond June 2012? Please consider voice, SMS and data roaming services separately. In particular, if you consider that the Roaming Regulation should expire in June 2012, please explain why, and describe how you consider that the market for roaming services will evolve in the absence of regulation.

Wie unter Ziff. 1 ausgeführt, hat die bisherige Roaming Regulierung den Marktstrukturfaktor: „Anzahl sich disziplinierender Anbieter“ nicht hinreichend erhöht. Die Vorleistungsregulierung, die grundsätzlich diesen Strukturfaktor positiv beeinflussen kann, bezieht nur einen Teil der Anbieter ein und bleibt damit unter ihren Möglichkeiten. Die Endkundenpreisregulierung ist nicht in der Lage, den Strukturfaktor zu ändern. Da die Anzahl sich disziplinierender Anbieter auf dem Endkundenmarkt nicht im erforderlichen Maße erhöht wurde, ist kein hinreichender Wettbewerb entstanden und deshalb ist zu erwarten, dass die Endkundenpreise nach einem Wegfall der Endkundenpreisregulierung wieder steigen.

Diese Ausführungen gelten dauerhaft für Voice und SMS-Dienste, da es für diese keine Substitute (Z.B. sind call back Dienste keine Substitute für Voice-Dienste, weil sie aus Kundensicht nicht austauschbar sind) gibt. Wie in dem Dokument der Konsultation ausgeführt, gibt es grundsätzlich partielle Substitute für Retail Data Roaming (WiFi access, local oder data roaming dongles für laptops) von denen heute keine hinreichende Disziplinierung ausgeht, wie der hohe durchschnittlicher Endkundenpreis und sein hoher Abstand zum reguliertem Vorleistungspreis für Data Roaming zeigt.⁴⁰ Für die nächsten Jahre ist nicht zu erwarten, dass die partiellen Substitute eine hinreichende Disziplinierungswirkung entfalten, da sie für den Endkunden einen zusätzlich Aufwand bedeuten, den im Wesentlichen nur ein Kundensegment (Geschäftskunden) zu tragen bereit ist.⁴¹

Da die Gegebenheiten auf dem Vorleistungsmarkt (jeweilige enge Oligopole mit großen early entrants und kleinen late entrants, sich daraus ergebende ungleiche Vorleistungspreise) trotz Aufholverhalten der late entrants noch für Jahre bestehen werden, wird ein Wegfall der Vorleistungsregulierung das diskriminierende Verhalten zwischen bevorzugten und nicht bevorzugten Anbietern wieder verschärfen, so dass keine Chancengleichheit bzgl. der Inputfaktoren (Wholesale Inbound Roaming) für die Endkundenangebote bestehen wird. Diese Ausführungen gelten auf der

⁴⁰ European Commission, Public Consultation on a Review of the functioning of Regulation (EC) No 544/2009 (the „Roaming Regulation“), (2010), S. 3.

⁴¹ Auch BEREC ist der Meinung, dass zumindest bis 2015 keine ernsthaft disziplinierende Wirkung von diesen Diensten ausgeht. BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 41, Re 11.

Vorleistungsebene für alle drei im Fokus stehenden Leistungen (Voice, SMS und Data Roaming).

Question 3: Do you consider that the current model of regulation would be effective in the future in light of the desired objectives? Will this approach ensure adequate consumer protection and help stimulate competition? Is it efficient and coherent with EU policies?

Ziel: Binnenmarkt für Roamingdienste⁴²

Effektivität

Wenn das von der European Digital Agenda (EDA) gesetzte Ziel, dass sich die Preise für nationale mobile Dienste und für Roamingdienste annähern sollen⁴³, als Meilenstein auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt gesehen wird, ist dies grundsätzlich zu kritisieren. Die preisliche Gleichsetzung von nationalen und Roaming Diensten fördert den Binnenmarkt nicht – die Unterschiedlichkeit der Preise in der EU wird damit ja sogar regulatorisch auf die Roamingpreise übertragen und perpetuiert - und es billigt Anbietern in Ländern mit hohen, nicht wettbewerblichen Heimatlandpreisen eine Rente zu, die nicht durch wirtschaftliche Leistung entstanden ist. Weiter ist zu kritisieren, dass es einen Wasserbett-Effekt bzgl. der Heimat- und Roamingpreise geben kann (Erhöhung der Heimatlandpreise und moderate Senkung der Roamingpreise, um die regulatorische Auflage zu erfüllen), so dass eine formelle Zielerreichung de facto die Situation sogar verschlechtern kann. Somit ist die Tatsache nachrangig, dass das inadäquate Ziel der Angleichung der Preise für Roamingdienste und nationale mobile Dienste mit einer strikten Endkundenpreisregulierung gewährleistet werden kann. Diese Regulierung muss ja nur die Gleichheit der Preise, oder angemessener: einen Roaming Preis, der dem Heimatlandpreis plus mark-up für durch Roaming verursachten Mehraufwand, entspricht, festlegen. Die bestehende Vorleistungsregulierung müsste sich an den niedrigsten Heimatlandspreisen orientieren, um Preis-Kosten-Scheren für diejenigen Anbieter zu vermeiden, deren Heimatlandpreise im europäischen Vergleich niedrig sind.⁴⁴

Effizienz

Es bedarf ständiger Überprüfungen der Heimatlandpreise seitens der Kommission. Bei Änderungen muss die Kommission jeweils die Wholesalepreise prüfen, um PKS zu vermeiden. Dieser Aufwand zeigt, dass die Regulierung nicht effizient ist.

⁴² Siehe Frage 1 des vorliegenden Fragenkatalogs.

⁴³ BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 97.

⁴⁴ Zu den Problemen der MVNOs, deren Vorleistungspreise nicht von der Roaming-Regulierung umfasst sind, siehe die Ausführungen unter 2.2.

Kohärenz

Grundsätzlich wird die Endkundenpreis-Regulierung in der Telekommunikationsregulierung nur als „Ultima ratio“ angewendet. Die Gründe dafür sind bekannt und schlüssig. Das bedeutet, dass erst nach dem Scheitern einer effizient aufgesetzten Vorleistungsregulierung eine Regulierung der Endkundenpreise erfolgen darf (zu einer effizient aufgesetzten Vorleistungsregulierung siehe die Antworten zu den folgenden Fragen).

Ziel: Verbraucherschutz

Das Ziel des Verbraucherschutzes, interpretiert als Schutz vor unerwarteten Preisen für Roamingdienste und sogenannte „Rechnungsschocks“ wird mit den heutigen Transparenz- und Schutzvorschriften effektiv, effizient und kohärent erreicht. Verbraucherschutz, im Sinne eines Profitierens von sinkenden Preisen sowie besserer und kundenfreundlicherer Produkte, kann dauerhaft nur durch das **Ziel Wettbewerb** gewährleistet werden. Die ökonomische Literatur liefert zahlreiche Erklärungen warum, die realen Marktergebnisse liefern zahlreiche Beweise, dass der Wettbewerb als dynamischer Prozess bessere Ergebnisse liefert, als von Regulierern vorgeschriebene Tatbestände. Dies gilt natürlich nur, wenn der Wettbewerb funktioniert. Ist er gestört, wie auf den hier zu betrachtenden Märkten, muss die Regulierung so eingesetzt werden, dass es auf dem Endkundenmarkt einen bestmöglichen Wettbewerb gibt.

Wie in der Antwort auf Frage 1 dargelegt, kann dies nur durch eine ursachenadäquate Regulierung erreicht werden. Diese muss an der Hauptursache für die vorliegende Wettbewerbsstörung ansetzen, nämlich der zu geringen Anzahl sich disziplinierender Anbieter. Diesbzgl. war die derzeitige Regulierung wegen der nur partiellen Einbeziehung der MVNOs auf dem Retail Roaming Markt in die Vorleistungsregulierung nicht hinreichend erfolgreich (siehe Antwort auf Frage 1).

Question 4: If this model is suitable in principle, what modifications may be required in order to achieve a well functioning single market for roaming services? Should this approach be combined with other options?

Der heutige Regulierungsansatz bedarf folgender Modifikationen, um einen funktionierenden Binnenmarkt zu erreichen:

- Einbeziehung der MVNOs in die Vorleistungsregulierung
- Aussetzung der Endkundenpreisregulierung.

Mittels der Einbeziehung der MVNOs in die Vorleistungsregulierung wird der Strukturfaktor „Anzahl sich disziplinierender Anbieter“ bestmöglich positiv (im Sinne einer wettbewerbsfördernden Erhöhung der Anzahl der sich disziplinierenden

Anbieter) beeinflusst. Dies ist die Voraussetzung für einen ohne Endkundenpreisregulierung wirksamen Wettbewerb auf der Endkundenebene. Die Aussetzung der Regulierung der Endkundenpreise ist erforderlich, um den wettbewerblichen Einsatz der unternehmerischen Aktionsparameter zuzulassen und um Kohärenz zur heutigen Regulierungspraxis (Endkundenpreisregulierung als „ultima ratio“) zu wahren. Der wettbewerbliche Einsatz der Aktionsparameter im Anwendungsbereich der Verordnung ist am besten geeignet, um über länderspezifisch begründbare Preisunterschiede (z.B. Unterschiede aufgrund der Topographie) hinausgehende Unterschiede über wettbewerbliche Angebote zu nivellieren und somit einen europäischen Binnenmarkt für Retail Roaming Services zu erreichen.

Question 5: Would regulation of wholesale prices charged to MNOs, combined with transparency measures, be effective, efficient and coherent in light of the single market objective? Would the benefits of regulated wholesale rates be passed through to consumers?

Allein die Regulierung der Preise, die die Mobilfunknetzbetreiber sich gegenseitig auf Vorleistungsebene in Rechnung stellen, führt nicht zu einem funktionierenden Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt für Roamingdienste. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Tendenz der Mobilfunknetzbetreiber die Ersparnisse auf der Vorleistungsseite an die Endkunden weiterzugeben, weitgehend nicht vorhanden ist. Empirische Evidenz dazu liefern zum einen die geringen Unterschiede zwischen den Price Caps und den heutigen Endkundenpreisen, d.h. die Anbieter haben nahezu nur die „erzwungenen“ Preissenkungen durchgeführt.⁴⁵ Zum anderen zeigt die Entwicklung der unregulierten Endkundenpreise für Data Roaming, dass die Marktkräfte nicht zu einem kostenorientierten Preis geführt haben. In Ziff. 2.4. wurde erläutert, warum allein die heutige Wholesale Inbound Roaming Regulierung zwischen MNOs nicht ausreicht, um hinreichend Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt zu schaffen. Von den Vorstößen kleinerer late entrant MNOs geht keine hinreichende Disziplinierungswirkung aus. Die MVNOs sind aufgrund der Steuerbarkeit durch die MNOs nicht in der Lage dauerhaft wettbewerblich zu agieren.

Der Hauptgrund dafür, dass die Marktkräfte auf dem Endkundenmarkt für Roamingdienste nicht das erwünschte Ergebnis geliefert haben ist, dass die derzeitige Vorleistungsregulierung die Anzahl der sich disziplinierenden Anbieter auf dem Endkundenmarkt nicht hinreichend erhöht.⁴⁶ Die in Frage 12 aufgeführten

⁴⁵ In Deutschland bietet allerdings E-Plus nach der in 2.4. dargestellten ökonomischen Logik relativ niedrige Endkundenpreise an.

⁴⁶ BEREC erkennt ebenfalls, dass die heutige Regulierung die wettbewerbliche Situation zwischen MVNOs und MNOs nicht verändert hat, BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 92.

Regulierungsoptionen setzen genau hier an. Daher wird die Beantwortung der Frage 12 vorgezogen.

Question 12: For each of options (i) to (iii) above please indicate whether such approaches can stimulate additional competition for roaming services. In order to achieve significant reductions in roaming prices do you consider that these 'access-based' approaches may need to be combined with other forms of wholesale price regulation (i.e. between MNOs) and/or retail price regulation? Please explain.

- i) Wholesale access für MVNOs zu den Netzen der Fremdnetzbetreiber
- ii) Verpflichtung der Heimatnetzpartner der MVNOs, diesen die Roamingvorleistungen maximal zu einem dem regulierten Wholesale Cap entsprechenden Preis zu verkaufen
- iii) Wholesale access für MVNOs zu allen Leistungen aller europäischen Netzbetreiber

Grundsätzliche Ausführungen

Der Ansatz, MVNOs in die Vorleistungsregulierung einzubeziehen ist die ökonomisch effektive und grundsätzlich (unter dem Vorbehalt der Ausgestaltung) effiziente Lösung, um die strukturellen Wettbewerbshemmnisse auf dem Endkundenmarkt für Roamingleistungen zu beseitigen.⁴⁷

Der Hauptgrund für den unzureichenden Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt für Roamingleistungen ist, dass die derzeitige Vorleistungsregulierung die Anzahl der sich disziplinierenden Anbieter auf dem Endkundenmarkt nicht hinreichend erhöht. Dies ist das wesentliche strukturelle Problem der heutigen Regulierung. Es ist auch deutlich erkennbar, dass die Aktionen eines late entrant MNOs⁴⁸ in Deutschland offensichtlich nicht zu einer Disziplinierung anderer Netzbetreiber geführt haben. Insbesondere müssen early entrant MNOs aufgrund ihrer komfortablen Stellung nicht zwingend über Mengenerhöhungen Skaleneffekte ausnutzen. Bzgl. der disziplinierenden Wirkung, die allein der eine late entrant MNO offensichtlich nicht ausüben kann, ergäbe sich ein völlig anderes Bild in Deutschland, wenn die MVNOs in die Vorleistungsregulierung einbezogen würden. Der folgende ökonomische Zusammenhang gilt natürlich für alle Länder der EU. Die MVNOs hätten dann erstmalig die Möglichkeit, ihre Endkundendienste bzgl. der Vorleistungen nahezu⁴⁹ chancengleich zu den Netzbetreibern anzubieten. Das bedeutet, dass eine solche

⁴⁷ Siehe die Ausführungen in Ziffer 2 und zu Frage 5

⁴⁸ Siehe Fußnote 36.

⁴⁹ Nahezu, weil die Wholesale Vorleistung caps vorsieht. Erhalten z.B. begünstigte MNOs niedrigere Vorleistungspreise als die Caps, sind sie nur verpflichtet dem MVNO die Leistungen zu Preisen, die nicht höher als der Cap sind, anzubieten. In diesem Fall besteht keine vollständige Chancengleichheit.

Roamingregulierung die MVNOs in die Lage versetzt, als ernsthaft disziplinierender Anbieter auf dem Markt für Retail Roaming Services zu agieren. In Deutschland wären die bei einem D-Netz einkaufenden MVNOs in der Lage, auch Preiswettbewerb bei D-Netz-Mobilfunkdiensten zu machen, wozu E-Plus naturgemäß nicht in der Lage ist.⁵⁰ Damit würde die geringe disziplinierende Wirkung von E-Plus vervielfacht, weil die Endkunden der MVNOs in den D-Netzen unmittelbar von Preissenkungen seitens der MVNOs profitieren. Aufgrund der hohen Substituierbarkeit (D-Netz Mobilfunkdienste der MVNOs zu D-Netz Mobilfunkdiensten der D-Netzbetreiber sind in größerem Umfang substituierbar als D-Netz-Mobilfunkdienste und E-Netz Mobilfunkdienste) wären die D-Netzbetreiber grundsätzlich gezwungen zu reagieren und die Preise ebenfalls zu senken.

BEREC wirft die Frage auf, ob die MVNOs überhaupt Anreize hätten, die niedrigeren Vorleistungspreise durchzureichen.⁵¹ Um insbesondere in einem nahezu gesättigten Markt⁵² zusätzlichen Verkehr und zusätzliche Endkunden zu akquirieren, müssen sich die MNVOs hinreichend von den MNOs differenzieren (im Wesentlichen hinsichtlich des Preises und der Produktbündel). Eine solche Differenzierung funktioniert aufgrund der nahezu unregulierten Retail Minus Preissetzung nicht, wie in Ziff. 2.4 erläutert. Somit gibt die vorgeschlagene Vorleistungsregulierung den MVNOs vor dem Hintergrund der nicht mehr rasant wachsenden Märkte eine sichere Chance, ernsthaften Wettbewerb zu machen und Kunden zu akquirieren. Die MVNOs haben den Anreiz, diese Chance trotz der strukturellen Probleme (geringe Preiselastizität der Nachfrage und die Tatsache, dass die Endkunden ihre Anbieterentscheidung nicht nach den Roamingtarifen treffen) zu nutzen. Gerade kleinere MVNOs mit geringerer Finanzkraft haben so die Möglichkeit sich auf dem Retail Roamingmarkt mit geringerem finanziellem Input (aufgrund des geringeren Minutenvolumens als auf dem Domestic Markt) über wettbewerbliche Tarifmodelle⁵³ von den MNOs abzugrenzen und neue Kunden zu werben.

⁵⁰ Im Rahmen des deutschen Diensteanbietermodells (Light MVNO in der Terminologie des BEREC, siehe BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 34) haben die Diensteanbieter (Light MVNOs) üblicherweise Verträge mit allen MNOs.

⁵¹ BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 118.

⁵² Der Mobilfunkmarkt hatte 2009 eine Penetrationsrate von 132,2%, BNetzA (2010), Jahresbericht 2009, S. 92. Früher in Zeiten des rasanten Marktwachstums war zum einen eine Differenzierung nicht in dem Maße wie heute erforderlich, zum anderen ließ die komfortablere Margensituation eine Differenzierung eher zu als heute.

⁵³ BEREC spricht in diesem Zusammenhang über disruptive roaming deals, BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 92.

Aufgrund folgender Sachverhalte und Zusammenhänge ist die Endkundenpreisregulierung überflüssig:

- die von der Konsultation vorgeschlagenen zugangsbasierten Ansätze für MVNOs versetzen diese in die Lage, Vorleistungen zu wettbewerblichen Konditionen einzukaufen
- die MVNOs haben starke Anreize, die Preisvorteile auf den Retail Roaming Markt durchzureichen
- die MVNOs verstärken die noch unzureichende disziplinierende Wirkung der wettbewerblichen Aktionen der late entrant MNOs.

Die Kommission muss allerdings beobachten, ob die MNOs Vergeltungsmaßnahmen gegenüber den MNVOs im nicht regulierten Bereich in Form von „Strafkonditionen“ treffen. Ein solches Vorgehen muss vermieden werden, anderenfalls kann es nicht zu der erwünschten Wirkung bzgl. der Durchreichung der niedrigen Wholesalepreise an die Endkunden kommen.

Ausgestaltung

Bzgl. der Ausgestaltung der Einbeziehung von MVNOs (light und full) muss aus unserer Sicht die technische und administrative Leistungsfähigkeit der meisten netzunabhängigen Anbieter in Europa berücksichtigt werden um nicht durch zu hohe Marktzutrittsschranken die Zahl zusätzlicher Wettbewerber künstlich zu minimieren.

Bei Option i) müssen die größtenteils nur national organisierten MVNOs Roamingverträge mit ca. 80 MNOs in ganz Europa verhandeln und abschließen. Die MVNOs werden dazu nach heutigem Kenntnisstand nicht oder nur unter großen Kosten in der Lage sein. Ebenfalls können die MVNOs nur mit erheblichem Aufwand die erforderlichen technischen Schnittstellen zur Übertragung und Verarbeitung der Abrechnungsinformation implementieren und vorhalten. Wenn aber die Administration der neuen Einkaufsfreiheit für viele MVNOs den durch die Einbeziehung in den Wholesale-Cap entstandenen finanziellen Spielraum wieder aufbraucht, wäre wettbewerblich wenig gewonnen.

Um eine möglichst große Zahl von kleinen netzunabhängigen Anbietern in die Lage zu versetzen, dem Roaming Markt wettbewerbliche Impulse zu geben, ist daher Option ii) zu präferieren. Die Heimatnetzbetreiber der MVNOs müssen verpflichtet werden, den MVNOs die Roaming Dienstleistungen zum Wholesale-Cap weiter zu verkaufen. Soweit dabei zusätzliche Dienstleistungen anfallen, kann der Heimatnetzbetreiber in die Lage versetzt werden, diese Kosten in Form eines mark-ups auf den Wholesale-Cap ebenfalls durchzureichen. Der mark-up muss jedoch entweder im Voraus durch die Kommission festgelegt werden, oder aber durch die Kommission nachträglich auf Basis der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung

reguliert werden, um zu verhindern, dass die MNOs hierfür überhöhte Preise in Rechnung stellen, die den Vorteil des Wholesale-Caps kompensieren und sich der Gesamtpreis gegenüber dem heutigen Status Quo nicht verändert. Zusätzlich müssen Vorkehrungen getroffen werden, um die unter „Grundsätzliche Ausführungen“ dargestellten Vergeltungsmaßnahmen der MNOs zu vermeiden. Diese Lösung würde die Marktzutrittschranken bestmöglich eliminieren und so zu einer deutlichen Vergrößerung der Anzahl disziplinierender Wettbewerber führen.

Option iii) würde, wenn die technische Umsetzbarkeit zu vertretbaren Kosten ermöglicht würde, bspw. durch die Schaffung standardisierter Vorleistungsverträge mit regulierten Entgelten und die Schaffung standardisierter technischer Schnittstellen zu allen europäischen Mobilfunknetzbetreibern, die MVNOs in die Lage versetzen, pan-europäische Mobilfunkangebote zu machen. Damit trägt diese Option grundsätzlich zu dem erwünschten Wettbewerb auf dem Endkundenmarkt für Roamingleistungen bei und wirkt in Richtung der Erfüllung des Binnenmarktzieles. Ein großer Vorteil dieser Variante besteht darin, dass damit nicht nur große Gruppen pan-europäische Angebote machen können. Marktgegebenheiten und Regulierungen, die auch unter dem Gesichtspunkt des Binnenmarktes schlussendlich nur große Gruppen fördern, wirken wettbewerbsgefährdend. Es muss darauf geachtet werden, dass unter dem Blickwinkel des Binnenmarktziels nicht das Wettbewerbsziele vernachlässigt wird. Ein enges pan-europäisches Oligopol ist nicht mit dem Wettbewerbsziel vereinbar. Ohne starke Regulierung und ohne die erforderliche Standardisierung von Verträgen und Schnittstellen erscheinen diese Lösungen jedoch eher neue Marktzutrittsbarrieren zu errichten.

Grundsätzlich müssen bei Option iii) wieder, wie in zu Option i) dargestellt, Kosten und Nutzen der Maßnahmen sorgsam abgewogen werden. Das größte Problem dieser Option besteht allerdings bzgl. der Kohärenz mit dem europäischen Regulierungsrahmen. Die Auferlegung von Zugangsverpflichtungen zu allen Mobilfunkleistungen ohne eine Marktanalyse gemäß Artikel 16 der Richtlinie 2002/21/EG (Rahmenrichtlinie) und Feststellung beträchtlicher Marktmacht ist nicht konform mit dem europäischen Regulierungsrahmen.⁵⁴

⁵⁴ In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, ob der frühere Markt 15 „Zugang und Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobilfunknetzen“ (Amtsblatt der EU L114/48-49) wieder auf die Liste der zu analysierenden Märkte gesetzt werden sollte.

Question 6: Do you consider that retail regulation of data roaming prices is necessary? If not, what are the likely market developments post-June 2012?

Question 7: If retail regulation of data roaming prices was necessary, what would be an appropriate model for such regulation?

Da die in Ziff. 2.1, 2.2 und 2.4 dargestellten Zusammenhänge auch für data roaming gelten, ist auch in diesem Umfeld generell ein regulatorisches Eingreifen geboten. In Analogie zu dem für die Voice Minuten und die SMS Gesagten ist auch hier keine Endkundenpreisregulierung sondern lediglich eine effiziente Vorleistungsregulierung unter Einbeziehung von MVNOs (full und light) erforderlich. Die Regulierung von Endkundenpreisen sollte erst dann erfolgen, wenn diese Form der Vorleistungsregulierung nicht erfolgreich war.

Question 8: Please indicate the advantages and disadvantages of these approaches, relative to each other and to the current model of price capping, considering also competition aspects such as the possibility of margin squeeze?

Ansätze:

1. Roaming Endkundenpreise = Heimatlandpreise + mark-up (für inkrementelle Roaming Kosten), nur mark-up unterliegt der Endkundenpreisregulierung
2. Roaming Endkundenpreise = Endkundenpreise des besuchten Landes

Zu 1.

Dieser Ansatz entspricht grundsätzlich dem EDA Zielkennziffer: Die Differenz zwischen den Preisen für nationale mobile Dienste und Roaming Diensten soll sich in Richtung null entwickeln. Aus diesem Grunde wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

Zu 2.

Eine Regulierung, die den Anbieter zwingt, Preise eines anderen Anbieters zu setzen, auch wenn diese unter Umständen nicht in einem wettbewerblichen Umfeld entstanden sind, kann den Wettbewerb nicht fördern. Des Weiteren erfordert sie hohe Transaktionskosten für die Anbieter, die die Endkundenpreise im besuchten Land prüfen müssen und bei Änderungen Anpassungen vornehmen müssen. Aus beiden Gründen ist von diesem Ansatz abzuraten.

Bei beiden Ansätzen besteht die Gefahr einer Preis-Kosten-Schere, wenn die Vorleistungsregulierung nicht konsistent zu den jeweiligen Endkundenpreisen ist. Insgesamt möchten wir auch an dieser Stelle noch einmal darauf hinweisen, dass die Endkundenpreisregulierung als „Ultima ratio“ genutzt werden sollte.

Question 9: In general, would these decoupling approaches be effective in terms of stimulating greater competition for roaming services? Would all customer segments be able to benefit? Would such increased competition be sufficient to give consumers an effective choice of roaming services at (near) domestic prices?

Question 10: Would such “structural” approaches be efficient? What are the technical implementation issues?

Carrier Pre-select (CPS) ist ein grundsätzlich probates und im Festnetzbereich erfolgreich erprobtes Mittel zur Schaffung von Wettbewerb. Im Festnetz konnte damit eine große Anzahl von Anbietern die beim Markteintritt keine hohen Markteintrittsbarrieren überwinden mussten, Wettbewerb auf Basis regulierter Vorleistungen machen. Genau dies muss auch im Mobilfunk gelten, damit CPS seine wettbewerbsfördernde Wirkung entfalten kann. Das bedeutet, dass neben den MNOs auch die MVNOs zu regulierten Konditionen CPS durchführen können müssen. Diese Argumentation zielt wieder auf den Strukturfaktor „Anzahl sich disziplinierender Anbieter“ ab und knüpft an die Argumentation in den Teilen 1 und 2 sowie in der Beantwortung der Frage 12 an.

CPS hat auf dem hier betrachteten Markt Retail Roaming Services einen grundsätzlichen Vorteil: Dadurch, dass die Endkunden für Roamingleistungen einen CPS Anbieter wählen müssen, wird ihnen eine bewusste Entscheidung für einen Roaminganbieter abverlangt. Ihre Entscheidung wird also auf die Roamingleistung fokussiert und nicht von den Preisen der Domestic Retail Services überlagert. Damit ist eines der Probleme, das für die geringe Wettbewerbsintensität auf diesem verantwortlich gemacht wird, nämlich, dass die Höhe der Roamingpreise nicht entscheidungsrelevant bei der Anbieterwahl sei, entschärft.

Allerdings ist zu erwarten, dass nur gut informierte Kundensegmente die Vorteile der separaten Wahl des Roaminganbieters vollumfänglich nutzen. Die übrigen Kunden werden sich, wenn die Anbieter nicht aktiv für Transparenz sorgen, wie bisher unsensibel gegenüber den Preisen verhalten und aus Gründen der Bequemlichkeit den Anbieter der Domestic Services für CPS wählen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die zu errichtenden und von den MVNOs zu betreibenden Plattformen zur Ermöglichung transparenter Carrier Preselection derart aufwendig sein werden, dass dadurch hohe Marktzutrittsschranken aufgestellt und somit keine hinreichende Anzahl zusätzlicher Wettbewerber in den Markt eintreten werden.

CPS im Heimatmarkt

Der CPS Anbieter im Heimatmarkt soll laut dem Konsultationsdokument eigene Wholesale Roaming Agreements eingehen. Des Weiteren müsste er technisch in der Lage sein, die SIM-Karte des Kunden zu prüfen, wenn dieser roamen möchte. Zusätzliche Signalisierungsmechanismen für das Routen und Abrechnen der Gespräche werden erforderlich. Die meisten MVNOs haben Stand heute keinen eigenen Zugang zu Wholesale Roaming Agreements. Aus diesem Grunde ist es richtig, wenn die Kommission vorschlägt, dass diese Anbieter wholesale roaming access haben müssen. Diese Möglichkeit verursacht aber in Form einer Vielzahl abzuschließender Roamingverträge hohe Transaktionskosten, die für kleinere Anbieter, insb. MVNOs prohibitiv sein würden. Grundsätzlich erfordert die technische Umsetzung bei den MNOs einen hohen Ressourcenaufwand. Des weiteren sind die Light MVNOs größtenteils nicht in der Lage, die technischen Anforderungen umzusetzen.

CPS im besuchten Netz (Angebot und Abrechnung durch Anbieter im besuchten Land)

Zu den zuvor dargestellten technischen Problemen kommen bei diesem Ansatz weitere Schwierigkeiten hinzu. Der Kunde muss für jedes Land eine Anbieterwahl (statt der Wahl eines Anbieters für alle europäischen Länder) treffen. Die Anbieter müssen Wege finden, wie sie den Kunden die Informationen über ihre Produkte zukommen lassen. Dies ist wesentlich schwieriger, wenn die Kundenbeziehung zwischen dem Endkunden und dem Anbieter des besuchten Landes bestehen soll, verglichen mit der vorigen Option (Endkunde und Anbieter aus dem gleichen Land). Somit hat diese Option zusätzlich zu den bei der ersten Option genannten Nachteilen noch die Nachteile noch höherer Umsetzungskosten (z.B. wegen erhöhtem Informationsaufwand) sowie der fehlenden Kundenfreundlichkeit.⁵⁵

CPS operator at the border

Bei dieser Variante soll das Informationsproblem dadurch entschärft werden, dass der Heimatanbieter seinen Endkunden die Informationen über die Roaming CPS Angebote zukommen lassen muss. Technische Probleme bzgl. der Abrechnung werden verringert, da der Heimatanbieter die Abrechnung vornehmen muss. Es muss aber berücksichtigt werden, dass diese Variante dem Heimatnetzbetreiber einen hohen Ressourcenaufwand zumutet, der gegen eventuelle Vorteile dieses CPS abgewogen werden muss.

Zusammenfassung

Für alle CPS Varianten gilt, dass der Kunde die Entscheidung über den Roaming Anbieter bewusst trifft und die Entscheidung nicht von den Domestic services

⁵⁵ Siehe auch BEREC (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 104 ff.

dominiert wird. Die zwar je nach Option unterschiedlichen, aber grundsätzlich hohen Transaktionskosten für die Anbieter führen dazu, dass sich die Anbieter nur aus dem engen Kreis der MNOs rekrutieren. Damit ist auf die Argumentation bzgl. des Strukturfaktors „sich disziplinierende Anbieter“ zurückzukommen. Es ist nicht zu erwarten, dass sich im Rahmen der engen Oligopole ein nachhaltiger Wettbewerb entwickelt. Bzgl. der Anreize der late entrants, günstige Preise anzubieten, ist der erste Ansatz wenig geeignet. Die Motivation der late entrants günstige Preise anzubieten ist bei CPS geringer, da diese Angebote, anders als beim gebündelten Angebot von domestic und roaming Diensten, nicht zwingend die Subscriberzahl erhöhen und die Roamingminuten nicht im eigenen Netz generiert werden. Somit tragen günstige Angebote nicht zur Auslastung des eigenen Netzes bei. Bzgl. der Anreize der late entrants, günstige Preise anzubieten sind die letzten beiden Ansätze besser geeignet, da hier die Netzauslastung der late entrants über den selber erzeugten Verkehr steigt. Allerdings müssen die genannten Nachteile der letzten beiden Varianten gegenüber der ersten Variante berücksichtigt werden. Die Gesamtschau zu CPS führt zu erheblichen Zweifeln, ob der strukturelle Vorteil unter Berücksichtigung des hohen Aufwands und der zweifelhaften Motivation der MNO Oligopolisten, günstige Angebote zu machen und für die nötige Transparenz zu sorgen, überhaupt zum tragen kommt. Daher sollte zumindest zunächst vom CPS abgesehen und abgewartet werden, ob die Wettbewerbsprobleme über die zugangsbasierten Ansätze für MVNOs gelöst werden können. Bei einer Kombination von zugangsbasierten Lösungen mit CPS ist im Interesse der möglichst umfangreichen Steigerung der Anzahl potentieller Wettbewerber eine Lösung zu wählen, die keine unnötigen Marktzutrittsschranken errichtet.

Question 11: How feasible/efficient is the establishment of a spot-trading market for wholesale roaming? Would this approach lead to competitive wholesale rates? How effective would this approach be in terms of achieving competitive retail rates?

Die Kommission stellt im Anhörungspapier dar, dass bei einer Roaming-Vorleistungsauktion die Bündelungen von Angebot und Nachfrage von und nach Roamingvorleistungen nicht erlaubt sein sollen. Damit wird der bidirektionale Austausch dieser Leistungen verboten. Diese Maßnahme verbessert das in 2.1. dargestellte Problem von Anbietern nicht bevorzugter Netze (i.d.R. die kleinen late entrants), indem sie in die Lage versetzt werden, diskriminierungsfreie Vorleistungspreise zu erhalten. Auf dieser Basis können sie, wenn sie entsprechende Anreize⁵⁶ haben, die niedrigeren Vorleistungspreise auf die Endkundenebene durchreichen.

⁵⁶ Diese Anreize wurden in 2.3. b dargestellt.

Der bereits im Rahmen dieser Stellungnahme dargestellten Argumentation bzgl. der Erhöhung des Strukturfaktors „Anzahl der sich disziplinierenden Anbieter“ folgend, müssen auch MVNOs Zugang zu der Auktion haben. Diesen entsteht allerdings bei diesem Vorschlag ein hoher Aufwand, um die technischen Schnittstellen, die für die Nutzung und Abrechnung der selber erworbenen Vorleistungen erforderlich sind, zu implementieren. Kompensieren diese Aufwendungen den finanziellen Spielraum, der durch die neue Einkaufsfreiheit entstehen kann, kann diese Lösung keine nachhaltige Verbesserung des Wettbewerbs auf dem Endkundenmarkt bewirken. Erschwerend kommt für kleinere MVNOs die Schätzproblematik bzgl. des Minutenbedarfs bei geringen benötigten Volumina hinzu.⁵⁷

Weiter ist zu beachten, dass die Implementierung einer funktionierenden Auktion einigen Zeitaufwand verursacht, so dass anzunehmen ist, dass das Auktionsmodell nicht 2012 starten kann. Zu berücksichtigen ist auch, dass geprüft werden muss, ob die großen MNO nicht ihren bidirektionalen Vorleistungsaustausch beibehalten und nur die Restmengen anbieten. Ein solches Vorgehen würde den Vorteil der Auktion zunichte machen.

Zusammenfassung

Eine effizient ausgestaltete Auktion kann zu nicht diskriminierenden, wettbewerblichen Vorleistungspreisen für alle Anbieter von Endkundenprodukten führen (MNOs und MVNOs). Dies ist die Grundlage dafür, dass die wettbewerblichen Marktkräfte auf dem Endkundenmarkt wirken und der gewünschte Wettbewerb entsteht. Dies kann aber nur dann geschehen, wenn darüber hinaus MVNOs als zusätzliche disziplinierende Wettbewerber zugelassen werden würden und deren Marktzutritt nicht durch zu hohe Barrieren erschwert würde. In jedem Fall muss kritisch analysiert werden, ob die Transaktionskosten für MVNOs, die Implementierungskosten für die Auktion und die Kontrollkosten die potenziellen Vorteile nicht kompensieren. Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass die Kosten der Einführung dieses Systems zu hoch sein werden, als dass dadurch volkswirtschaftlich Vorteile in einem derart kleinen Markt wie Roaming erzielt werden können.

⁵⁷ Siehe dazu auch BEREK (2010), International Mobile Roaming Regulation, BoR (10) 58, S. 121. Mit ansteigendem Umfang der Volumina ist es i.d.R. einfacher Schwankungen zu kalkulieren, da Abweichungen vom Durchschnitt gemäß des Gesetzes der großen Zahl immer unwahrscheinlicher werden. Fritsch, Michael, Wein, Thomas, Ewers, Hans-Jürgen (2007), S. 184.

Question 21: To what extent is the use of traffic steering accompanied by a lower retail price for the roaming customer? Where lower roaming prices are conditional upon the use of preferred visited network, how effective is the traffic steering in practise in ensuring that the preferred network is used?

Wie in Teil 2 erläutert, gibt es Anreize insbesondere für late entrants MNOs mit kleinen Marktanteilen über Mengenausweitungen ihre Netze besser auszulasten um Durchschnittskostensenkungen über Ausnutzung der Skaleneffekte zu erzielen. Ziel einer solchen Aktion ist eine Gewinnsteigerung mittels höheren Umsatzes und niedrigeren Durchschnittskosten als zuvor. Dies geschieht teilweise auf dem Markt für nationale Endkundenprodukte.

Damit dieser Mechanismus auch auf dem Markt für wholesale roaming funktioniert (im Sinne, dass late entrants Roamingvorleistungen zu niedrigeren Preisen als der Wholesale-Cap anbietet), müsste durch den niedrigeren Preis eine hinreichende Mengenausweitung generiert werden.⁵⁸

Dafür ist folgendes erforderlich:

Die die Vorleistung nachfragenden Anbieter von Roamingendkundenleistungen müssen in der Lage sein, den Roamingverkehr ihrer Endkunden nach ihrer Wahl über das Netz des jeweils günstigsten Anbieters von Wholesale Roamingleistungen zu lenken.

Unterstützend wirkt, wenn

die die Vorleistung nachfragenden Anbieter von Roamingendkundenleistungen den Preisvorteil an ihre Endkunden durchreichen sowie für hinreichende Markttransparenz sorgen, so dass die Endkunden aufgrund des niedrigen Preises mehr Minuten, SMSs, etc. nachfragen.

Beide Punkte sind natürlich auch für den Anbieter der Roamingendkundenleistung von höchster Relevanz. Wenn er seinen Gewinn über niedrigere Endkundenpreise erhöhen möchte, muss er mehr Subscriber und höhere Nachfrage generieren. Gelingt ihm dies, muss er sicherstellen, dass er tatsächlich in den Genuss des niedrigeren Vorleistungspreises kommt. Dies kann er nur über Traffic Steering erreichen. Er muss den Verkehr über das Netz des günstigsten Anbieters lenken. Würde der Verkehr über ein teureres Netz abgewickelt, hätte der Endkundenanbieter eine geringere Spanne zwischen Vorleistungs- und Endkundenpreis, möglicherweise sogar eine negative Marge. So wird über diese Möglichkeit des Traffic Steering für

⁵⁸ Ist das nicht der Fall, verursacht die Preissenkung nur Umsatzverluste bei gleichbleibenden Durchschnittskosten.

die MVNOs (light und full) zusätzlich der Wettbewerb um die Vorleistungspreise für Roaming -Dienste entfacht.

Aufgrund dessen muss traffic steering möglich sein. In diesem Zusammenhang muss aber sichergestellt werden, dass MVNOs in gleicher Weise wie die MNOs davon Gebrauch machen können, um vitalen Wettbewerb auf Basis der besten Vorleistungspreise machen zu können. Der MVNO muss das Recht gegenüber seinen Netzpartnern haben, diese zu den von ihm gewünschten Traffic Steering Maßnahmen anweisen zu können.