

# ROAMING-GEBÜHREN IN EUROPA ABSCHAFFEN

Auf Grundlage der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zum Zugang zum offenen Internet und zur Änderung der Richtlinie 2002/22/EG über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und –diensten sowie der Verordnung (EU) Nr. 531/2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union („Telecom Single Market“)

**Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Markgrafenstraße 66*

*10969 Berlin*

## **Inhalt**

I. Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen .....	3
II. Die Anmerkungen im Einzelnen .....	4
1. Ausnahmeregelungen eng auslegen .....	4
2. Abschaffung der Roaminggebühren für Endkunden durch Deckelung der Großhandelsgebühren sicherstellen .....	5
3. Grenzüberschreitende Telefonate regulieren .....	6

Am 27. Oktober 2015 hat das Europäische Parlament der Verordnung über einen einheitlichen Telekommunikationsmarkt („Telecom Single Market“) zugestimmt. Die Verordnung wird zum 30. April 2016 in Kraft treten.<sup>1</sup> Die Gebühren für das Telefonieren und Surfen im Ausland werden zum 30. April 2016 zunächst weiter abgesenkt. Frühestens zum 15.06.2017 sollen sie komplett abgeschafft werden. Allerdings sieht die Verordnung zahlreiche Ausnahmen vor, die es Netzbetreibern ermöglichen könnten, sich den neuen Regeln zu entziehen. Zudem steht die komplette Abschaffung der Gebühren für Endkunden unter dem Vorbehalt, dass bis dahin auch eine regulatorische Lösung für Roaming-Großhandelspreise in Kraft ist. Die Preise für grenzüberschreitende Telefonate vom Heimatland ins Ausland bleiben weiter unreguliert.

Aus Sicht des vzbv ergibt sich deshalb aus den neuen Beschlüssen der Europäischen Union zum Roaming dringlicher Handlungsbedarf. Die Europäische Kommission trägt die Verantwortung dafür, ihr Versprechen eines roamingfreien Europas bis Mitte 2017 einzulösen. Sie muss die Weichen richtig stellen, damit ein grenzenloses Europa ohne Roaming-Gebühren keine Utopie bleibt.

## **I. Zusammenfassung der wichtigsten Forderungen**

### 1. Ausnahmeregelungen eng auslegen

Die Nutzung im Rahmen einer fair-use-Klausel darf nicht übermäßig eingeschränkt werden. Netzbetreiber, die beantragen, dass die neuen Regelungen auf sie nicht angewendet werden sollen, sollten verpflichtet werden, Transparenz über die eigene Kalkulation zu schaffen. Roaming-Tarife, die zusätzlich zu den regulierten EU-Tarifen angeboten werden, sollten nicht prominenter oder umfassender beworben werden dürfen als die EU-Tarife.

### 2. Abschaffung der Roaminggebühren für Endkunden durch Deckelung der Großhandelsgebühren sicherstellen

Die Großhandelspreise müssen zügig gedeckelt werden, um die Roaminggebühren für Endkunden bis Mitte 2017 abschaffen zu können.

### 3. Grenzüberschreitende Telefonate regulieren

Telefonate vom Heimatland ins Ausland sollten nicht teurer sein als umgekehrt. Daher sollten die Entgelte, die die Netzbetreiber sich gegenseitig

---

1

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0309%28COD%29&l=en>

für die Anrufzustellung berechnen, europaweit auf ein einheitliches Niveau gesenkt werden.

## II. Die Anmerkungen im Einzelnen

### 1. Ausnahmeregelungen eng auslegen

Die Verordnung sieht mehrere Einschränkungen der geplanten Abschaffung der Roaminggebühren vor. Aus Sicht des vzbv müssen die Kriterien für die Anwendbarkeit dieser Ausnahmeregelungen möglichst eng gefasst sein.

Zunächst ist hier die „fair use“-Regelung zu nennen. Wenn der Netzbetreiber der Meinung ist, dass die Nutzung über das übliche Maß hinausgeht, kann er die bisherigen Zuschläge weiterhin erheben. Bis zum 15.12.2016 soll die Kommission, nach Beratung mit GEREK, Details der geplanten „fair use“-Einschränkungen festlegen. Entscheidend wird hier sein, wie viele Gesprächsminuten und wie viele Megabyte Datenvolumen hier ohne Zuschläge inklusiv sein werden.

**Die zuschlagsfreie Nutzung darf im Rahmen einer fair-use-Klausel nicht übermäßig eingeschränkt werden.** Vielmehr darf die Untergrenze des im Ausland zuschlagsfrei nutzbaren Inklusivvolumens an Gesprächsminuten und Daten nicht unterhalb des für die Inlandsnutzung vertraglich vereinbarten Volumens liegen. Nur so kann der Kunde sein gewohntes Nutzungsverhalten auch im Ausland fortsetzen. Ebenso darf die Nutzbarkeit nicht auf einzelne Tage, Wochen oder Monate, also etwa auf die Ferienzeit, eingeschränkt werden. Für Pay-as-you-go- und Prepaid-Verträge muss gelten, dass die Roamingnutzung im Rahmen des vom Kunden durchschnittlich in Anspruch genommenen Volumens an Gesprächsminuten und Daten zuschlagsfrei inklusiv sein muss. Entsprechend klare Vorgaben sollten die Kommission und GEREK entwickeln.

Eine weitere Ausnahme ist für den Fall vorgesehen, dass der Netzbetreiber befürchtet, seine tatsächlich mit dem Roaming verbundenen zusätzlichen Kosten nicht decken zu können. Er kann dann bei der nationalen Regulierungsbehörde beantragen, dass die Neuregelung für ihn nicht gelten soll und er weiter Zuschläge erheben darf. Details zur Beurteilung dieser Anträge soll die Kommission nach Abstimmung mit GEREK zum 15.12.2016 vorlegen.

**Netzbetreiber, die beantragen, dass die neuen Regelungen auf sie nicht angewendet werden sollen, sollten verpflichtet werden, Transparenz über die eigene Kalkulation zu schaffen.** Wenn ein Anbieter behauptet, mit der Deckelung der Roaminggebühren könnte er seine Kosten nicht decken oder wäre zu einer Anhebung der Inlandspreise gezwungen, sollte er verpflichtet werden, der nationalen Aufsichtsbehörde gegenüber alle Informationen offenzulegen, die aus Sicht des Regulierers zur Beurteilung des Sachverhalts nötig sind.

Des Weiteren ist vorgesehen, dass Netzbetreiber neben dem regulierten Roaming-Angebot auch andere Roaming-Tarife vermarkten können, wenn sie die Kunden darauf hinweisen, dass diese dann nicht von den Konditionen der EU-Regulierung profitieren. **Roaming-Tarife, die zusätzlich zu den regulierten EU-Tarifen angeboten werden, sollten nicht prominenter oder umfassender beworben werden dürfen als die EU-Tarife.** Um von ihrer Wahlfreiheit Gebrauch machen zu können, sollten Verbraucherinnen und Verbraucher stets beide Tarife nebeneinander vergleichen können. Es sollte den Anbietern nicht ermöglicht werden, Kunden gezielt von der Möglichkeit abzulenken, sich in der Übergangszeit bis 2017 für einen regulierten EU-Tarif zu entscheiden. Eine entsprechende Transparenzverpflichtung könnte Teil eines verbindlichen Produktinformationsblatts oder einer verbindlich vorgegebenen Online-Darstellung sein. Beispielsweise würde sich eine Gegenüberstellung in Form einer Vergleichstabelle anbieten.

Der vzbv begrüßt die verschiedenen in der Verordnung enthaltenen Vorschriften zur Tariftransparenz. Sie sind jedoch kein Ersatz für klare rechtliche Vorgaben. **Die Aufsichtsbehörden und die Kommission müssen durch konsequente Umsetzung der künftigen Vorschriften dafür sorgen, dass zusätzliche Roaming-Kosten nach dem 15.06.2017 nur noch in absoluten Ausnahmefällen entstehen.** Es reicht nicht, Kunden über die zusätzlichen Kosten, die ihnen unter Umständen auch nach dieser Frist entstehen, transparent zu informieren.

## **2. Abschaffung der Roaminggebühren für Endkunden durch Deckelung der Großhandelsgebühren sicherstellen**

Die Verordnung macht die Abschaffung der Roaming-Gebühren für Endkunden ausdrücklich davon abhängig, ob auch eine Regelung für den Großhandel gefunden wird. Um die Roaming-Abschaffung bis zum 15.06.2017 nicht zu gefährden, muss schnellstmöglich ein Vorschlag für die Deckelung der Großhandelspreise auf den Tisch.

Kein Netzbetreiber besitzt überall in Europa eigene Infrastruktur. Er ist darauf angewiesen, dass seine Kunden zum Telefonieren und Surfen Netze von Wettbewerbern mitnutzen können. Dafür muss er sog. **Roaming-Großhandelsgebühren** an seine Wettbewerber zahlen, die der Anbieter im Ausland dem jeweiligen Heimanbieter berechnet. Von diesen zahlt der Netzbetreiber des Gastlandes die Gebühren des internationalen Carriers, der seinerseits die Terminierungsentgelte im Heimatland bezahlt. Bei eingehenden Anrufen wird für den heimischen Netzbetreiber das im jeweiligen Gastland gültige Entgelt fällig, wie bei einem grenzüberschreitenden Anruf. Im Rahmen von Großhandelsverträgen können Netzbetreiber untereinander Paketpreise aushandeln.

All diese Kosten müssen die Netzbetreiber letztlich über die **Endkundenpreise** refinanzieren. Damit das funktioniert, müssen strukturell die Endkundenpreise über den Großhandelspreisen liegen und diese über den

Betriebskosten. Andernfalls macht der Netzbetreiber rechnerisch einen Verlust, den er freilich im Rahmen einer Mischkalkulation, etwa über höhere Preise auf dem Heimatmarkt, ausgleichen kann. Tatsächlich liegen jedoch schon heute in einigen Ländern die heimischen Endkundenpreise unterhalb der Roaming-Großhandelspreise. Wenn Roaming-Gebühren für Endkunden abgeschafft werden sollen, das Roaming also nicht mehr teurer sein soll als das Telefonieren zu Hause, bedeutet dies, dass die Netzbetreiber die hohen Großhandelspreise nicht mehr durch Aufschläge auf ihre Endkunden umlegen können.

Die naheliegende Folgerung: **Die Großhandelspreise müssen gedeckelt werden**, und zwar auf ein Niveau, das den Erhalt und den weiteren Ausbau der Netze ermöglicht, zugleich aber die vor allem bei großen, multinationalen Wettbewerbern unverhältnismäßig hohe Marge zwischen realen Kosten und Großhandelspreisen reduziert. Als unverhältnismäßig könnte zum Beispiel eine Gewinnspanne gelten, die ein Vielfaches der im Rahmen des Roaming tatsächlich anfallenden zusätzlichen Kosten beträgt.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Unternehmen dort, wo sie eigene Infrastruktur besitzen und folglich keine oder kaum zusätzliche Kosten haben, ihren Kunden gleichwohl Roaming-Gebühren in Rechnung stellen. Wer im Ausland mit einem Schwesterunternehmen eines heimischen Telekommunikationsanbieters unterwegs ist, zahlt als Endkunde dieselben Roaming-Gebühren, die er auch zahlen müsste, wenn sein Anbieter die Infrastruktur eines Wettbewerbers nutzen und vergüten müsste. Man darf beispielsweise als o2-Kunde keineswegs das Netz der Telefonica in Spanien zuschlagsfrei nutzen.

Die Deckelung der Großhandelsgebühren könnte einen Anreiz dafür setzen, dass die großen Unternehmen die durch oligopolistische Marktkonsolidierung erreichten Sparvorteile an die Verbraucher weitergeben, damit diese weder für die Nutzung der Netze im Inland, noch im Ausland überhöhte Preise zahlen. Auch könnte sie der Gefahr einer Erhöhung der heimischen Endkundenpreise entgegenwirken.

### 3. Grenzüberschreitende Telefonate regulieren

Eine Abschaffung der Roaming-Gebühren allein genügt nicht. Es müssen auch **die Endkundenpreise für grenzüberschreitende Anrufe europaweit gedeckelt werden**. Da dies bislang versäumt wurde, gibt es derzeit eine Ungleichbehandlung von Roaming-Gesprächen und grenzüberschreitenden Gesprächen aus dem Heimatland, die für Verbraucher nicht nachvollziehbar und ihnen oft auch nicht bewusst ist. Dass Gespräche aus Deutschland ins europäische Ausland erheblich teurer sein können als Gespräche aus dem Urlaub nach Hause, weil letztere als Roaming-Gespräche reguliert sind, überrascht viele Verbraucher. Die Uneinheitlichkeit von Roaming und grenzüberschreitenden Telefonaten zu beseitigen, würde die Akzeptanz der europäischen Regulierung bei den Verbrauchern sicher steigern.

Voraussetzung dafür wären allerdings **europäisch harmonisierte Terminierungsentgelte. Diese sollten also auf ein einheitliches Niveau festgesetzt werden.**

Es wird von den Netzbetreibern immer wieder darauf hingewiesen, dass neben den Roaming-Großhandelsgebühren auch die Terminierungsentgelte einen Einfluss auf die Endkundenpreise haben. Denn neben den Roaming-Gebühren im Großhandel, die für die Nutzung fremder Netze fällig werden, entstehen den Netzbetreibern weitere Kosten, nämlich Terminierungsentgelte für die Zustellung von Anrufen bzw. SMS-Nachrichten. Diese sind teils dem Markt überlassen – so sind SMS beispielsweise in den meisten europäischen Ländern unreguliert –, teils werden sie von nationalen Regulierungsbehörden festgesetzt.

**Aus Sicht des vzbv sollten deshalb die europäischen Terminierungsentgelte auf ein einheitliches Niveau gesenkt werden. In der Folge könnten die Gebühren auch die Endkundengebühren für grenzüberschreitende Telefonate europaweit gedeckelt werden.**