

Regulierungen des internationalen Roaming in Mobilfunknetzen

Schweizer Endverbraucher, die ihr Mobiltelefon im Ausland benötigen, zahlen Gebühren, die weit über den Kosten liegen. Dabei ist es ein schwacher Trost, dass die Gebühren in der Europäischen Union (EU) ähnlich hoch sind. Deshalb hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die Auslandsroaming-Gebühren in der EU sowohl auf der Grosskunden- als auch auf der Endverbraucher-ebene zu regulieren. Die Auswirkungen dieser Massnahmen für Schweizer Endverbraucher dürften allerdings gering sein. Angesichts der limitierten Interventionsmöglichkeiten der Schweizer Regulierungsbehörden ist davon auszugehen, dass die Schweizer Konsumenten mindestens kurz- und mittelfristig weiterhin überhöhte Auslandsroaming-Gebühren zahlen müssen.

Schweizer Roaming-Gebühren im Vergleich

Die Roaming-Gebühren von Schweizer Endverbrauchern, wenn sie ihr Mobiltelefon in einem anderen Land benutzen, werden mit den Gebühren verglichen, welche die Endverbraucher des besuchten Landes für die gleichen Telefontestinationen bezahlen. Als Beispielland wurde Frankreich gewählt, da es ein beliebtes Reiseziel für Schweizer Touristen und Geschäftsleute ist. Ausserdem gehören die französischen Mobilfunkgebühren seit jeher zu den höchsten in der EU. Wenn also die schweizerischen Auslandsroaming-Gebühren im Vergleich mit den französischen Gebühren hoch erscheinen, liegt dies nicht an den besonders niedrigen Inlands- und internationalen Gebühren Frankreichs. Wir vergleichen die Gebühren für die drei am häufigsten vorkommenden Arten von Auslandstelefonaten:

- Ein Schweizer Endverbraucher, der in Frankreich einen Endverbraucher in der Schweiz anruft;
- ein Schweizer Endverbraucher, der in Frankreich einen anderen Endverbraucher anruft;
- ein Schweizer Endverbraucher, der in Frankreich von einem Endverbraucher in der Schweiz angerufen wird.

Es zeigt sich, dass Schweizer Endverbraucher für die gleichen Telefontestinationen viel höhere Gebühren bezahlen als die französischen Endverbraucher (siehe *Grafik 2*). Der Preis ist etwa doppelt so hoch für einen Schweizer Endverbraucher, der eine Person in der Schweiz anruft (3.20 Fr.) wie für einen französischen Endverbraucher, der eine Person in der Schweiz anruft (1.70 Fr.). Bei einem Anruf an eine andere Person in Frankreich ist

der Preisunterschied sogar noch frapperanter (2.30 statt 0.90 Fr.).

Damit bewegt sich die Gebühr für einen erhaltenen Anruf deutlich über den Kosten. Die Europäische Kommission schätzt die durchschnittlichen Nettokosten, um innerhalb von Europa einen Anruf von zwei Minuten entgegenzunehmen, auf 0.32 Franken. Handelt es sich jedoch um einen Schweizer Endverbraucher, der in Frankreich einen Anruf entgegennimmt, so liegt der Preis mit 1.20 Franken fast viermal höher.

Zwar können diese Ergebnisse nur als illustratives Beispiel betrachtet werden. Die Preisstruktur unterliegt einem stetigen Wandel und stellt deshalb eine Momentaufnahme dar, während die von uns genannten Gebühren nur einige der Abos abdecken. Nichtsdestotrotz decken sich unsere Ergebnisse voll und ganz mit jenen der Europäischen Kommission (siehe *Kasten 2*) sowie der nationalen Regulierungsbehörden in EU-Mitgliedsstaaten: Auslandsroaming-Gebühren in Europa sind um ein Vielfaches höher als nationale Gebühren, und es gibt keine Hinweise darauf, dass diese Erkenntnisse nicht auch für die Schweiz Geltung haben.

Voraussichtliche Auswirkungen des EU-Vorschlags in der Schweiz

Da die Schweiz kein Mitglied der EU ist, wird sie vom Vorschlag der Kommission, die Roaming-Gebühren zu regulieren, nicht direkt betroffen sein. Die Schweizer Roaming-Gebühren für Endverbraucher werden deshalb nicht automatisch fallen, sollte der Vorstoss der Kommission den politischen Prozess erfolgreich durchlaufen. Weil Roaming immer zwischen zwei Ländern stattfindet, kann diese Angelegenheit nur auf einer internationalen Ebene wirkungsvoll angegangen werden.

Grosskunden: Gebühren könnten sinken

Dennoch besteht unserer Ansicht nach die Möglichkeit, dass die schweizerischen Grosskundengebühren für das Auslandsroaming sinken könnten. Der Grund für diese Annahme ist die Tatsache, dass die neue Technologie den Mobilfunkbetreibern ermöglicht, ihren Auslandsroaming-Verkehr auf die Netze derjenigen Betreiber zu leiten, welche die tiefsten



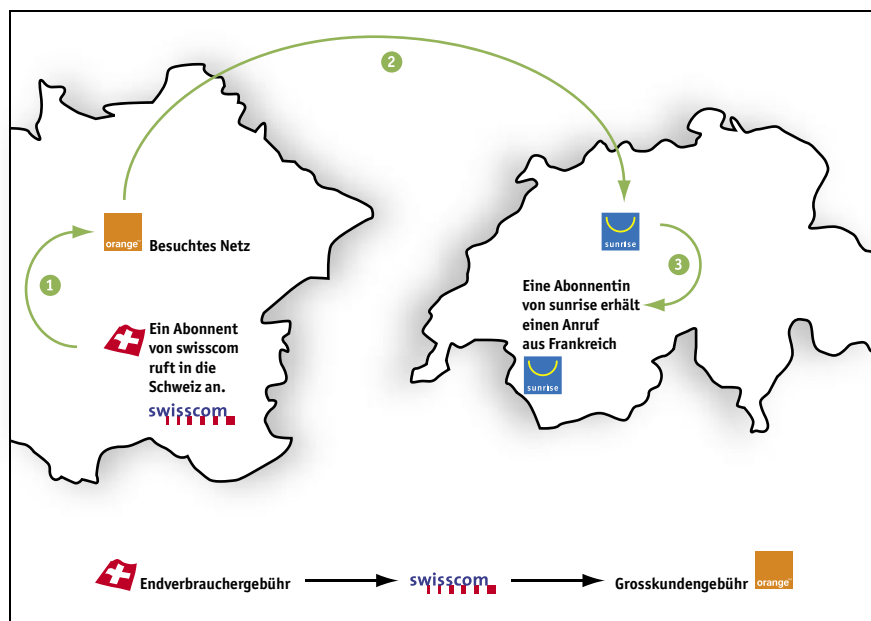
Christian Jervelund
Senior Economist,
Copenhagen Economics,
Kopenhagen



Simen Karlsen
Economist
Copenhagen Economics
Kopenhagen

Grafik 1

Auslandsroaming am Beispiel Schweiz-Frankreich



Quelle: Copenhagen Economics / Die Volkswirtschaft

Roaming-Gebühren anbieten. Der verschärfte Wettbewerb bei den Grosskunden würde zu tieferen Grosskundengebühren führen. Dieser Trend könnte sich auch auf schweizerische Mobilfunkbetreiber übertragen, zumal schweizerische Mobilfunkbetreiber zu Allianzen mit Betreibern in der EU gehören. Gegen eine solche Entwicklung spricht, dass es im Interesse von Betreibern in der EU liegt, den Schweizer Betreibern Gebühren zu berech-

nen, welche die (zukünftigen) durch die EU regulierten Gebühren übersteigen. Deshalb liegt es zwar im Bereich des Möglichen, aber nicht unbedingt des Wahrscheinlichen, dass die Schweizer Grosskunden im Roaming-Bereich tiefere Gebühren erleben werden.

Endverbraucher: Stabile Gebühren zu erwarten

Auf der Endverbraucherebene könnten Marktunvollkommenheiten verhindern, dass Endverbraucher in der Schweiz von den gesunkenen Grosskundentgelten für das Auslandsroaming profitieren können. Dafür sprechen insbesondere zwei Gründe:

- Zum einen besteht für die meisten Endverbraucher wenig Veranlassung, bei der Wahl ihres Abos den Auslandsroaming-Gebühren grosse Beachtung zu schenken. Die Kosten für das Auslandsroaming sind ein integraler Teil des Mobiltelefon-Abos und stellen für die meisten Endverbraucher einen ziemlich kleinen Teil ihrer Ausgaben für das mobile Telefonieren dar. Dies bedeutet, dass viele Endverbraucher – insbesondere Konsumenten – bei der Wahl ihres Abos nicht darauf achten, wer die niedrigsten Roaming-Gebühren hat, und stattdessen anderen, wirtschaftlich wichtigeren Aspekten des Abos Beachtung schenken.
- Dass die Endverbraucher die Auslandsroaming-Gebühren nicht in den Vordergrund stellen, liegt auch am Mangel an Transparenz. Derzeit ist es für die meisten Endverbraucher schwierig, sich einen Überblick darüber zu verschaffen, welche Anbieter tatsächlich die niedrigsten Gebühren haben. Die Gebühren variieren, je nachdem, ob der Endverbraucher ein Ortsgespräch im Land macht, in dem er sich gerade befindet, ob er daheim oder ein Drittland anruft oder ob er einen Anruf entgegennimmt, während er sich im Ausland befindet. Ausserdem sind die Gebühren zwischen den Anbietern auch unterschiedlich in Bezug darauf, ob es sich um Hauptverkehrszeiten handelt oder nicht oder ob jemand auf einem Festnetz- oder einem Mobilanschluss angerufen wird. Die verschiedenen Betreiber können ihre Gebühren je nachdem auch pro Sekunde, pro 15, 30 oder 60 Sekunden berechnen. Solch komplexe Preisstrukturen reduzieren die Transparenz für die Endverbraucher.

So besteht für Mobilfunkbetreiber wenig Anlass, ihre Auslandsroaming-Gebühren im Endkundensektor zu senken, um damit Kunden anzuziehen. Daraus lässt sich wiederum schliessen, dass die Endverbraucher nur teilweise von sinkenden Auslandsroaming-Gebühren im Grosskundensektor werden profitieren können.

Kasten 1

Was ist Auslandsroaming?

Man spricht von Auslandsroaming, wenn Endverbraucher ihr Mobiltelefon im Ausland benutzen. Nehmen wir beispielsweise an, ein Schweizer Swisscom-Kunde ruft mit seinem Mobiltelefon von Frankreich aus seine Freundin in der Schweiz an, die ein Sunrise-Abo hat. Um von Frankreich aus einen Anruf zu tätigen, wird das Mobiltelefon des Schweizer Endverbrauchers zunächst mit einem französischen Netz verbunden, zum Beispiel mit Orange France (siehe Grafik 1). Orange France übermittelt den Anruf anschliessend an das Netz von Sunrise in der Schweiz. Dazu erhebt Orange France eine Gebühr von seinem Grosskunden, d.h. von Swisscom. Gleichzeitig verlangt Swisscom vom Schweizer Endverbraucher eine Endverbrauchergebühr, da dieser ja ein Swisscom-Abo hat.^a

Neben Anrufen in sein Heimatland macht unser Schweizer Endverbraucher, der aus Frankreich telefoniert, aber auch andere Telefonate. Er ruft zum Beispiel eine andere Person in Frankreich an. In diesem Falle überquert der Anruf die franzö-

sische Grenze nicht. In einer dritten Variante schliesslich telefoniert der Schweizer Endverbraucher mit jemandem, der sich in einem Drittland, nehmen wir an in Deutschland, aufhält.

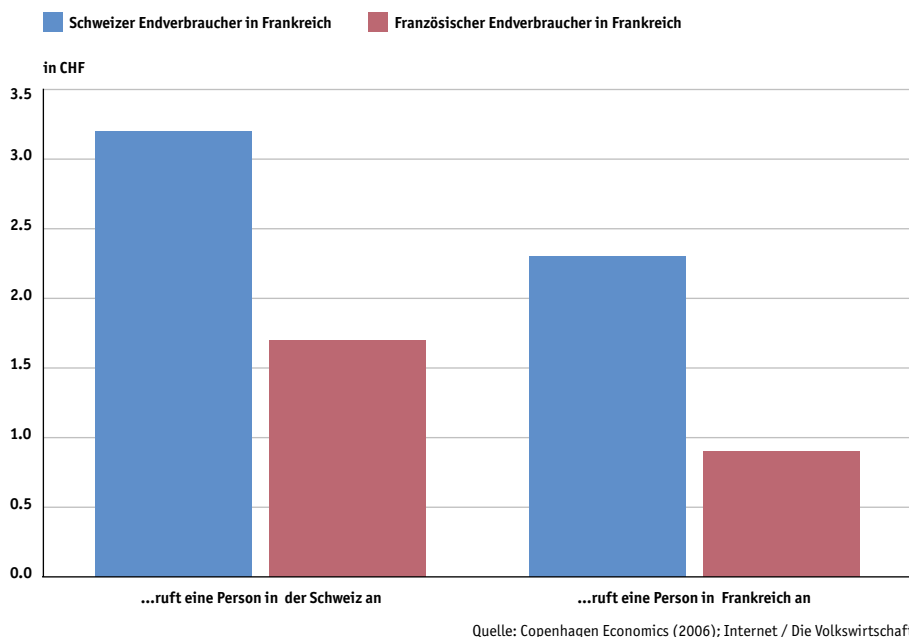
In allen drei Fällen ruft der Schweizer Endverbraucher entweder auf ein Mobiltelefon oder auf einen Festnetzanschluss an. Der Schweizer Endverbraucher bezahlt jeweils an seinen Betreiber zu Hause eine Endverbrauchergebühr, während gleichzeitig der Betreiber daheim dem Betreiber des besuchten Netzes eine Grosskundengebühr für das Auslandsroaming entrichten muss.^b

a Zusätzlich erhält Sunrise eine Terminationsgebühr, und zwar entweder vom besuchten Betreiber, Orange France, oder von einem Transitbetreiber. Normalerweise ist die Termination in der Standardgebühr für Auslandsroaming-Grosskunden eingeschlossen.

b Es gibt auch noch eine vierte Variante für den Schweizer Endverbraucher, der sich in Frankreich aufhält: Er erhält einen Anruf von seiner Freundin.

Grafik 2

Gebühren für aus Frankreich telefonierende Schweizer und französische Endverbraucher, 2006
 Kosten für ein Gespräch von 2 Minuten, inkl. MwSt.



Quelle: Copenhagen Economics (2006); Internet / Die Volkswirtschaft

oft eine neue Handynummer beantragen, was bedeutet, dass sie alle ihre Kontakte entsprechend informieren müssen. Aus diesem Grund ist diese Variante auch nur für die Kunden eine gute Lösung, die viel international unterwegs sind.

Regulierung kann eine Senkung der Endverbrauchergebühren bewirken

Angesichts des Befunds, dass die Roaming-Gebühren für schweizerische Endverbraucher trotz sinkender Preise für Grosskunden kaum fallen werden, rückt die Möglichkeit einer regulatorischen Intervention vermehrt ins Blickfeld der Behörden. Eine solche Intervention erweist sich jedoch als schwierig, gelten doch hierzulande keine EU-internen Binnenmarktvorschriften, sondern nur Bestimmungen des Wettbewerbsrechts, sektorspezifische Bestimmungen und/oder Regeln über den Preismissbrauch. Die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) hat zurzeit keine Kompetenzen in Bezug auf Auslandsroaming-Gebühren. Zudem sind die Prozesse langwierig, da Rekurse zu langen Verfahrensdauern führen.

Aufgrund des Mangels an Regulierungsmöglichkeiten der Roaming-Gebühren im Endverbrauchersektor könnte es von Vorteil sein, stattdessen die beiden Marktschwächen zu beheben, welche die Endkunden direkt betreffen: den Mangel an Transparenz und die fehlende Sensibilität der Endverbraucher.

Eine mögliche Massnahme zur Sensibilisierung der Endverbraucher wäre die Veröffentlichung von Preisvergleichen der Roaming-Gebühren verschiedener Anbieter im Internet. Weiter könnten die Schweizer Behörden verlangen, dass Mobilfunkbetreiber ihren Endverbrauchern kostenlose Informationen zu den Roaming-Gebühren – entweder per SMS oder telefonisch – zukommen lassen. Auch könnten Mobilfunkanbieter potenzielle neue Abonnenten mit Informationen zu den geltenden Roaming-Gebühren versorgen. Und schliesslich könnten die Schweizer Wettbewerbsorgane die Auslandsroaming-Gebühren in der EU als Massstab für Schweizer Anbieter verwenden, um dadurch tiefere Auslandsroaming-Gebühren für Schweizer Endverbraucher zu fordern. Dieser letzte Vorschlag kann jedoch nur dann funktionieren, wenn die Roaming-Gebühren in der EU nicht auf dem gleichen überhöhten Niveau verharren wie in der Schweiz.

Neue Technologien: Internet-Telefonie und internationale SIM-Karten

Hohe Auslandsroaming-Gebühren können technologische Innovationen und Entwicklungen im Bereich Auslandsroaming ankurbeln. Nachstehend betrachten wir die zwei Alternativen, die unserer Ansicht nach das grösste Potenzial haben, Endverbraucherpreise zu senken. Eine preissenkende Wirkung werden beide Technologien wenn überhaupt erst langfristig entfalten können.

Die erste Alternative ist die Internet-Telefonie (Voice over IP), die bereits massive Auswirkungen auf die Fixnet-Telefonie hat. Durch die Entstehung von 3G- und Wireless-Netz-Technologien – wie Wi-Fi – sowie neue Terminals wird es technisch möglich, auch die IP-Mobilfunk-Technologie auszunützen. Die meisten Endverbraucher werden kurz- oder mittelfristig aus den durch IP-Telefonie billiger gewordenen Auslandsroaming-Gebühren keinen Nutzen ziehen.

Die zweite Alternative sind internationale SIM-Karten, welche es den Endverbrauchern ermöglichen, viel günstiger aus dem Ausland zu telefonieren. Diese Technologie wird von Betreibern wie Riiing Mobile und United Mobile angeboten. Um den Endverbrauchern im Ausland bessere Gebühren anbieten zu können, erwerben diese Anbieter entweder internationale Interkonnections-Leitungen zu tiefen Gebühren oder sie sind im Besitz von eigenen internationalen Netzen. Bei dieser Lösung müssen die Endverbraucher jedoch

Kasten 2

Untersuchungsergebnisse der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission schätzt, dass die europäischen Endkundengebühren für Auslandsroaming viermal höher sind als die inländischen Gebühren. Die Kommission stützt sich bei diesem Ergebnis auf vertrauliche Zahlen und bewertet die Auslandsroaming-Gebühren sowohl im Grosskundenbereich als auch im Endverbraucherbereich als viel zu hoch.

Im Durchschnitt sind die Grosskundengebühren für Auslandsroaming viermal höher als die Kosten. Ferner ist das Preisniveau für Endverbraucher in Europa ca. 50% höher als dasjenige für durchschnittliche Grosskunden. Durchschnittlich beträgt das Endkundenentgelt für Auslandsroaming 2.30 Euro (3.60 Fr.) für einen zweiminütigen Anruf innerhalb der EU.

Diese Zahlen lassen vermuten, dass die schweizerischen Auslandsroaming-Gebühren für einen Anruf in Frankreich (zwischen 2.3 und 3.2 Franken) leicht unter dem EU-Durchschnitt liegen. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die EU-Durchschnittsgebühren auch Telefonate beinhalten, bei denen höhere Durchquerungskosten anfallen, weil auch Anrufe in ein Drittland mitgerechnet werden (Beispiel: ein Däne, der aus Griechenland jemanden in Polen anruft). Vergleicht man die beiden Niveaus der Durchschnittsgebühren ohne diese Variante, liegen die EU-Gebühren etwas tiefer und nähern sich dadurch den schweizerischen Gebühren an.