

Optionstarife in der Telekommunikation – Förderung oder Behinderung von Marktentwicklung und Wettbewerb?

1. Optionstarife sind eine in weiten Teilen der Wirtschaft verbreitete Form der Preissetzung. Sie finden sich in solch verschiedenen Märkten wie der Autovermietung, der Tourismusbranche mit ihren Pauschalreiseangeboten, den Finanzdienstleistungen oder der Elektrizitätswirtschaft. Optionstarife gibt es sowohl auf Wettbewerbsmärkten als auch auf Märkten, deren Marktstruktur durch monopolistische oder andere marktmächtige Anbieter charakterisiert ist.

Allgemeine Einordnung

2. Für die im Telekommunikationsbereich aktuell wieder diskutierte Form von Optionstarifen ist charakteristisch, dass im Prinzip gleiche Leistungen zu unterschiedlichen Tarifen angeboten werden. Der Kunde kann dann wählen, welcher Tarif besser zu seinem Nutzungsverhalten und zu seinen Präferenzen passt. Der am besten geeignete Tarif führt bei richtig prognostiziertem eigenen Nutzungsverhalten zu den niedrigsten Gesamtausgaben für den Nutzer. Die Zuordnung (Selbstselektion) des Kunden erbringt dem Anbieter nicht selten als Zusatzeffekt interessante Informationen über die Selbsteinschätzung seiner Kunden, die z.B. im Marketing oder bei der Kapazitätsplanung nutzbar sein können. Die richtige Tarifwahl setzt aus Kundensicht eine möglichst zutreffende Einschätzung des eigenen Nutzungsverhaltens in der absehbaren Zukunft voraus. In einzelnen Branchen entlasten Anbieter den Kunden bei diesem schwierigen Prognoseproblem, indem sie ex post den für ihn optimalen Tarif heraussuchen. Ein solches Tarifmodell gilt vielfach als besonders kundenfreundlich, weil sich Nutzer

über ihr eigenes Nutzungsverhalten täuschen und insofern ex ante eine falsche Tarifwahl treffen können. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Wahl eines Telekommunikationstarifs sich nicht ausschließlich nach dem durchschnittlichen Nutzungsverhalten richtet, sondern auch die Verfügbarkeit bestimmter Möglichkeiten (Optionen) bewertet, auch wenn diese nur selten oder gar nicht ausgeschöpft werden.

3. Bei den in der Telekommunikation üblichen Optionstarifen hat der Kunde im Allgemeinen die Wahl zwischen unterschiedlichen Kombinationen aus Grund- und Gesprächsentgelten. Durch Zahlung höherer Grundentgelte erhält er niedrigere Gesprächsentgelte. Immer verbreiteter werden auch "Flat"-Elemente bei den Gesprächsentgelten. Übliche Formen dieser Tarifierungsart sind: Tage oder Tageszeiten, an denen keine Gesprächsentgelte zu zahlen sind, lange Zeittakte, Zeitintervalle, für die keine Gesprächsentgelte anfallen. Grenzfall derartiger Tarifsätze sind Flattarife, bei denen innerhalb der vereinbarten Abrechnungsperiode keine zeit- oder volumenbasierten Verkehrsentgelte mehr erhoben werden, wie dies etwa für die Internetnutzung verbreitet ist. Der Trend zu volumen- und zeitunabhängigeren Entgeltelementen führt auch zu einer veränderten Risikoverteilung: Der Erlösstrom des Anbieters entkoppelt sich stärker vom Nutzungsvolumen des Kunden; der Kunde kann andererseits seine Auszahlungen verlässlicher planen, ohne dabei seine ungewissen und schwankenden Nutzungen berücksichtigen zu müssen. Zugleich ist damit zu rechnen, dass derartige Tarife Änderungen im Nutzungsverhalten nach sich ziehen, weil nun Zeit und Volumen als Restriktion der Nutzung von Kommunikationsdiensten weniger wirksam werden.
4. Optionale Tarife haben effizienzfördernde Eigenschaften. Für den Kunden stellen sie insofern eine Verbesserung dar, als dass er sie freiwillig nur wählt, wenn er meint, dass sie ihn günstiger als der Standardtarif stellen. Dadurch, dass niedrigere Grenzpreise angeboten werden, sollte die Nachfrage im Allgemeinen ansteigen, und das Nachfragepotential wird besser ausgeschöpft werden. Dies führt zu mehr Wachstum im Markt. Richtig bestimmte Optionstarife haben nicht nur Vorteile für die Nutzer, sondern auch für den Anbieter. Durch die Nachfrageausweitung sinken die Durchschnittskosten und verbessern sich die Gewinnmöglichkeiten.
5. Optionstarife sind auch Instrumente im Wettbewerb der Unternehmen um Kunden. Wettbewerb mit innovativen Tarifen ist volkswirtschaftlich uneingeschränkt erwünscht. Dies gilt prinzipiell auch für Tariffinnovationen durch Incumbents.

6. Optionale Tarife können aber auch kritische Wettbewerbsimplikationen haben, die es bei der Tarifgenehmigung zu beachten gilt. Zum einen ergeben sich wettbewerbliche Probleme aus dem Bündelungscharakter und der begrenzten Nachbildungsfähigkeit optionaler Tarifstrukturen durch Wettbewerber, wenn geeignete Vorleistungsprodukte nicht verfügbar sind. Zum anderen kann zum Problem werden, dass Optionstarife subventioniert sind und damit seitens des Incumbent Kunden von Wettbewerbern mit unlauteren wettbewerbsrechtlichen Methoden (zurück-)gewonnen werden sollen.

Probleme hinsichtlich der Verfügbarkeit von Vorleistungen

7. Die Vorleistungssituation hat bei sich wandelnden Tarifstrategien des Incumbent für die Qualität des Wettbewerbs besondere Bedeutung. Ziel der Regulierung kann es dabei nicht sein, einzelne Wettbewerber und deren aktuelle Geschäftskonzepte, die von Tariffinnovationen betroffen sein mögen, zu schützen, sondern den Wettbewerb als ganzen sicherzustellen und zu fördern. Dynamischer Wettbewerb besteht aus Veränderung und Anpassung zahlreicher Aktionsparameter aller Beteiligten. Die Regulierung muss sich darauf konzentrieren, auf beherrschten Vorleistungsmärkten die erforderlichen Voraussetzungen für derartige Anpassungen zu schaffen bzw. zu verbessern. Insbesondere zwei Aspekte oder auch Probleme der Bereitstellung von Vorleistungen sind im Zusammenhang mit Optionstarifen von besonderer Bedeutung:

- (1) Die Wettbewerbsasymmetrie zwischen Verbindungsnetzbetreibern und der Deutschen Telekom AG infolge des sehr begrenzten Wettbewerbs im Bereich der Telefonanschlüsse.
- (2) Die Wettbewerbsasymmetrien durch die unterschiedlichen Kostenstrukturen von Deutscher Telekom AG und alternativen Betreibern, soweit diese Interconnectionleistungen von der Deutschen Telekom AG einkaufen.

- 7.1 Der Wettbewerb im Markt für Telefongespräche wird in Deutschland primär von Verbindungsnetzbetreibern getragen und hat eine bemerkenswerte Wettbewerbsintensität hervorgebracht. Alle Telefonnutzer in Deutschland haben die Wahl zwischen verschiedenen Anbietern und einer Vielzahl von unterschiedlich strukturierten Tarifen. Nutzer können entweder ihre gesamten Telefongespräche über einen alternativen Anbieter führen oder für jedes Gespräch getrennt den für sie

bzw. eine bestimmte Verkehrsbeziehung besten Anbieter wählen. Sie können sich auch fest für einen alternativen Anbieter entscheiden und darüber hinaus für einzelne Gespräche anders votieren. Dieses Marktmodell und die sich ergebende Marktstruktur in Deutschland sind sehr nutzerfreundlich und wettbewerbsfördernd. Bei aller sinnvollen und von uns unterstützten Tendenz zur Deregulierung der Endkundenmärkte gilt es, diese wettbewerbsfreundlichen Kräfte zu bewahren. Im Prinzip sind auch Verbindungsnetzbetreiber in der Lage, Optionstarife bestehend aus unterschiedlichen Kombinationen von nutzungsunabhängigen Tarifbestandteilen und Gesprächsentgelten anzubieten und so auf die wettbewerbliche Herausforderung durch innovative Tarife zu reagieren. Sie tragen hierbei jedoch aufgrund der z. Zt. minutenabhängigen Bepreisung von Interconnection-Verbindungen gekoppelt mit der Prognoseunsicherheit hinsichtlich der Verbindungsdauern ihrer Kunden ein höheres unternehmerisches Risiko. Zudem zeigt das Nachfrageverhalten der Telefonnutzer, dass sie bei Gesprächsentgelten keine nutzungsunabhängigen Tarifbestandteile akzeptieren, wenn dies nicht in Kombination mit den Grundentgelten des Telefonanschlusses erfolgt. Dies ist evident bei Call-by-Call-Angeboten, zeigt sich aber auch bei Preselection-Angeboten. Daraus folgt eine Asymmetrie im Wettbewerb. Der dominante Anbieter im Verbindungsmarkt, der auch über ca. 95 % der Telefonanschlüsse verfügt, ist damit in der Lage, Wettbewerbsvorteile aus der alles überragenden Marktstellung bei Telefonanschlüssen auf den Markt für Telefonverbindungen zu übertragen. Die alternativen Teilnehmernetzbetreiber haben grundsätzlich auch eine Möglichkeit, durch Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung auf Basis der Infrastruktur der letzten Meile der Deutschen Telekom AG Anschlüsse und Verbindungen zu bündeln und bieten auch Optionstarife an. Gegenwärtig sind rund 1,5 Mio. Teilnehmeranschlussleitungen durch Wettbewerber angemietet, und die Nachfrage scheint sich zu beschleunigen. Dennoch ist ein flächendeckendes Alternativangebot jedenfalls kurzfristig so nur schwer zu erreichen.

Die Regulierungsbehörde steht vor diesem Hintergrund vor der schwierigen Frage, wie sie Anträge auf Optionstarife, die mangels entsprechender Bündelungsmöglichkeiten von den Wettbewerbern nicht nachgebildet werden können, behandeln soll. Eine derartige Entscheidung ist leichter zu treffen, wenn Verbindungsnetzbetreiber ebenfalls Telefonanschlüsse und Telefonverbindungen leichter bündeln könnten. Z.B. könnte sie Optionstarife, gegen die ansonsten wettbewerbliche Bedenken bestehen, dann genehmigen, wenn gleichzeitig und freiwillig von der DTAG der Telefonanschluss entbündelt als wiederverkaufsfähiges Vorleistungsprodukt angeboten würde. Das neue Telekommunikationsgesetz wird allerdings die Wiederverkaufsmöglichkeit für Telefonanschlüsse in den nächsten Jahren dadurch beschränken bzw. faktisch ausschließen, dass nur ein gebündeltes Vorleistungsprodukt bestehend aus Telefonanschluss und Telefonverbindungen von der DTAG bezogen werden kann (§ 21 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 150 Abs. 5).

7.2 Ein weiteres wettbewerbliches Problem, das ebenfalls aus der Begrenzung der effizienten und profitablen Nachbildungsfähigkeit durch Wettbewerber folgt, besteht bei "Flat"-Elementen von Optionstarifen. Dieses Problem resultiert aus unterschiedlichen Kostenstrukturen zwischen der DTAG und den Wettbewerbern. Die Kosten der Netznutzung sind bei der DTAG kapazitätsabhängig und nur indirekt minutenabhängig. Die Kosten der alternativen Netzbetreiber sind nur innerhalb des eigenen Netzes kapazitätsabhängig; für die Inanspruchnahme des Netzes der DTAG zahlen sie hingegen minutenabhängige Interconnectiontarife. Letztere machen im Durchschnitt ca. 50 % der Kosten aus. Bei Optionstarifen können die Grenzpreise daher unterhalb der unmittelbaren Interconnectionkosten liegen. Sicherlich lassen sich im Prinzip auch Flattarife oder derartige Tarifelemente anbieten, wenn Teile der Kosten minutenbasiert sind. Dies ändert nichts daran, dass bei geschickt strukturierten Optionstarifen, die häufig Intensivnutzer besonders ansprechen (sollen), hieraus Wettbewerbsnachteile für Unternehmen mit unterschiedlicher Kostenstruktur folgen.

Auch hier steht die Regulierungsbehörde vor einer schwierigen Problematik. Sofern die Kosten- und Preisstrukturen sowie die Erkenntnisse zum Nutzungsverhalten wettbewerbliche Probleme der zuvor skizzierten Art erwarten lassen, ist die Einführung kapazitätsbasierter Zusammenschaltungsentgelte gründlich zu erwägen. Da kapazitätsbasierte Zusammenschaltungsentgelte die Kostenstruktur eines Telekommunikationsnetzes besser abbilden als minutenbasierte Entgelte, sollte die Regulierungsbehörde ihre Einführung prüfen; sie könnte sich dabei ausländische Erfahrungen zunutze machen. Dadurch können die Wettbewerbsmöglichkeiten im Markt verbessert werden. Anbieter erhalten dann Freiheitsgrade, um selber mit innovativen Tarifmodellen aufzutreten. Wegen des erheblichen Systemwechsels, weitreichender Implikationen und der vielen zu lösenden Ausgestaltungsdetails bedarf die Einführung dieses Tarifmodells jedoch noch weiterführender Untersuchungen. Da offenbar der Trend zu Flattarifen auf der Endnutzerebene ungebrochen ist, sollte die Befassung mit den Möglichkeiten der Einführung von kapazitätsorientierten Interconnectiontarifen in Angriff genommen werden. Gegebenfalls können kapazitätsbasierte Zusammenschaltungsentgelte auch als ein optional zu wählendes Vorleistungstarifangebot eingeführt werden.

Dieser Weg sollte nicht dadurch verbaut werden, dass, wie die Wettbewerber der DTAG häufig fordern, die DTAG verpflichtet wird, zu jedem speziellen Endkunden-Tarifangebot auch ein unmittelbar korrespondierendes Vorleistungspreisangebot abzugeben. Der Wunsch der Wettbewerber nach einem solchen Tarifmodell für Vorleistungen mag zwar auf den ersten Blick einleuchten. Aber es gilt, die Nebenwirkungen zu bedenken: Der Preiswettbewerb würde auf reinen Nachahmungswettbewerb reduziert, anstatt dass versucht wird, mit innovativ vorstoßenden Tarifmodellen Wettbewerbsvorteile zu erlangen.

Leitvorstellungen für die Genehmigungsfähigkeit

8. Neben diesen wichtigen Aspekten der Vorleistungsverfügbarkeit hat jeder genehmigungsfähige Tarif, so auch ein Optionstarif, zwei Bedingungen zu erfüllen, die von der Regulierungsbehörde geprüft werden:

(1) Der Tarif muss subventionsfrei sein.

(2) Der Tarif darf keine Preis-Kosten-Scheren für Wettbewerber auslösen.

- 8.1 Bei der Feststellung der Subventionsfreiheit ist auf den gesamten Tarif abzustellen. Insbesondere bei "Flat"-Elementen gibt es immer Nutzer mit einem Nutzungsverhalten, das nicht zu einem profitablen Angebot führt. Dem stehen Nutzer mit einem profitablen Nutzungsverhalten gegenüber. Für die Subventionsfreiheit kommt es auf den Gesamtsaldo an. Derartige Tests müssen immer auf Abschätzungen künftigen Nutzungsverhaltens im neuen Tarif basieren und müssen prognostizieren, wie viele und welche Nutzer in den neuen Tarif wechseln. Zu beurteilen ist auch, ob durch den Wechsel in den neuen Tarif andere Tarife unprofitabel werden; es ist also das gesamte Tarifgefüge und die sich darin ergebenden wirtschaftlichen Verschiebungseffekte mit zu berücksichtigen. Derartige Effekte, wenn sie denn auftreten, sind dem neuen Tarif zuzurechnen. Informationen zum möglichen (Nicht-)Auftreten solcher Effekte sind, insbesondere wenn sie ausschließlich vom Incumbent bereitgestellt werden, mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Gewisse Anhaltspunkte bieten die Ex post-Informationen über das Nutzungsverhalten aus ähnlichen Tarifen in der Vergangenheit. Hier ist auch insbesondere auf die Erfahrungen mit dem Tarifen Aktiv Plus und XXL (alt und neu) und deren beobachtete Wettbewerbs- und Marktanteilswirkungen Bezug zu nehmen. All dies bedeutet, dass im Falle einer Tarifgenehmigung diese befristet (kurze Laufzeit) und mit Auflagen (weitere Untersuchungen zum tatsächlichen Nutzerverhalten) erteilt und der Weg zu kapazitätsbasierten Zusammenschlussentgelten nicht verbaut werden sollte.

- 8.2 Eine Preis-Kosten-Schere besteht, wenn ein effizienter Wettbewerber, der auf Vorleistungen des Incumbent angewiesen ist, bei Gleichpreisigkeit mit diesem auf dem Endnutzermarkt keine Gewinne erzielen kann. Wohlgemerkt: Dieser Test ist nicht identisch mit dem Test auf Subventionsfreiheit, da es hier auf das typische Nutzungsverhalten der Kunden der Wettbewerber ankommt. Dieses kann aber anders sein als das der typischen Nutzer des Incumbent für den neuen Tarif. Wettbewerbslich problematisch sind aber gerade Tarife, die im für Wettbewerber relevanten Kundensegment subventioniert sind, weil dadurch der Incumbent den Wettbewerbern Kunden wieder abjagen und letztlich die eigene marktbeherrschende Stellung festigen oder gar noch ausbauen kann.

9. Sollten die Subventionsfreiheit oder das Nichtvorhandensein einer Preis-Kosten-Schere nicht gegeben sein oder nicht mit hoher Sicherheit ausgeschlossen werden können, müsste die Regulierungsbehörde den Optionstarif ablehnen. Wenn jedoch solide Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Probleme der Subventionierung und der Preis-Kosten-Schere als sehr gering einzustufen sind, ist eine gegebenenfalls befristete und mit oben erwähnten Begleituntersuchungen sowie Auflagen verbundene Genehmigung in Erwägung zu ziehen; die Regulierungsbehörde sollte Veränderungskorridore definieren, die den Tarif erst genehmigungsfähig machen.

Arnold Picot (Vorsitzender), Juergen B. Donges (stellv. Vorsitzender),
Charles B. Blankart, Torsten J. Gerpott, Ludwig Gramlich, Bernd Holznagel,
Herbert Kubicek, Karl-Heinz Neumann, Peter Vary

1. Juli 2004