



Hinweise zu sachlich ungerechtfertigter Bündelung i.S.d. § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG

1.	Einleitung.....	2
1.1	Gesetzliche Grundlage und zentrale Fragestellungen.....	2
1.2	Zielsetzung und Gliederung.....	2
2.	Formen von Bündelangeboten und (potenzielle) Wettbewerbswirkungen	3
2.1	Formen von Bündelprodukten	3
2.2	Gründe für Produktbündelungen	4
2.3	Potenzielle Wettbewerbswirkungen von Bündelangeboten.....	5
3.	Charakterisierung / Einordnung von Bündelangeboten in der Telekommunikation.....	7
3.1	Kombination von schmalbandigen Anschluss- und Verbindungsleistungen.....	7
3.1.1	Grundsätzliche Überlegungen (zu Standard- und Optionstarifen).....	8
3.1.2	Zweitellige Optionstarife	8
3.1.3	Aktuelles Tarifsysteem der Deutschen Telekom AG	10
3.1.4	Kombination aus Schmalbandanschluss und Internetzugangleistungen.....	11
3.2	Bündelung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen und Diensten.....	11
3.2.1	Kombination von DSL-Anschluss und Internetzugangleistungen / Online-Tarif	12
3.2.2	Kombination von Schmalband- und DSL-Anschlüssen	13
3.2.3	Kombination mit VoIP-Tarifen.....	14
3.3	Bündelung von Festnetz- und Mobilfunkdienstleistungen	15
3.4	Sonstige Formen der Bündelung von Telekommunikationsdienstleistungen	16
4.	Kriterien zur Beurteilung der Nachbildbarkeit von Bündelangeboten durch effiziente Wettbewerber	16
4.1	Als Referenz heranzuziehende Wettbewerber(typen) bzw. Geschäftsmodelle.....	16
4.2	Keine regulatorische Festlegung „effizienter Geschäftsmodelle“	17
4.3	Berücksichtigung der Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 TKG	18
5.	Nachbildbarkeit bestimmter Arten von Bündelangeboten.....	19
5.1	Gemeinsame Vermarktung von Anschluss- und Verbindungsleistungen.....	19
5.2	Bündelung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen und Diensten.....	21
5.2.1	Kombination von DSL-Anschluss und Internetzugangleistungen / Online-Tarif	22
5.2.2	Kombination von Schmalband- und DSL-Anschlüssen	23
5.2.3	Kombination mit VoIP-Tarifen.....	25
5.3	Bündelung von Telefondienst- und Mobilfunkdienstleistungen.....	26
6.	Schlussfolgerungen / Kriterienkatalog zur Prüfung „sachlich ungerechtfertigten Bündelung“	27

1. Einleitung

1.1 Gesetzliche Grundlage und zentrale Fragestellungen

Nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 Telekommunikationsgesetz (TKG) ist ein Missbrauch im Sinne von § 28 Abs. 1 Nr. 2 TKG zu vermuten, wenn ein Unternehmen bei seinem Produktangebot eine sachlich ungerechtfertigte Bündelung vornimmt. Bei der Frage, ob dies der Fall ist, ist insbesondere zu prüfen, ob es effizienten Wettbewerbern des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht möglich ist, das Bündelprodukt zu vergleichbaren Konditionen anzubieten.

Mit Blick auf die Auslegung dieser Norm stellt sich zunächst die Frage, was genau unter dem Begriff der „Bündelung“ zu verstehen ist und nach welchen Kriterien er von dem einer bloßen gemeinsamen Vermarktung abzugrenzen ist. Dabei sind verschiedene Besonderheiten des Telekommunikationsmarktes zu berücksichtigen, die zum einen aus der natürlichen Verbundenheit verschiedener (Teil-)Leistungen, zum anderen aus spezifischen regulatorischen Rahmenbedingungen resultieren. Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist der Begriff des „effizienten Wettbewerbers“, der bei der Prüfung der Nachbildbarkeit eines Angebotes des marktbeherrschenden Unternehmens als Referenz heranzuziehen ist. Dabei ist auch zu diskutieren, in welcher Form dieses zunächst abstrakte Konzept für die praktische Umsetzung operationalisierbar ist.

Soweit mit der Bündelung auch Preisnachlässe verbunden sind, ergibt sich zudem eine enge Verknüpfung mit Fragen möglicher Preis-Kosten-Scheren. Diese werden allerdings im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht weiter thematisiert, sondern gesondert behandelt.

1.2 Zielsetzung und Gliederung

Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung der nachfolgenden Ausführungen, einen Beitrag zur Herstellung eines gemeinsamen Verständnisses über den Kern der Bündelproblematik im Bereich der Telekommunikation zu leisten. Zu diesem Zweck wird in Abschnitt 2 zunächst ein kurzer Überblick über unterschiedliche Formen von Bündelangeboten, Gründe für Produktbündelungen und deren (potenzielle) Wettbewerbswirkungen gegeben. Dabei geht es nicht um eine vollständige und umfassende Darstellung theoretischer Konzepte, sondern vorrangig darum, die grundlegenden Begrifflichkeiten und Prinzipien zu skizzieren und im Hinblick auf die zu beobachtenden Wettbewerbsprobleme zu systematisieren.

In Abschnitt 3 wird anhand dessen eine Einordnung von (Bündel-)Angeboten in der Telekommunikation vorgenommen. Dabei ist es insbesondere von Bedeutung, die Charakteristika verschiedener Bündelpraktiken differenziert zu analysieren, um auf diese Weise die Grundlage für eine sachgerechte Beurteilung unter regulatorischen Gesichtspunkten zu schaffen.

Auf dieser Basis wird anschließend in den Abschnitten 4 und 5 untersucht, unter welchen Bedingungen (strukturell) die Nachbildbarkeit von Bündelangeboten des marktbeherrschenden Netzbetreibers gewährleistet ist. Hierbei spielt insbesondere der in § 28 Abs. 2 Nr. 3 verwandte Begriff des „effizienten Wettbewerbers“ eine zentrale Rolle. Dabei zielen die Ausführungen zur Auslegung dieses Begriffes jedoch nicht auf eine abstrakte, allgemeingültige Definition. Vielmehr sollen mögliche Fragestellungen identifiziert werden, die bei der Prüfung im Einzelfall herangezogen werden können. Diese sollen abschließend in Abschnitt 6 noch einmal in Form eines Kriterienkatalogs für die Prüfung „ungerechtfertigter Bündelung“ zusammengefasst werden.

2. Formen von Bündelangeboten und (potenzielle) Wettbewerbswirkungen

2.1 Formen von Bündelprodukten

Im Hinblick auf unterschiedliche Formen von Bündelangeboten sind in der ökonomischen Literatur keine einheitlichen Definitionen zu finden. Es haben sich bei der Unterscheidung von Bündel-Typen jedoch bestimmte begriffliche Konventionen herausgebildet, die auch hier zugrunde gelegt werden. Allerdings ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Anwendung der Begrifflichkeiten im Bereich der Telekommunikation aufgrund spezifischer regulatorischer Rahmenbedingungen mit Schwierigkeiten verbunden ist. Diese werden in Abschnitt 3 näher betrachtet, wenn exemplarisch verschiedene Bündelangebote genauer untersucht und in die nachfolgend skizzierte Systematik eingeordnet werden.

Üblicherweise werden zwei Grundformen der Bündelung unterschieden, nämlich die „reine“ und die „gemischte“ Bündelung. Darüber hinaus wird mitunter eine dritte Form der

Bündelung genannt, die in der Telekommunikation von besonderer Bedeutung ist und nachfolgend als „einseitige Bündelung“ bezeichnet werden soll.¹

- (a) Reine Bündelung: Zwei Produkte A und B können nur gemeinsam und nicht einzeln gekauft werden.²
- (b) Gemischte Bündelung: Zusätzlich zum Einzelverkauf werden die Produkte A und B auch als Bündel zu einem Preis angeboten, der unterhalb des Preises für den kombinierten Einzelbezug der beiden Produkte liegt.³
- (c) Einseitige Bündelung: Neben dem Bündel aus Produkt A und B wird das Produkt A auch einzeln angeboten, während das Produkt B nur in Verbindung mit Produkt A erworben werden kann.

2.2 Gründe für Produktbündelungen

Die Bündelung verschiedener Leistungen zählt in vielen Wirtschaftsbereichen zur üblichen unternehmerischen Praxis. Sie ist angebotsseitig häufig durch Verbundvorteile bei der Herstellung, Kundenakquisition und Kundenbetreuung charakterisiert; nachfrageseitig wiederum kann sie mit einer Senkung von Transaktionskosten verbunden sein. Hierbei kommt zum Tragen, dass sich verschiedene Telekommunikationsleistungen häufig durch ein hohes Maß an Komplementarität auszeichnen (z.B. Anschluss und Verbindungsleistungen). Die Entwicklung der vermarkteten Bündelangebote zeigt, dass viele Kunden eine gewisse Präferenz für Angebote „aus einer Hand“ haben. Das bedeutet, dass die Befriedigung ihres Bedarfs an Kommunikationsleistungen durch wenige bzw. ein Unternehmen mit zusätzlichem Nutzen verbunden ist. Dieser kann etwa daraus resul-

¹ Die niederländische Regulierungsbehörde OPTA verwendet hierfür den Begriff des „Tying“, der jedoch häufig auch in anderem Sinne verwendet bzw. gar nicht eindeutig vom Begriff des „Bundling“ abgegrenzt wird; vgl. *OPTA, Bundling, The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment, Economic Policy Note No. 4*, September 2004, S. 2; vgl. *ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework* vom 1. April 2004, S. 34.

² In der Literatur wird tw. darauf hingewiesen, dass die Produkte A und B nur in einem bestimmten Verhältnis angeboten werden. Dieses Kriterium scheint jedoch im Bereich der Telekommunikation kaum sinnvoll interpretierbar zu sein; vgl. *OPTA, Bundling, The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment, Economic Policy Note No. 4*, September 2004, S. 2.

³ Vgl. *Vogelsang, Entgeltregulierung von Bündelprodukten in Telekommunikationsmärkten*, N&R 1/2004, S. 19. Wenn Kunden den Wert des Bündels höher einschätzen als den Wert der Einzelprodukte (z.B. wegen der Annehmlichkeit einer gemeinsamen Rechnung), spricht man auch dann von einem Preisnachlass, wenn dieser Zusatznutzen sich nicht (vollständig) im Preis des Bündelproduktes widerspiegelt, vgl. *OPTA, Bundling, The economic theory and a framework for regulatory ex-ante assessment, Economic Policy Note No. 4*, September 2004, FN 4.

tieren, dass es Kunden bei einer einheitlichen Rechnungsstellung leichter fällt, die insgesamt anfallenden Kosten zu kontrollieren.

Soweit mit der Inanspruchnahme von Bündelprodukten darüber hinaus Preisnachlässe gegenüber dem Einzelbezug verbunden sind, ist grundsätzlich von einer relativ hohen Attraktivität solcher Angebote auszugehen. Der Kunde verliert auf diese Weise zwar mitunter die Möglichkeit, in jedem Einzelfall die günstigste Alternative auszuwählen, spart jedoch auf der anderen Seite Informationsaufwand und Suchkosten ein. Zudem stellen Bündelprodukte im Regelfall zusätzliche Optionen dar, die die Auswahlmöglichkeiten des Kunden erweitern und somit seine Aussicht auf ein für sein Kommunikationsprofil passgenau zugeschnittenes Angebot verbessern.

Diese Aspekte sprechen grundsätzlich für eine volkswirtschaftlich positive Beurteilung von Bündelungspraktiken. Ihnen stehen jedoch in Wirtschaftsbereichen, die (partiell) durch das Fehlen wirksamen Wettbewerbs gekennzeichnet sind, potenziell erhebliche negative Wettbewerbseffekte gegenüber, die nachfolgend thematisiert werden.

2.3 Potenzielle Wettbewerbseffekte von Bündelangeboten

Ungeachtet der dargestellten positiven Aspekte der Produktbündelung bestehen in Bereichen, die durch marktbeherrschende Stellungen geprägt sind, wettbewerbliche Gefahren durch Bündelpraktiken, die sowohl in statischer als auch in dynamischer Hinsicht zu signifikanten Wohlfahrtsverlusten führen können.

Das Grundprinzip möglicher Wettbewerbsbehinderungen besteht darin, dass der etablierte Betreiber durch Bündelangebote versucht, seine Marktmacht aus einem Engpassbereich auf andere Märkte zu übertragen und auf diese Weise die Wettbewerbsmöglichkeiten seiner (potenziellen) Konkurrenten beschränkt. Dabei spricht man im Falle „reiner Bündelung“ auch von einer direkten Marktmachtübertragung, während diese - wie oben erläutert - im Falle „gemischter Bündelung“ mittelbar durch die Gewährung von Preisnachlässen praktiziert wird.

Mit „einseitiger“ und „reiner Bündelung“ kann ein Unternehmen ein Produkt, bei dem das Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, mit einem Produkt aus einem wettbewerbsintensiveren Markt bündeln. Dabei ist eine direkte Marktmachtübertragung um so wahrscheinlicher, je höher der Komplementaritätsgrad der gebündelten Produkte ist. Der Grund hierfür liegt im Wesentlichen darin, dass die Kunden einem Bündelprodukt von komplementären Bestandteilen eher einen höheren Wert als der Summe der

einzelnen Produkte beimessen als dies bei unabhängigen oder substitutionalen Bestandteilen der Fall ist.

Durch „reine Bündelung“ kann es zu Marktmachtübertragungen dadurch kommen, dass die Marktzutrittsbarrieren mit Blick auf das Bündelprodukt gegenüber den Einzelprodukten erhöht werden. Wettbewerber sind gegebenenfalls gezwungen, gegen den etablierten Betreiber mit eigenen Bündelangeboten zu konkurrieren, was u.a. die Frage nach der Erreichbarkeit vergleichbarer Skalen- und Verbundeffekte aufwirft. Zudem können die Möglichkeiten der Wettbewerber dadurch beschränkt sein, dass sie - ohne entsprechende regulatorische Vorgaben - die erforderlichen Vorleistungen nicht zu den gleichen Bedingungen erhalten wie sie sich der etablierte Betreiber selbst einräumt. Darüber hinaus kann die Bündelung unter bestimmten Annahmen auch die bestehende Marktmacht im Engpassbereich festigen.

Der in der (regulatorischen) Praxis häufiger anzutreffende Fall ist jedoch der der „gemischten Bündelung“. Für den „Erfolg“ gemischter Bündelpraktiken ist die Höhe der Marktzutrittsbarrieren ausschlaggebend. Die Strategie funktioniert nämlich nur dann, wenn die gewährten Preisnachlässe in der Zeit nach der Verdrängungsphase durch überhöhte Preise zu einem späteren Zeitpunkt wieder kompensiert werden können. Ist jedoch aufgrund niedriger Marktzutrittsbarrieren ein so genannter „hit-and-run entry“ durch (neue) Wettbewerber möglich, können die (Bündel-)Preise vom marktbeherrschenden Unternehmen nicht ohne weiteres unterhalb der langfristigen Zusatzkosten angesetzt werden.

Darüber hinaus ist bei vertikal verbundenen Märkten auf die Gefahren möglicher Preis-Kosten-Scheren hinzuweisen, die immer dann auftreten können, wenn Wettbewerber auf Vorleistungsprodukte eines vertikal integrierten Marktbeherrschers angewiesen sind. In diesem Fall ist es dem etablierten Betreiber unter bestimmten Voraussetzungen möglich, die Margen der Wettbewerber in missbräuchlicher Weise zu verringern, ohne dabei selbst Verluste hinnehmen zu müssen.

Um derartige Wettbewerbsprobleme zu verhindern, besteht eine wesentliche Aufgabe des Regulierers darin, die Nachbildbarkeit von Bündelangeboten eines marktbeherrschenden Unternehmens durch effiziente Wettbewerber sicherzustellen. Da es sich hierbei um ein zentrales Kriterium zur Gewährleistung chancengleichen Wettbewerbs handelt, werden in den Abschnitten 4 und 5 die bei der Prüfung der Nachbildbarkeit zu berücksichtigenden Aspekte näher analysiert und an den nachfolgend dargestellten Arten von Bündelangeboten gespiegelt. Abschließend soll die Nachbildbarkeits-Bedingung in

Abschnitt 6 in Form von im Einzelfall abzu prüfenden Fragen so weit wie möglich einer Operationalisierung zugeführt werden.

3. Charakterisierung / Einordnung von Bündelangeboten in der Telekommunikation

In der Vergangenheit hat sich die Diskussion um Bündelangebote insbesondere auf die Kombination von Anschluss- und Verbindungsleistungen im Festnetz konzentriert. Dies dürfte sich zunehmend in Richtung umfassenderer Bündelprodukte verschieben. Um dem Rechnung zu tragen, werden nachfolgend neben der gemeinsamen Vermarktung von Anschluss- und Verbindungsleistungen auch die Bündelung von Telefondienst- und Internetzugangleistungen, von Telefondienst- und Mobilfunkdienstleistungen sowie sonstige Formen der Bündelung von Telekommunikationsdienstleistungen angesprochen.

Allerdings ist eine umfassende Aufarbeitung der in diesem Zusammenhang relevanten Fragestellungen gegenwärtig wegen der sich erst herausbildenden Angebotsstrukturen noch nicht möglich. Insofern spiegeln die nachfolgenden Ausführungen den gegenwärtigen Erkenntnisstand wider, der künftig im Lichte der dynamischen Marktentwicklungen weiterzuentwickeln sein wird. Soweit aus Sicht der Marktteilnehmer bereits heute Erfahrungen und Informationen über bestehende bzw. sich abzeichnende Wettbewerbseffekte durch neue Bündelangebote vorliegen, wird gebeten, diese der Bundesnetzagentur zur Verfügung zu stellen, da es der Behörde nur so möglich ist, ihr Bild zu vervollständigen und eine präzise Vorstellung von den antizipierbaren Entwicklungen in diesem Bereich zu bekommen. Dies wiederum ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, ein gemeinsames Verständnis der wettbewerblichen Implikationen herzustellen und die Aussagen auch im Hinblick auf neue, über den reinen Telefondienst hinausgehende Bündelangebote konkretisieren zu können.

3.1 Kombination von schmalbandigen Anschluss- und Verbindungsleistungen

Im Rahmen verschiedener Verfahren ist seitens der Wettbewerber vorgetragen worden, dass die Bündelung (bzw. Kopplung) von Anschlussleistungen und speziell tarifierten Verbindungsleistungen des etablierten Betreibers nicht zulässig sei, da es hierdurch zu einer Übertragung von Marktmacht aus dem Anschlussbereich in die Verbindungsmärkte komme.

3.1.1 Grundsätzliche Überlegungen (zu Standard- und Optionstarifen)

Zunächst ist zu klären, ob und - wenn ja - um welche Form von Bündelung es sich hier handelt. Da Kunden zwar Anschlussleistungen der Deutschen Telekom AG losgelöst von deren Verbindungsleistungen in Anspruch nehmen können, umgekehrt jedoch Verbindungstarife der Deutschen Telekom AG regelmäßig nur dann nutzen können, wenn sie ihren Anschluss bei der Deutschen Telekom AG haben, liegt nach obiger Abgrenzung eine „einseitige Bündelung“ vor, die als Unterfall der „reinen Bündelung“ zu verstehen ist.

Dies gilt für alle Tarife bzw. Tariflinien der Deutschen Telekom AG, unabhängig davon, ob es sich hierbei um so genannte Standard- oder Optionstarife handelt. Dabei ist die Ursache für diese Form der „einseitigen Bündelung“ prinzipiell nicht in strategischen Verhaltensparametern der Deutschen Telekom AG, sondern in den regulatorischen Rahmenbedingungen und der fehlenden Betreiber(vor)auswahl bei alternativen Teilnehmernetzbetreibern zu sehen. Während die Deutsche Telekom AG nämlich regulatorisch verpflichtet ist, ihren Kunden den Zugang zu fremden Verbindungsleistungen zu ermöglichen, bieten ihre Wettbewerber Anschluss- und Verbindungsleistungen nur gebündelt an. Dies ist zwar als „reine Bündelung“ zu charakterisieren, regulatorisch aber, solange diese Anbieter nicht über beträchtliche Marktmacht verfügen, nicht zu beanstanden.

Allerdings führt diese reine Bündelung von Anschluss- und Verbindungsleistungen bei alternativen Teilnehmernetzbetreibern dazu, dass der ausschließliche Bezug von Verbindungsleistungen der Deutschen Telekom AG ohne gleichzeitige Inanspruchnahme des Anschlusses de facto nicht möglich ist. Da die Deutsche Telekom AG diese Form der „einseitigen Bündelung“ insofern weder zu verantworten hat noch vermeiden kann, kann diese Praxis im Grundsatz auch nicht als wettbewerbswidrig charakterisiert werden.⁴

3.1.2 Zweiteilige Optionstarife

Im zweiten Schritt ist zu fragen, ob der Befund im Hinblick auf zweiteilige Optionstarife wie etwa den „enjoy Tarif“ anders ausfällt. Dabei ist insbesondere zu diskutieren, inwieweit es sich bei den von der Deutschen Telekom AG angebotenen Optionstarifen um

⁴ Dabei ist zu betonen, dass es sich hierbei insofern um ein telekommunikationsspezifisches Phänomen handelt, als es unmittelbar auf die im Zuge der Marktöffnung ergriffenen regulatorischen Maßnahmen zurückzuführen ist. Es ist nicht erkennbar, dass es auf wettbewerblichen Märkten ebenfalls zu Formen der „einseitigen Bündelung“ kommt. Zwar werden Schuhe regelmäßig nicht ohne Schnürsenkel und Autos nicht ohne Räder verkauft, während der Einzelwerb in anderer Richtung üblich ist. Allerdings sind diese Beispiele nicht vergleichbar, weil es sich in diesen Fällen nicht um gleichwertige Leistungsbestandteile handelt.

„gemischte Bündelung“ handelt. Kennzeichnendes Merkmal hierfür ist die Gewährung eines Preisnachlasses gegenüber dem Einzelbezug der Bündelbestandteile. Da zwar der Anschluss, nicht aber die Verbindungsleistung einzeln zu beziehen ist, ist dieser Test nicht ohne weiteres durchführbar. Hilfsweise kann als Referenzmaßstab eine Kombination aus Anschluss der Deutschen Telekom AG und wettbewerblichem Verbindungsangebot herangezogen werden. Dabei zeigt sich, dass mit der gemeinsamen Inanspruchnahme von Anschluss- und Verbindungsleistungen kein spezifischer Preisnachlass verbunden ist.

Vielmehr wird die Verringerung der variablen Verbindungsentgelte durch die Zahlung eines zweiten Fixums erkaufte. Dabei ist dieser zweite fixe Entgeltbestandteil eines Optionstarifes sachlogisch den Verbindungsleistungen zuzuordnen.⁵ Insofern handelt es sich bei den Optionstarifen der Deutschen Telekom AG regelmäßig um einen zweiteiligen Tarif für Verbindungsleistungen, der zwar gemeinsam mit einer Anschlussleistung vertrieben, nicht jedoch i.e.S. gebündelt wird. Soweit durch das „Eintrittsgeld“ die variablen Entgelte verschiedener Verbindungsleistungen reduziert werden, kann allenfalls eine gemischte Bündelung unterschiedlicher Verbindungsleistungen (z.B. Orts-, Fern und Auslandsverbindungen) konstatiert werden. Da die Wettbewerbsverhältnisse auf diesen Märkten jedoch relativ homogen sind und hiervon insofern kaum relevante wettbewerbsbehindernde Effekte ausgehen dürften, wird dieser Fall hier nicht weiter vertieft.

Als Zwischenergebnis ist festzustellen, dass die herkömmlichen Optionstarife der Deutschen Telekom AG, die Anschluss- und Verbindungsleistungen beinhalten, strukturell nicht den Tatbestand der gemischten Bündelung erfüllen. Vielmehr handelt es sich im Kern um zweiteilige Optionstarife für Verbindungsleistungen, die gemeinsam mit Anschlüssen vermarktet werden. Dies erfüllt zwar den Tatbestand der einseitigen Bündelung, ist aber durch das Verhalten der Wettbewerber hervorgerufen und nicht von der Deutschen Telekom AG zu verantworten.

Da selbst alternative Verbindungsnetzbetreiber zumindest im Rahmen der Betreiberwahl in der Lage sind, vergleichbare zweiteilige Verbindungstarife anzubieten, ist hierin rein strukturell keine wettbewerbsbehindernde Praxis zu erkennen. Ungeachtet dessen kann natürlich auch bei solchen Tarifen missbräuchliches Verhalten festzustellen sein, etwa wenn der Tatbestand einer Preis-Kosten-Schere erfüllt ist oder der Bündel-

⁵ Dies entspricht auch der Regulierungspraxis. In dem Beschluss zu Anschlusskostenbeiträgen im Rahmen der Einführung von Betreiber(vor)auswahl im Ortsnetz wird festgestellt: „Fixentgelte im Rahmen besonderer Tarifvarianten wie AktivPlus, T-Net 100 oder T-ISDN XXL wurden im übrigen – in Einklang mit der Berechnung der Antragstellerin – nicht in die Ermittlung der Erlöse des Teilnehmeranschlusses einbezogen“ (BK4a-03-009/E19.02.03 vom 29. April 2003, S. 23). Vgl. darüber hinaus Monopolkommission (2001): Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post: Unsicherheit und Stillstand, Sondergutachten 33, Tz. 55.

preis unterhalb der langfristigen Zusatzkosten liegt und die Entgelte insoweit Ausdruck einer Dumpingstrategie sind.

3.1.3 Aktuelles Tarifsystem der Deutschen Telekom AG

In einem dritten Schritt ist zu prüfen, ob sich diese Bewertung auch im Hinblick auf die seit März dieses Jahres von der Deutschen Telekom AG vermarkteten Tariflinien aufrecht erhalten lässt. Eine abweichende Einschätzung könnte daraus resultieren, dass für die verschiedenen Tarife nunmehr jeweils ein einheitliches Fixentgelt zu zahlen ist, bei dem nicht mehr explizit zwischen Grundentgelt und „Eintrittsgeld“ für die gewählte Verbindungsoption differenziert wird. Deshalb soll nachfolgend am Beispiel des Tarifs „XXL Freetime“ untersucht werden, welchen Einfluss die Zusammenfassung der sachlogisch zu unterscheidenden Fixentgeltkomponenten im Rahmen der Vermarktung auf die Charakterisierung des Angebotes hat.

Das von der Deutschen Telekom AG vorgesehene Optionsangebot „Call XXL Freetime“⁶ besteht kalkulatorisch aus einer Anschluss- und einer Verbindungskomponente. Als Referenzpreis für die Anschlussleistung ist dabei das Grundentgelt im Basis-Tarif „Call plus“ anzusetzen. Für die Verbindungsleistungen kommt ein zweiteiliger Tarif zur Anwendung, der sich aus einem fixen und einem minutenabhängigen Entgeltbestandteil zusammensetzt. Unterstellt, dass die zur Anwendung kommenden minutenabhängigen Entgelte jeweils mindestens kostendeckend kalkuliert sind, dient der fixe Entgeltbestandteil zur Deckung der pauschal tarifierten Verbindungsleistungen.

Die Tatsache, dass das Grundentgelt sowohl die Anschlussleistung als auch das „Eintrittsgeld“ für die Pauschalleistung abdeckt, wirft die Frage auf, inwieweit es Verbindungsnetzbetreibern möglich ist, ebenfalls (partiell) pauschal tarifierte Verbindungsleistungen anzubieten. Hierfür kommt es entscheidend darauf an, ob es für die Kunden nach wie vor erkennbar ist, wie hoch das Verbindungsentgelt ausfällt und zu welchem Preis der Anschluss ohne Verbindungsleistungen zu beziehen ist. Dabei gilt, dass der Anschluss auch losgelöst von Verbindungsleistungen zum (gleichen) kostenorientierten Preis in Anspruch zu nehmen sein muss.

⁶ Der „Call XXL Freetime“ umfasst eine Flatrate für das Wochenende sowie für die Nebenzeit an Werktagen (18.00 bis 7.00 Uhr) für Orts- und Inlandsverbindungen am analogen und am ISDN-Anschluss. Für die übrigen Zeiten gilt eine minutenabhängige Tarifierung in Höhe von 2,9 Eurocent pro Minute (brutto) für City-Verbindungen bzw. 3,9 Cent pro Minute (brutto) für Deutschlandverbindungen. Der Preis für diese Tariflinie beträgt am analogen Anschluss 29,94 € (brutto) und am ISDN-Anschluss 37,95 € (brutto). Das bedeutet, dass der Kunde für ein „Eintrittsgeld“ von 14 € (brutto) bzw. 12,07 € (netto) sämtliche Inlandsgespräche in der Nebenzeit zum Nulltarif führen kann.

In Anbetracht der relativ klaren Entgeltstruktur der Deutschen Telekom AG ist davon auszugehen, dass es Kunden durch einen einfachen Vergleich mit dem Standardangebot möglich ist, die Höhe des (pauschalen) Verbindungsentgeltes zu ermitteln. Das bedeutet, dass Kunden prinzipiell in der Lage sind, eine bewusste Entscheidung für ein komplettes Optionsangebot der Deutschen Telekom AG oder für eine Anschlussleistung der Deutschen Telekom AG plus Inanspruchnahme alternativer Verbindungsangebote zu treffen. Auf dieser Grundlage sind Verbindungsnetzbetreiber grundsätzlich in der Lage, mit vergleichbar strukturierten Angeboten für Verbindungsleistungen mit der Deutschen Telekom AG zu konkurrieren.

3.1.4 Kombination aus Schmalbandanschluss und Internetzugangsleistungen

In Analogie zu den oben dargestellten Fällen handelt es sich auch bei der Kombination aus Schmalbandanschluss und Internetzugangsleistungen bzw. Online-Tarif des etablierten Betreibers um eine einseitige Bündelung, die im Wesentlichen durch das Verhalten alternativer Teilnehmernetzbetreiber bedingt ist. Indem sie ihren Kunden eigene Internetzugangsleistungen anbieten und die Nutzung etwa von T-Online als ISP ausschließen, kann dieser Dienst nur von Anschlusskunden der Deutschen Telekom AG erreicht werden. Dabei ist das Angebot der alternativen Anschlussnetzbetreiber allerdings nicht als reine Bündelung, sondern ebenfalls als einseitige Bündelung zu charakterisieren, weil auch bei den Wettbewerbern keine Verpflichtung zur Abnahme eines Online-Angebotes besteht und der Anschluss insoweit auch isoliert vertrieben wird.

3.2 Bündelung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen und Diensten

Während sich die Diskussion um Bündelangebote in der Vergangenheit zunächst stark auf die gemeinsame Vermarktung von Anschluss- und Verbindungsleistungen bezog, richtet sich das Augenmerk in jüngster Zeit zunehmend auf umfassendere Produktbündel. Hierbei kommt der Bündelung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen und Diensten eine besondere Bedeutung zu. Deshalb werden hierzu nachfolgend erste Überlegungen skizziert, die Indikationen für mögliche Problemfelder bieten können. Eine umfassende Aufarbeitung der in diesem Zusammenhang relevanten Fragestellungen erscheint jedoch gegenwärtig problematisch, da die am Markt zu beobachtenden Angebotsstrukturen noch einem raschen Wandel unterliegen.

3.2.1 Kombination von DSL-Anschluss und Internetzugangsleistungen / Online-Tarif

Zunächst ist festzustellen, dass Kunden eines T-DSL-Anschlusses neben T-Online auch alternative Internetzugangs-Anbieter auswählen können. Dies bedeutet, dass es sich bei der Kombination aus T-DSL-Breitbandanschluss und Online-Tarif nicht um ein reines Bündel handelt, wenngleich es Endkunden mitunter so erschienen sein mag.

Allerdings gilt hier in Analogie zum Schmalband-Fall, dass eine einseitige Bündelung in dem Sinne vorliegt, dass Breitbandanschluss-Kunden alternativer Teilnehmernetzbetreiber regelmäßig nicht über die Möglichkeit verfügen, T-Online als ISP zu nutzen, weil Wettbewerber DSL-Anschluss und breitbandigen Internetzugang üblicherweise als reines Bündel vermarkten. Dies wiederum bedeutet, dass auch hier eine Form der einseitigen Bündelung vorliegt, die allerdings durch das Verhalten der Wettbewerber im Anschlussbereich bedingt ist (vgl. Abschnitt 3.1.1). Da die Deutsche Telekom AG diese Form der einseitigen Bündelung insofern nicht vermeiden kann, kann diese Praxis im Grundsatz auch nicht als wettbewerbswidrig charakterisiert werden.

Es besteht jedoch auch ein Unterschied zur Kombination aus schmalbandigen Anschluss- und Verbindungsleistungen insofern, als die Deutsche Telekom AG für den Breitbandanschluss - im Gegensatz zum Schmalbandanschluss - seit Mitte 2004 ein Re-sale-Produkt anbietet, auf dessen Basis es Wettbewerbern möglich ist, breitbandige Anschlüsse und darüber realisierte Dienste aus einer Hand anzubieten. Dass ein Kunde der Deutschen Telekom AG dennoch durch die fehlende Option, den Schmalbandanschluss aufzukündigen, in Teilen an das ehemalige Monopolunternehmen gebunden bleibt, wird nachfolgend in Abschnitt 3.2.2 eingehender zu behandeln sein.

Darüber hinaus ist bei den von der Deutschen Telekom AG / T-Online vermarkteten Kombinationen aus DSL-Anschluss (monatliche Überlassung und einmalige Bereitstellung / Einrichtung), DSL-Modem, ggf. WLAN-Router und Online-Tarif regelmäßig der Tatbestand einer gemischten Bündelung erfüllt. Denn die gebündelte Abnahme dieser Leistung ist für den Kunden - ebenso wie bei wettbewerblichen Angeboten - mit deutlichen Preisnachlässen gegenüber dem Einzelbezug verbunden, die beim Vertrieb auch deutlich herausgestellt werden.

Inwieweit die seitens des etablierten Betreibers gewährten Preisnachlässe dazu führen, dass die Angebote von alternativen Anbietern ggf. nicht kostendeckend nachgebildet werden können, ist für die grundlegende Charakterisierung der Bündelung zunächst unerheblich. Diese Frage wird in einem zweiten Schritt in Abschnitt 5.2 näher zu untersuchen sein.

Hiervon hängt es letztlich auch ab, inwieweit es der Deutschen Telekom AG / T-Online durch die gemischte Bündelung gelingen kann, ihre Marktmacht aus dem Anschlussbereich auf die Bereiche des Internetzugangs und des hierfür erforderlichen Equipments zu übertragen. Der hohe Marktanteil von über 80 %, über den der etablierte Anschlussnetzbetreiber Ende 2004 auch bei DSL-Anschlüssen verfügte, verdeutlicht, dass hier ein Gefahrenpotenzial besteht, dem insbesondere durch Gewährleistung wettbewerblicher Nachbildbarkeit der Bündelangebote der Deutschen Telekom AG / T-Online zu begegnen ist.⁷

3.2.2 Kombination von Schmalband- und DSL-Anschlüssen

Derzeit ist es zwar möglich, einen schmalbandigen ohne einen breitbandigen Anschluss in Anspruch zu nehmen. Umgekehrt haben Nutzer eines T-DSL-Anschlusses jedoch gegenwärtig nicht die Möglichkeit, ihren schmalbandigen Anschluss bei der Deutschen Telekom AG zu kündigen. Dies gilt im Übrigen auch für im Wege des Resale bereitgestellte T-DSL-Anschlüsse sowie DSL-Anschlüsse alternativer Anbieter, soweit diese mittels Line Sharing realisiert werden.

Diese Form der einseitigen Bündelung hat einen speziellen Charakter, weil sie mitunter auch den Breitbandanschluss eines Wettbewerbers an die Inanspruchnahme eines Schmalbandanschlusses der Deutschen Telekom AG knüpft und es sich insoweit zwar um eine Bündelung handelt, nicht jedoch in jedem Fall auch um ein einem einzelnen Unternehmen zuzuordnendes Bündelprodukt.

Neben unternehmerischen Interessen des etablierten Betreibers sind für diese Form der Bündelung auch Fragen der Vorleistungsregulierung von Bedeutung. So zählt es zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur, dafür zu sorgen, dass die nach den Maßstäben des Gesetzes erforderlichen Vorleistungen angeboten werden. Hierzu könnten auch Vorleistungen gehören, die es den Wettbewerbern ermöglichen, Kunden einen DSL-Anschluss ohne einen Telefonanschluss anzubieten.

Die hier adressierte einseitige Bündelung wirft nicht bloß wettbewerbliche Fragen auf, sondern schränkt auch die Möglichkeiten der Kunden ein, die zur Abnahme von Leistungen verpflichtet werden, die sie andernfalls nicht zwangsläufig nachfragen würden. Ins-

⁷ Vor diesem Hintergrund hat Reg TP im März 2005 förmliche Auskunftersuchen für die Bereiche Internetzugangsprodukte und breitbandige Anschlussprodukte initiiert. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, für diese Bereiche jeweils Marktdefinitions- und –analyseverfahrens gem. §§ 10, 11 TKG durchzuführen. Auf dieser Basis lassen sich dann auch Aussagen zur Problematik der Produktbündelung und der Marktmachtübertragung treffen.

besondere für Kunden, die beabsichtigen, ihren Gesprächsbedarf vollständig durch VoIP-Angebote zu decken, kann sich diese Bündelung nachteilig auswirken. Zwar könnten sie durch eine Entbündelung vermutlich nur in begrenztem Maße Kosten einsparen, weil auch hier die Kosten der Teilnehmeranschlussleitung in jedem Fall vollständig zu decken wären. Allerdings könnte ohne eine obligatorische Bündelung dem Interesse von Kunden an einer einheitlichen Rechnungsstellung und an der Nutzung ihrer ursprünglichen Rufnummer auch im Rahmen von VoIP eher Rechnung getragen werden.

Während im unter Ziffer 3.2.1 diskutierten Fall eine mögliche Übertragung von Marktmacht mittelbar durch die Gewährung von Preisnachlässen zustande kommt, wird den Kunden durch die einseitige Bündelung von Schmalband- und Breitbandanschluss die Entscheidung für einen alternativen DSL-Anbieter insbesondere dadurch erschwert, dass er die Beziehung zur Deutschen Telekom AG nur dann beenden kann, wenn der DSL-Anschluss seitens des Wettbewerbers auf Basis der entbündelten bzw. eigenrealisierten TAL bereitgestellt wird. Nur unter dieser Bedingung hat der Kunde die Wahl zwischen alternativen Angeboten „aus einer Hand“ sowie die Möglichkeit, seine bestehende Rufnummer etwa auch für VoIP-Dienste zu verwenden.

3.2.3 Kombination mit VoIP-Tarifen

In jüngster Zeit hat die Deutsche Telekom AG / T-Online - wie im Übrigen auch eine Reihe alternativer Anbieter - in ihre Bündelangebote aus DSL-Anschluss und Internetzugang auch VoIP-Leistungen einbezogen. Da die anderen Bestandteile dieser Bündelung bereits in Abschnitt 3.2.1 thematisiert worden sind, wird nachfolgend nur noch die neu hinzugekommene Kombination mit VoIP behandelt.

Wie bereits oben dargestellt, gilt in Analogie zum Schmalband-Fall, dass eine einseitige Bündelung in dem Sinne vorliegt, dass Breitbandanschluss-Kunden alternativer Teilnehmernetzbetreiber regelmäßig nicht über die Möglichkeit verfügen, T-Online als ISP zu nutzen. Da T-Online ihr VoIP-Angebot wiederum nur an diejenigen Kunden richtet, die das Unternehmen auch als Internetzugangsanbieter gewählt haben, bedeutet dies, dass auch das VoIP-Angebot von T-Online nur für Kunden eines T-DSL-Anschlusses nutzbar ist. Insofern liegt auch hier eine einseitige Bündelung vor, die allerdings – wie oben erläutert – zunächst nicht von der Deutschen Telekom AG zu verantworten ist (vgl. auch Abschnitt 3.1.1).

Gleichzeitig liegt keine reine Bündelung vor, weil sowohl Kunden eines T-DSL-Anschlusses als auch eines T-Online-Internetzugangstarifes prinzipiell die Möglichkeit haben, auch alternative VoIP-Dienste zu nutzen.

Gefahrenpotenzial birgt die Kombination mit VoIP-Tarifen insoweit insbesondere dann, wenn sie mit Preisnachlässen verbunden ist und es sich deshalb um eine gemischte Bündelung handelt. Ob dies der Fall ist, ist jedoch nicht ohne weiteres festzustellen, weil es keinen Stand-alone-Preis für das T-Online-VoIP-Angebot gibt. Daher kann an dieser Stelle eine eindeutige Zuordnung nicht abschließend vorgenommen werden. Vieles spricht jedoch dafür, dass insbesondere die kostenlose Möglichkeit, VoIP-Gespräche mit anderen T-Online-Kunden zu führen, eine Vergünstigung darstellt, die im Rahmen der Nachbildbarkeitsfrage grundsätzlich einer genaueren Betrachtung bedarf.

3.3 Bündelung von Festnetz- und Mobilfunkdienstleistungen

Ungeachtet dessen, dass mit Bündelangeboten üblicherweise eher komplementäre als substitutionale Produkte gemeinsam vermarktet werden, zeichnen sich im Verhältnis zwischen Festnetz- und Mobilfunkkommunikation parallel sowohl Entwicklungen ab, die auf eine zunehmende Substitution hindeuten, als auch solche, die in Form von Bündelungen beider Komponenten auf deren Komplementarität abstellen. Dabei sind letztlich beide zunächst widersprüchlich erscheinenden Tendenzen darauf zurückzuführen, dass die Art der technischen Realisation von Verbindungsleistungen aus Kundensicht grundsätzlich unerheblich ist. Die Kunden haben ein Bedürfnis nach Kommunikationsdienstleistungen, das teils mobil, teils aber auch ortsgebunden befriedigt werden kann.

Um dem Rechnung zu tragen, werden neben reinen Mobilfunkangeboten mit Preisdifferenzierungen je nach Aufenthaltsort des Teilnehmers in jüngster Zeit auch Bündelangebote aus Festnetz- und Mobilfunkdienstleistungen vermarktet. Beide Alternativen zielen u.a. auf das Kundeninteresse an Angeboten „aus einer Hand“ bzw. einheitlicher Rechnungsstellung.

Da Bündelangebote aus Festnetz- und Mobilfunkdienstleistungen bislang noch keine weite Verbreitung am Markt besitzen, ist eine abschließende Einordnung noch nicht vorzunehmen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass prinzipiell eher eine „gemischte Bündelung“ praktiziert werden dürfte. Zwar gibt es auch den Fall reiner einseitiger Bündelung, wenn etwa ein Mobilfunkdiensteanbieter zusätzlich VoIP über einen weitervertriebenen DSL-Anschluss vermarktet, diesen aber nicht ohne Mobilfunkvertrag anbietet. Üb-

licherweise dürften die Leistungen jedoch weiterhin auch getrennt vermarktet werden und im Bündel ggf. mit entsprechenden Preisnachlässen verknüpft werden.

3.4 Sonstige Formen der Bündelung von Telekommunikationsdienstleistungen

Neben den bereits angesprochenen Bündelangeboten sind weitere Formen der Bündelung von Telekommunikationsdienstleistungen zu beobachten, die an dieser Stelle jedoch nicht weiter vertieft werden sollen. Hierzu zählt beispielsweise die vergünstigte Abgabe von Endgeräten im Paket mit bestimmten Optionsangeboten, die üblicherweise als gemischte Bündelung zu charakterisieren ist.

Abschließend sind auch die einseitigen Bündelungen von Kabel-TV-Anbietern anzusprechen, bei denen die Übertragung von TV-Programmen immer häufiger im Verbund mit Internetzugangleistungen angeboten wird. Entsprechende Investitionen in die Rückkanalfähigkeit der Kabelnetze vorausgesetzt, können auf diese Weise auch Telefondienstleistungen auf Basis einer alternativen Infrastruktur angeboten werden, was im Ausland mitunter einen erheblichen Beitrag zur Intensivierung des Wettbewerbs geleistet hat.

4. Kriterien zur Beurteilung der Nachbildbarkeit von Bündelangeboten durch effiziente Wettbewerber

4.1 Als Referenz heranzuziehende Wettbewerber(typen) bzw. Geschäftsmodelle

Für die Frage der Nachbildbarkeit eines Tarifs durch effiziente Wettbewerber kommt es im Wesentlichen darauf an, dass Wettbewerber

- Zugang zu allen Bestandteilen des Produktbündels haben können und
- diese zu Entgelten erhalten, die es ihnen ermöglichen, das Bündelprodukt zu vergleichbaren Konditionen anzubieten.

Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen kommt es entscheidend auf den als Referenz zugrunde gelegten Wettbewerber an. Dabei kann nicht ein konkretes Wettbewerbsunternehmen herangezogen werden. Hierunter ist vielmehr ein abstrakter Wettbewerbertyp zu verstehen, dessen Möglichkeiten zur Nachbildung des entsprechenden Produktbündels

zu untersuchen sind. Dabei definiert sich ein solcher Wettbewerber(typ) vorrangig über das von ihm praktizierte Geschäftsmodell bzw. die von ihm angebotenen Leistungen.

Zu unterscheiden wären demnach beispielsweise im Bereich des Telefondienstes Teilnehmer- und Verbindungsnetzbetreiber. Dabei zielen die häufig regional begrenzt tätigen Teilnehmernetzbetreiber auf eine direkte Kundenbindung, auf die der Aufbau der Infrastruktur sowie der Vertriebskanäle ausgerichtet wird. Verbindungsnetzbetreiber hingegen versuchen fallweise eine möglichst breite Kundenschicht zu erreichen. Allerdings können grundsätzlich auch weitergehende Differenzierungen sinnvoll sein, etwa eine Unterscheidung zwischen Anbietern von Verbindungsleistungen im Weg der (offenen) Betreiber- auswahl und der Betreibervorauswahl.

Hinsichtlich anderer Leistungskombinationen sind je nach verfolgter Positionierung am Markt bzw. angebotenen Umfang des Leistungsspektrums weitere Geschäftsmodelle zu charakterisieren. Mit Blick etwa auf die Bündelung von Telefondienst- und Internetzugangleistungen haben sich im Wettbewerb bereits verschiedene Geschäftsmodelle herausgebildet, die durch unterschiedliche Ausgangspunkte in der Wertschöpfungskette gekennzeichnet sind. So liegt der Ursprung einiger Anbieter als Anschluss- oder Verbindungsnetzbetreiber im Sprachtelefondienst, während andere als reine Internet Service Provider begonnen und erst später ihr Dienstportfolio in Richtung von Telefondienstangeboten (inkl. VoIP) ausgeweitet haben. In diesem Zusammenhang ist auch der Umfang eigener bzw. von Vertragspartnern in Anspruch genommener Infrastruktur von Bedeutung, da sich hieraus ableitet, inwieweit das Erfordernis zur Nutzung von Vorleistungen der Deutschen Telekom AG besteht.

4.2 Keine regulatorische Festlegung „effizienter Geschäftsmodelle“

Eine Bewertung der unterschiedlichen am Markt beobachtbaren Geschäftsmodelle erfolgt durch den Wettbewerb, der eine Differenzierung zwischen erfolgreichen und weniger erfolgreichen Geschäftsmodellen herbeiführt. Insofern ist der Begriff des „effizienten Wettbewerbers“ nicht im Sinn eines effizienten Wettbewerbertyps bzw. eines effizienten Geschäftsmodells auszulegen. Statt dessen gebietet es die Marktneutralität, zunächst alle am Markt befindlichen Geschäftsmodelle gleich zu behandeln. Effiziente und ineffiziente Wettbewerber werden nur anhand ihrer Produktivität bzw. Leistungsfähigkeit im Rahmen des jeweils gewählten Geschäftsmodells unterschieden.

Nach § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG muss die Nachbildbarkeit eines Angebotes nicht durch jeden Wettbewerber, sondern nur durch effiziente Wettbewerber gewährleistet werden. Bei der

entsprechenden Prüfung ist keine Beurteilung einzelner Unternehmen hinsichtlich des von ihnen erreichten Effizienzgrades, sondern lediglich eine abstrakte Einschätzung über effizientes Verhalten vorzunehmen. Dabei ist das vorgefundene Angebotsprofil bzw. die jeweilige Produktpalette als Ausdruck der Marktpositionierung als gegeben zugrunde zu legen.

Daraus folgt, dass es im Hinblick auf die Nachbildbarkeit eines Bündelproduktes fraglich ist, ob ein Wettbewerber mit dem Geschäftsmodell A (z.B. Verbindungsnetzbetreiber) auf die prinzipielle Möglichkeit des Wechsels auf Geschäftsmodell B (z.B. Anmietung der Teilnehmeranschlussleitung) verwiesen werden kann.⁸

Würde so verfahren, könnte argumentiert werden, dass einer Ausdehnung des Geschäftsmodells (etwa auf die Vermarktung von Anschlussleistungen) zwar keine rechtlichen Hindernisse entgegenstünden, die wirtschaftliche Tragfähigkeit einer derartigen Änderung der Geschäftstätigkeit dennoch in Frage stünde. Daher ist die theoretisch gegebene Möglichkeit, ein Bündelangebot nachzubilden, nicht hinreichend. Für eine Nachbildbarkeit im Sinne von § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG ist es vielmehr erforderlich, dass ein entsprechendes Produktbündel ohne unangemessene zusätzliche wirtschaftliche Risiken im Rahmen des verfolgten Geschäftsmodells angeboten werden kann.

4.3 Berücksichtigung der Regulierungsziele nach § 2 Abs. 2 TKG

Daran anknüpfend ist zu erörtern, ob der Maßgabe des § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG ausreichend Rechnung getragen wird, wenn es irgend einen Wettbewerber(typen) gibt, der das Produktbündel nachbilden kann. Nach § 27 Abs. 2 TKG ist bei den jeweiligen Entgeltregulierungsmaßnahmen zu prüfen, ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen nach § 2 Abs. 2 TKG stehen. Das bedeutet, dass die Frage „ungerechtfertigter Bündelung“ vor dem Hintergrund des Ziels der Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte zu beurteilen ist. Daraus wiederum kann gefolgert werden, dass eine Bündelung jedenfalls dann nicht zulässig ist, wenn sie dieser Zielsetzung entgegensteht. Eben dies wäre jedoch zu befürchten, wenn nur einzelne effiziente Wettbewerber punktuell in der Lage wären, ein entsprechendes Produktbündel nachzubilden.

⁸ Ein Verbindungsnetzbetreiber kann sein Geschäftsmodell ggf. nur unter erheblichem Aufwand erweitern. Dieser ergibt sich insbesondere durch Investitionskosten für Kollokationsräume und zusätzliche Infrastruktur im Ortsnetzbereich.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass von einer Nachbildbarkeit durch effiziente Wettbewerber nur dann auszugehen ist, wenn dies zum einen flächendeckend gewährleistet ist und zum anderen von einer hinreichend großen Zahl von Wettbewerbern realisierbar ist. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass das Ziel der Wettbewerbsförderung substantiell konterkariert würde und sich das marktbeherrschende Unternehmen durch die gezielte Vermarktung von nur partiell nachbildbaren Produktbündeln den bestehenden Marktkräften und dem intendierten Wettbewerbsdruck effektiv entziehen könnte.

Dieses Bedrohungspotenzial ist im Bereich der Telekommunikation als besonders kritisch zu charakterisieren, da die Wettbewerbsstrukturen weitaus weniger gefestigt sind als in anderen Wirtschaftssektoren. Vor diesem Hintergrund sind an etwaige Bündlungspraktiken deutlich rigidere Maßstäbe anzulegen als in Branchen, die durch bereits etablierte Wettbewerbsverhältnisse gekennzeichnet sind. Daher ist es gerechtfertigt, dem ehemaligen Monopolunternehmen im Hinblick auf sein Preissetzungsverhalten nicht die gleichen Freiheitsgrade einzuräumen wie im Wettbewerb befindlichen Unternehmen anderer Wirtschaftsbereiche.

5. Nachbildbarkeit bestimmter Arten von Bündelangeboten

5.1 Gemeinsame Vermarktung von Anschluss- und Verbindungsleistungen

Wie in Abschnitt 3.1 gezeigt wurde, liegt sowohl bei Standard- als auch bei Optionstarifen zwar eine „einseitige Bündelung“ vor, nicht jedoch eine gemischte Bündelung i.e.S.. Da die Deutsche Telekom AG die einseitige Bündelung nicht zu verantworten hat, ist ihre Tarifierung strukturell nicht zu beanstanden. Dieser Argumentation wird von den Verbindungsnetzbetreibern insbesondere zweierlei entgegen gehalten: Zum einen könnten sie nicht im Wege der (offenen) Betreiber Auswahl konkurrieren, zum anderen seien sie selbst bei Angeboten der Betreiber vorauswahl kaum in der Lage, zweiteilige Tarife zu vermarkten, weil die Akzeptanz für ein zweites Fixum bei den Kunden relativ gering sei. Beide Einwände können jedoch nicht überzeugen:

- Mit Blick auf die Nachbildbarkeit im Wege des offenen Call-by-Call ist darauf hinzuweisen, dass § 28 Abs. 2 TKG nicht so auszulegen sein dürfte, dass jeder Optionstarif von jedem (effizienten) Unternehmen nachzubilden sein muss. So bietet das Gesetz keinen speziellen Schutz für einzelne Geschäftsmodelle. Dies gilt auch im Hinblick auf solche Geschäftsmodelle, deren Existenz unmittelbar auf bestimmte gesetzliche Regelungen zurückgeht, wie das Angebot von Verbindungsleistungen

im Weg der Betreiberwahl. Aus der Tatsache etwa, dass Wettbewerber, die sich auf die offene Betreiberwahl konzentrieren, nicht in der Lage sind, zweiteilige Tarife für Verbindungsleistungen anzubieten, kann insofern nicht abgeleitet werden, dass eine derartige Tarifgestaltung dem marktmächtigen Unternehmen generell zu untersagen wäre.

- Im Hinblick auf die Nachbildbarkeit im Wege der Betreibervorauswahl ist zu entgegnen, dass Verbindungsnetzbetreiber bereits heute eine Vielzahl von zweiteiligen Tarifangeboten vermarkten, obwohl sie diese Möglichkeit in früheren Stellungnahmen oftmals verneint haben. Zwar ist nicht auszuschließen, dass Kunden eine Präferenz für Tarifangebote aus einer Hand haben und ein zweites Fixentgelt nicht von allen Kunden in gleicher Weise akzeptiert wird. Daraus jedoch zu schließen, dass jede Form zweiteiliger Tarife per se wegen fehlender Nachbildbarkeit zu untersagen ist, erscheint kaum begründbar. Schließlich dürfte ein solches Vorgehen weder den Kundenpräferenzen hinreichend Rechnung tragen, noch dürfte es vor dem Hintergrund der telekommunikationsspezifischen Kostenstrukturen wohlfahrtsoptimierend sein.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Nachbildbarkeit der hier adressierten Optionsangebote nicht schon aufgrund deren Struktur zu verneinen ist. Denn im Kern handelt es sich um einen Optionstarif für Verbindungsleistungen, der bloß gemeinsam mit Anschlussleistungen vertrieben wird, ohne dass hieraus ein zusätzlicher Preisnachlass resultiert. Das gemischte Produktbündel i.e.S. umfasst insofern allenfalls In- und Auslandsgespräche. Der optionale Verbindungstarif ist prinzipiell auch für Verbindungsnetzbetreiber nachbildbar, weshalb es eine hinreichend große Zahl von Wettbewerbsunternehmen gibt, die Kunden flächendeckend entsprechende Verbindungsangebote unterbreiten können. Insofern ist grundsätzlich nicht davon auszugehen, dass die vermarkteten Optionsangebote bereits wegen deren Struktur das Ziel der Wettbewerbsförderung signifikant beeinträchtigen würden. Unabhängig davon bleibt ggf. in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit eine Nachbildbarkeit der Optionsangebote auch zu den von der Deutschen Telekom AG verlangten Preisen besteht.

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die vorstehenden Aussagen zur Nachbildbarkeit entscheidend davon abhängen, inwieweit für den Kunden eine entbündelte Anschlussleistung als Referenzangebot, das er mit alternativen Verbindungsleistungen kombinieren kann, erkennbar bleibt. Denn das Fehlen bzw. mangelnde Kommunizieren eines entsprechenden Referenzangebotes könnte gemäß den Überlegungen aus Abschnitt 3.1.3 das Wesen der praktizierten Bündelung bzw. gemeinsamen Vermarktung mit Blick auf die daraus resultierenden wettbewerblichen Gefahrenpotenziale im Kern verändern.

5.2 Bündelung von schmal- und breitbandigen Anschlüssen und Diensten

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die gesetzlichen Bestimmungen zur Entgeltregulierung grundsätzlich an eine marktbeherrschende Stellung anknüpfen. Die hierfür erforderlichen Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahren befinden sich in Bezug auf die Bereiche Internetzugangsprodukte und breitbandige Anschlussprodukte derzeit in Vorbereitung.⁹ Zwar sind in der Empfehlung der EU-Kommission in Bezug auf relevante Produkt- und Dienstmärkte vom 11. Februar 2003 keine Märkte für Internetzugangsprodukte bzw. Breitbandanschlüsse definiert. Für ein Marktdefinitions- und –analyseverfahren kommen jedoch grundsätzlich alle Telekommunikationsmärkte in Betracht, die durch beträchtliche und anhaltende strukturell oder rechtlich bedingte Marktzutrittschranken gekennzeichnet sind, längerfristig nicht zu wirksamem Wettbewerb tendieren und auf denen die Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts allein nicht ausreicht, um dem betreffenden Marktversagen entgegenzuwirken.

Es liegen Anhaltspunkte vor, dass diese Voraussetzungen im Bereich der Internetzugangsprodukte wie auch der Breitbandanschlussprodukte vorliegen. Bei den DSL-Anschlüssen liegt der Marktanteil der Deutschen Telekom AG lt. Reg TP Jahresbericht 2004 bei 80 %. Auch wenn der Wert in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken ist, liegt er nach wie vor auf recht hohem Niveau. Ähnlich ist die Konstellation bei den breitbandigen Internetzugangsdiensten, wo der Marktanteil der Deutschen Telekom AG bei geschätzten 65 % liegt. Die Marktposition des ehemaligen Monopolunternehmens im Anschlussbereich, die Tatsache, dass sie ein schwer duplizierbares breitbandiges Infrastrukturnetz besitzt, vertikale Integration sowie ihre Finanzkraft machen es aus Sicht der Bundesnetzagentur erforderlich, diejenigen Bereiche zu identifizieren, wo Marktzutrittschranken errichtet werden können. Insbesondere in diesem Kontext gewinnt auch die Reintegration von T-Online in das Unternehmen Deutsche Telekom AG eine besondere Relevanz.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage einer sachlich ungerechtfertigten Bündelung gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 3 TKG bzw. der Nachbildbarkeit von Bündelangeboten des etablierten Netzbetreibers derzeit zwar nicht formell zu prüfen. Gleichwohl sprechen die aufgeführten Indizien dafür, die genannten Bereiche bereits vor Abschluss des Marktdefinitions- und Marktanalyseverfahrens zumindest qualitativ in eine differenzierte Untersuchung der Bündelproblematik mit einzubeziehen. Dies gilt um so mehr, als davon auszugehen ist, dass Bündelprodukte bereits dann einer Prüfung zu unterziehen sind, wenn nur für einen Bestandteil des Bündels eine marktbeherrschende Stellung festgestellt würde, da an-

⁹ Ein förmliches Auskunftersuchen hierzu hat die Reg TP im März 2005 initiiert.

derfalls der Gefahr einer möglichen Marktmachtübertragung nicht wirksam zu begegnen wäre.

5.2.1 Kombination von DSL-Anschluss und Internetzugangsleistungen / Online-Tarif

Wie in Abschnitt 3.2.1 gezeigt wurde, liegt im Falle der Kombination von DSL-Anschluss und Internetzugangsleistungen bzw. Online-Tarif zwar eine „einseitige Bündelung“ vor. Diese ist jedoch - analog zum Schmalbandbereich - durch das Verhalten der alternativen Teilnehmernetzbetreiber bedingt und insofern nicht von der Deutschen Telekom AG zu verantworten. Zudem ist es neben alternativen Anschlussnetzbetreibern – auf Basis der entbündelten bzw. eigenrealisierten Teilnehmeranschlussleitung oder Line Sharing - grundsätzlich auch ISP möglich, durch Weitervertrieb eines T-DSL-Anschlusses das vollständige Produktbündel „aus einer Hand“ anzubieten. Strukturell ist insoweit das Kriterium der Nachbildbarkeit für den hier betrachteten Fall erfüllt.

Ungeachtet dessen stellt sich die Frage, ob es effizienten Wettbewerbern möglich ist, die vom ggf. marktmächtigen etablierten Betreiber angebotenen Bündelprodukte zu vergleichbaren Konditionen anzubieten. Hierbei kommt es entscheidend auf das Ausmaß der im Rahmen einer gemischten Bündelung gewährten Preisnachlässe an, die alternative Anbieter in eine Preis-Kosten-Scheren-Situation bringen können. Denn nach § 28 Abs. 2 Nr. 2 TKG ist ein Missbrauch zu vermuten, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, das ein marktmächtiger Betreiber Wettbewerbern für eine Zugangsleistung in Rechnung stellt, und dem entsprechenden Endnutzerentgelt nicht ausreicht, um einem effizienten Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endnutzermarkt zu ermöglichen.

Dabei besteht aus regulatorischer Sicht die besondere Herausforderung darin, eine Preis-Kosten-Schere für mitunter relativ umfangreiche Produktbündel zu prüfen. Hinzu kommt, dass für die einzelnen Bündelbestandteile auch künftig von unterschiedlichen regulatorischen Vorgaben auszugehen ist. Dies wiederum impliziert, dass die der Bundesnetzagentur vorliegenden Informationen über die den jeweiligen Bündelbestandteilen zugrunde liegenden Kosten(strukturen) hinsichtlich Qualität und Validität stark variieren können.

Darüber hinaus besteht mit Blick auf (partiell) pauschal tarifierte Internetzugangsleistungen das grundlegende Problem, dass bei der Ermittlung von Preis-Kosten-Scheren Annahmen über zugrunde zu legende Nutzungsprofile erforderlich sind, die zwangsläufig ein prognostisches Element beinhalten und insofern mit Unsicherheiten verbunden sind.

Dies gilt letztlich auch für eine Quantifizierung von Synergien bzw. Verbundvorteilen, die aus der gebündelten Bereitstellung verschiedener Leistungskomponenten resultieren.

Wie in Abschnitt 4 abgeleitet, ist von einer Nachbildbarkeit durch effiziente Wettbewerber nur dann auszugehen, wenn dies zum einen flächendeckend gewährleistet ist und zum anderen von einer hinreichend großen Zahl von Wettbewerbern realisierbar ist. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass das Ziel der Wettbewerbsförderung substantiell konterkariert würde und sich das marktbeherrschende Unternehmen durch die gezielte Vermarktung von nur partiell nachbildbaren Produktbündeln den bestehenden Marktkräften und dem intendierten Wettbewerbsdruck effektiv entziehen könnte.

Bezogen auf die hier adressierten Produktbündel würde das Flächendeckungskriterium vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Standes des Netzausbaus alternativer Teilnehmernetzbetreiber bedeuten, dass die Nachbildbarkeit bundesweit angebotener Tarife auch durch effiziente nicht infrastrukturbasierte Anbieter - auf Basis von T-DSL Resale - zu gewährleisten ist. Dies wiederum impliziert, dass nicht nur aus Sicht eines effizienten Anschlussnetzbetreibers, sondern auch aus der Perspektive eines effizienten ISP, der sein Netz nicht bis zur Hauptverteilerebene ausgebaut hat, keine Preis-Kosten-Schere zur Anwendung kommen darf.

5.2.2 Kombination von Schmalband- und DSL-Anschlüssen

Die seitens des etablierten Betreibers praktizierte einseitige Bündelung von Schmalband- und DSL-Anschluss ist gegenwärtig in dieser Form nur für alternative Teilnehmernetzbetreiber, d.h. nicht flächendeckend nachbildbar. Zwar können auch andere Wettbewerber ihren Kunden in Ergänzung zum Telefonanschluss der Deutschen Telekom AG eigene DSL-Anschlüsse - beispielsweise im Wege des Resale oder des Line Sharing - anbieten. Dies jedoch stellt kein Angebot „aus einer Hand“ dar und ermöglicht es dem Kunden darüber hinaus nicht, seine bestehende Rufnummer etwa auch für VoIP-Dienste zu verwenden.

Dieses Problem ist auch im Rahmen der von der Reg TP durchgeführten Anhörung zu VoIP (vgl. Amtsblatt 8/2004 vom 21.04.2004, S. 399ff.) von einer Reihe stellungnehmender Unternehmen adressiert worden. Um dem Rechnung zu tragen, hat die Bundesnetzagentur dafür Sorge zu tragen, dass die nach den Maßstäben des Gesetzes erforderlichen Vorleistungen angeboten werden. Hierzu könnten auch Vorleistungen gehören, die es den Wettbewerbern ermöglichen, Kunden einen DSL-Anschluss ohne einen Telefonanschluss anzubieten (sog. Naked DSL).

Während bei Line Sharing und Resale der Endkunde weiterhin einen Analog- oder ISDN-Anschluss der Deutschen Telekom AG beziehen muss, sind beim Bitstrom-Zugang beide Produktvarianten denkbar: Stand-alone-Bitstrom-Zugang basierend auf der *kompletten* hochbitratigen virtuell überlassenen TAL sowie Bitstrom-Zugang, der lediglich auf dem hochbitratigen virtuell überlassenen Teil der TAL basiert. Die erste Variante ermöglicht das Angebot von Naked DSL. Bei der zweiten Variante muss der Endkunde hingegen Telefonanschlusskunde der Deutschen Telekom AG bleiben. Im Einzelnen werden diese Fragen im Rahmen der Regulierungsverfügung zu Markt Nr. 12 (Bitstrom-Zugang) untersucht werden.

Sollte im Ergebnis ein Stand-alone-Bitstrom-Zugang anzuordnen sein, der den Wettbewerber in die Lage versetzt, den Kunden einen Naked-DSL-Anschluss anzubieten, müssen in jedem Fall die Kosten für die TAL abgedeckt sein. Es geht gegebenenfalls nicht darum, eine möglichst billige, neue Vorleistungsvariante an den Markt zu bringen. Dies würde diejenigen Unternehmen benachteiligen, die DSL-Anschlüsse auf Basis der TAL oder eigenrealisiert anbieten, und liefe dem Regulierungsziel „Förderung effizienter Infrastrukturen“ zuwider. Vielmehr geht es darum, Vielfalt am Markt zu ermöglichen. Ebenso wichtig wäre es aber, dass die relativen Preise zwischen unterschiedlichen Vorleistungsprodukten „richtig“ abgebildet werden, um chancengleichen Wettbewerb zu etablieren.

Diesem Ansatz könnte ggf. entgegengehalten werden, dass ein Stand-alone-Bitstrom-Zugang Wettbewerbern dazu diene, selbst einen Naked-DSL-Anschluss anzubieten, dies aber nicht unmittelbar der Nachbildung des Angebotes des etablierten Betreibers entspreche, da dessen Produktbündel stets einen Telefonanschluss umfasse. Dabei wird jedoch übersehen, dass sich die Forderung der Nachbildbarkeit auch auf das Angebot eines bestimmten *Leistungsbündels* „aus einer Hand“ beziehen kann. Dies wiederum wäre nur auf oben beschriebene Weise sicherzustellen. Dass das Produktbündel des Wettbewerbers dabei keinen schmalbandigen Telefonanschluss mehr beinhalten würde, ist insoweit unerheblich, als davon auszugehen ist, dass Kunden dieses Angebot im Regelfall nur dann nachfragen werden, wenn durch entsprechende VoIP-Angebote eine vollwertige Substitution des Telefonanschlusses erfolgt. Unter dieser Prämisse wiederum wären sowohl die Erreichbarkeit durch andere Teilnehmer als auch Verbindungsleistungen zu Zwecken von In- und Auslandsgesprächen Bestandteil der hier skizzierten wettbewerblichen Leistungsbündel.

Ungeachtet der dargestellten wettbewerblichen Probleme, die mit dieser Form der Produktbündelung verbunden sein können, dürfte die fehlende Nachbildbarkeit durch Wettbewerber bzw. das Fehlen alternativer Komplettangebote auch unter Kundenschutzgesichtspunkten problematisch sein, da Kunden auf diese Weise faktisch gezwungen sind,

Telekommunikationsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen und zu bezahlen, an deren Abnahme sie kein Interesse haben. Zudem könnte in der bestehenden Bündelung ein Tatbestand gesehen werden, der Kunden in ihren in § 46 TKG zum Ausdruck kommenden Rechten an der Beibehaltung ihrer Rufnummer beeinträchtigt.

Gemäß Art. 17 Abs. 2 Universaldienst-RL kann zu den von den nationalen Regulierungsbehörden auferlegten Verpflichtungen gegenüber Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht u.a. die Verpflichtung gehören, „Dienste nicht ungerechtfertigt [zu] bündeln“. In Erwägungsgrund 26 wird erläuternd hierzu auf das Risiko durch eine „obligatorische Bündelung von Endnutzerdienstleistungen“ hingewiesen. Diese Formulierung legt den Schluss nahe, dass hiermit insbesondere auch solche Formen „reiner“ Bündelung adressiert werden, durch die Kunden zur unwillentlichen (weil „obligatorischen“) Abnahme von nicht nachgefragten Leistungen gezwungen werden.

5.2.3 Kombination mit VoIP-Tarifen

Bevor die Frage der Nachbildbarkeit von breitbandigen Bündelprodukten einschließlich eines VoIP-Angebotes thematisiert wird, soll nachfolgend ein kurzer Überblick über unterschiedliche Arten von VoIP-Anbieter gegeben werden:

- Infrastrukturbasierte Anbieter bieten VoIP-Dienste gebündelt mit einem Breitbandanschluss sowie einem Internetzugang an. Anbieter dieser Kategorie streben oftmals einen vollständigen Ersatz des traditionellen Telefonanschlusses an. Konsequenterweise erhalten Kunden eine eigene geographische Rufnummer bzw. können Rufnummern von bestehenden Anschlüssen portieren.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste gebündelt mit einem Breitbandanschluss und einem Internetzugang an. Der Breitbandanschluss basiert dabei häufig auf dem T-DSL-Resale-Produkt und nicht auf eigener Infrastruktur. Da der Kunde weiterhin einen Telefonanschluss benötigt, kann kein vollständiger Ersatz desselben erreicht werden. Der Kunde erhält vielmehr einen zusätzlichen Telefondienst.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste gebündelt mit einem Internetzugang an. Die Inanspruchnahme dieser Dienste setzen einen DSL-Anschluss der Deutschen Telekom AG voraus.
- Internet-Service-Provider bieten VoIP-Dienste separat an. Diese Anbieter ermöglichen zwar die Bündelung mit eigenen Breitbandanschlüssen und Internetzugangs-

diensten, bieten die VoIP-Dienste aber auch anderen Kunden an. Voraussetzung für die Nutzung ist lediglich ein Breitbandanschluss sowie ein Internetzugang eines beliebigen Anbieters.

- Diensteanbieter bieten VoIP-Dienste ebenfalls separat an.¹⁰ Die eigentlichen Dienste sind letztlich identisch mit den Diensten der zuletzt genannten Kategorie. Sie unterscheiden sich lediglich durch den strukturell unterschiedlichen Anbieter.

Diese Darstellung verdeutlicht, dass die VoIP-Angebote des etablierten Betreibers zwar prinzipiell im Rahmen unterschiedlicher Geschäftsmodelle nachbildbar sind, im Rahmen eines Komplettbündels wie bei der Deutschen Telekom AG dies jedoch aufgrund der unter 5.2.2 erläuterten Probleme nur durch alternative Teilnehmernetzbetreiber gewährleistet ist.

Darüber hinaus ist auf die Gefahr möglicher Preis-Kosten-Scheren beim Angebot von VoIP-Diensten hinzuweisen, die einer Nachbildbarkeit zu mit T-Online vergleichbaren Konditionen entgegen stehen könnten. Insbesondere das kostenlose Angebot von VoIP-Verbindungen zu anderen T-Online-Kunden könnte in Anbetracht des großen Kundstamms des etablierten Betreibers für Wettbewerber ggf. nicht kostendeckend nachzuvollziehen sein.

5.3 Bündelung von Telefondienst- und Mobilfunkdienstleistungen

Die Frage der Nachbildbarkeit stellt sich grundsätzlich nur dann, wenn die Bündelung von einem in einem der betroffenen Märkte marktbeherrschenden Unternehmen praktiziert wird und insoweit die Gefahr einer Marktmachtübertragung gegeben ist. Damit kommen nach derzeitigem Kenntnisstand nur Bündelangebote des etablierten Festnetzbetreibers für eine entsprechende Untersuchung in Betracht. Da die Deutsche Telekom AG mit den T-Mobile-Angeboten auch im Mobilfunkmarkt eine starke Stellung einnimmt, könnte von einer Bündelung von Telefondienst- und Mobilfunkdienstleistungen grundsätzlich eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs im Mobilfunk ausgehen. Denkbar wäre auch eine Rückwirkung auf den Festnetzbereich, die sich in einer Festigung der

¹⁰ Darüber hinaus existiert eine Vielzahl internationaler Anbieter im Internet. Es ist derzeit nicht möglich zu bestimmen, wie viele dieser Anbieter deutschen Endkunden Dienste anbieten, da theoretisch jeder Anbieter weltweit VoIP-Dienste über das Internet an deutsche Endkunden erbringen kann. Allerdings ist kein Anbieter bekannt, der seine Dienste aktiv in Deutschland bewirbt. Insofern wurden diese Dienste bei der Kategorisierung sowie den Übersichten nicht weiter berücksichtigt.

dortigen dominanten Marktposition des ehemaligen Monopolunternehmens manifestieren könnte.

Dabei könnte eine spezielle Problematik der hier in Rede stehenden Bündelangebote darin gesehen werden, dass es derzeit - abgesehen vom Konzernverbund von Vodafone und Arcor - kein anderes Unternehmen gibt, das gleichzeitig als Netzbetreiber Mobilfunk- und Festnetzdienstleistungen bereitstellt. Dieses Argument wird jedoch dadurch zumindest relativiert, dass Mobilfunknetzbetreiber grundsätzlich in der Lage sind, gleichwertige schmalbandige Verbindungsleistungen anzubieten und eine konkurrenzfähige Preisgestaltung hierfür vorzunehmen. Dass auch sie hierin eine Möglichkeit zur Umsatzsteigerung sehen, lässt sich anhand entsprechender, bereits am Markt befindlicher Angebote ablesen. Darüber hinaus dürften auch Diensteanbieter etwa durch Kombination von Mobilfunk- und VoIP-Angeboten entsprechende Bündel anbieten können.

6. Schlussfolgerungen / Kriterienkatalog zur Prüfung „sachlich ungerechtfertigten Bündelung“

Bei der Prüfung, ob es effizienten Wettbewerbern des Unternehmens mit beträchtlicher Marktmacht möglich ist, ein Bündelprodukt zu vergleichbaren Konditionen anzubieten, kommt es entscheidend auf den als Referenz zugrunde gelegten Wettbewerber an. Dabei definiert sich ein solcher Wettbewerber(typ) vorrangig über das von ihm praktizierte Geschäftsmodell bzw. die von ihm angebotenen Leistungen. Zu unterscheiden wären demnach bei herkömmlichen Telefondienstleistungen zumindest Teilnehmer- und Verbindungsnetzbetreiber, bei breitbandigen Leistungen Anschlussanbieter, Breitbandnetzbetreiber und ISP. Allerdings können auch weitergehende Differenzierungen sinnvoll sein, etwa eine Unterscheidung zwischen Anbietern von Verbindungsleistungen im Weg der (offenen) Betreiberauswahl und der Betreibervorauswahl bzw. im Breitbandbereich von ISP mit eigener Infrastruktur und solchen ohne.

Da die Marktneutralität eine Bewertung der unterschiedlichen am Markt beobachtbaren Geschäftsmodelle durch die Bundesnetzagentur nicht zulässt, ist der Begriff des „effizienten Wettbewerbers“ nicht im Sinn eines effizienten Wettbewerbertyps bzw. eines effizienten Geschäftsmodells auszulegen. Effiziente und ineffiziente Wettbewerber sind vielmehr nur im Rahmen des jeweils gewählten Geschäftsmodells abstrakt zu unterscheiden. Daraus folgt, dass es mit Blick auf die Nachbildbarkeit eines Bündelproduktes fraglich ist, ob ein Wettbewerber mit dem Geschäftsmodell A (z.B. Verbindungsnetzbetreiber) auf die prinzipielle Möglichkeit des Wechsels auf Geschäftsmodell B (z.B. An-

mietung der Teilnehmeranschlussleitung) verwiesen werden kann, sofern dies mit hohen zusätzlichen wirtschaftlichen Risiken verbunden ist.

Aus § 27 Abs. 2 TKG lässt sich schließen, dass die Frage ungerechtfertigter Bündelung vor dem Hintergrund des Ziels der Sicherstellung chancengleichen Wettbewerbs und der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte zu beurteilen ist. Das wiederum bedeutet, dass von einer Nachbildbarkeit durch effiziente Wettbewerber nur dann auszugehen ist, wenn dies zum einen flächendeckend gewährleistet und zum anderen von einer hinreichend großen Anzahl von Wettbewerbern realisierbar ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass das Bedrohungspotenzial durch ungerechtfertigte Bündelungsstrategien für den noch in der Entwicklung befindlichen Wettbewerb in der Telekommunikation ungleich höher ist als in anderen Wirtschaftssektoren mit nachhaltig gefestigten Wettbewerbsstrukturen. Vor diesem Hintergrund sind an etwaige Bündelungspraktiken deutlich rigidiere Maßstäbe anzulegen als in Branchen, die durch bereits etablierte Wettbewerbsverhältnisse gekennzeichnet sind.

Nachfolgend werden aus den vorstehenden Überlegungen zentrale Fragestellungen abgeleitet, die bei der Prüfung einer „sachlich ungerechtfertigten Bündelung“ bzw. der Nachbildbarkeit von Bündelprodukten durch effiziente Wettbewerber im Einzelfall herangezogen werden können. Diese spiegeln den gegenwärtigen Kenntnisstand wider und sind insoweit nicht abschließend, sondern entwicklungsoffen zu verstehen.

- Welche Form der Bündelung liegt vor? Inwieweit ist die praktizierte Bündelung durch das Verhalten anderer Marktteilnehmer bzw. regulatorische Rahmenbedingungen bedingt?
- Handelt es sich um ein gemischtes Bündelprodukt i.e.S. oder werden unterschiedliche Leistungen bloß gemeinsam vertrieben, ohne dass Preisnachlässe an den gemeinsamen Bezug gebunden sind?
- Bestehen wettbewerbliche oder regulatorisch geschaffene Zugangsmöglichkeiten zu allen Leistungsbestandteilen des Bündelproduktes?
- Sind alle Bestandteile des Bündelproduktes zu Bedingungen und insbesondere Entgelten zu erhalten, die es ermöglichen, das Bündelprodukt zu vergleichbaren Konditionen anzubieten?
- Ist die Vermarktung des Bündelproduktes insofern mit dem Ziel der Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs vereinbar?

- Gibt es Wettbewerbsunternehmen, die ein entsprechendes Bündelangebot ohne unangemessene zusätzliche wirtschaftliche Risiken im Rahmen des von ihnen verfolgten Geschäftsmodells anbieten können?
- Gibt es Wettbewerbsunternehmen, die ein entsprechendes Bündelangebot ohne unangemessene zusätzliche wirtschaftliche Risiken anbieten können, obwohl hierzu eine Anpassung ihres Geschäftsmodells erforderlich wäre?
- Sind diese Wettbewerbsunternehmen in der Summe in der Lage, Kunden flächendeckend konkurrierende Bündelangebote zu unterbreiten?
- Sind Anzahl und Marktstellung der in Frage kommenden Wettbewerbsunternehmen ausreichend, um zu verhindern, dass die Zielsetzung der Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte durch die Vermarktung des Bündelproduktes konkurrenziert wird?
- Steht die Vermarktung des Bündelproduktes der Wahrung der Verbraucherinteressen entgegen, etwa weil es dem marktmächtigen Betreiber gelingen könnte, sich durch ungerechtfertigte Bündelung dem Wettbewerbsdruck wirksam zu entziehen?