

10 Jahre Regulierung

1. **Die erste Phase in den Jahren zwischen 1997 bis 2001:
Liberalisierung und Wettbewerbsöffnung** 11
 - A. Fahrplan der Regulierungsbehörde und Marktlage im Jahre 1997 11
 - B. Wettbewerb im Kommunikationssektor 13
 - C. Wettbewerb um die Teilnehmeranschlüsse 17
2. **Die zweite Phase: Die Wende in den Jahren
zwischen 2001 bis 2004** 19
 - A. Eine erste Bilanz: Der Markt in den Jahren
zwischen 2000 bis 2001 19
 - B. Breitbandzugang und Entbündelung 21
3. **Wettbewerbsentwicklung durch Bereitstellung
von Frequenzen für die Betreiber und damit
verbundene Auflagen** 25
 - A. Drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL) 25
 - B. Entwicklung der Mobilnetze durch GSM 27
 - C. Die dritte Mobilgeneration 29
4. **Die neuen Regulierungen** 33
 - A. Der Markt in 2006 33
 - B. Die neuen Regulierungsmaßnahmen 34



Zum 10-jährigen Bestehen der Regulierungsbehörde schien es sinnvoll, einen Rückblick auf die Haupttätigkeiten zu werfen, die sie ab dem Stichtag 1. Januar 1997 ausgeübt hatte. Obwohl dieser Rückblick naturgemäß noch unvollständig ist, ermöglicht er, mehrere Tätigkeitsmomente und -linien zu erkennen:

- ◆ Eine „historische“ Phase, die überwiegend den vier ersten Jahren entspricht und sich der Regulierungseinführung für das „Schmalband“ widmete. Obwohl sich dieser „gerade Weg“ durch eine sorgfältige Vorbereitung und Planung auszeichnete, sorgte er für Überraschungen, insbesondere durch den damals überwältigenden Aufschwung des Schmalband-Internets.
- ◆ Ein Zeitraum (2000-2004) durch Entbündelungsregulierung und Breitband geprägt: Im Gegensatz zum vorherigen Zeitraum zeichnete er sich durch ein größeres Herantasten, insbesondere wegen des größeren Neuheitscharakters, wegen der damaligen Unsicherheit hinsichtlich der Chancen, die bedeutende Entwicklungen von alternativen Zugangsinfrastrukturen haben könnten, und wegen des wirtschaftlichen Kontextes, in welchem Anfang des Jahres 2000 die Internetblase platzte. Dieser Zeitraum erwies sich aber als produktiv, wie der heutige Breitbanderfolg es beweist.
- ◆ Eine fortlaufende Tätigkeit zum Bereitstellen von Funkfrequenzen für die Betreiber, um die neuen Bedürfnisse an interpersonelle Kommunikation im jetzigen Kontext von Mobilität und Nomadismus zu befriedigen oder auch um dem Verbraucher mehr Bequemlichkeit anzubieten. Dabei wurde die Einführung von der dritten Generation der Mobilkommunikation zu einem starken Augenblick. Die wesentliche Rolle, die die Frequenzen in der Wettbewerbs- und Innovationsentwicklung des Telekommunikationssektors spielen, ist heute offenkundig.
- ◆ Und schließlich der „moderne“ Zeitraum. Er ging aus der Einführung des neuen gemeinschaftlichen Rahmens hervor, der im Jahre 2002 verabschiedet und durch das Gesetz vom 9. Juli 2004 in das französische Recht übernommen wurde und sich am sichtbarsten bei der Einführung der „Marktanalysen“ offenbarte. Über den Fachjargon hinaus konnten die Tätigkeiten der Regulierungsbehörde dank dem neuem Rahmen erweitert — und ausgedehnt bzw. in begründeten Fällen ausgeschaltet werden — und dies gemäß geeigneteren, flexibleren und letztendlich effizienteren Eingreifmöglichkeiten. Dieser Rahmen erwies sich als zufriedenstellend.

Die Dokumentationsbemühungen haben sich insbesondere auf den frühesten Zeitraum gerichtet.

Ex post ist es schon erstaunlich, wie relativ langsam sich die Regulierungstätigkeiten auf den Markt auswirkten: Es vergingen im Allgemeinen vier bis fünf Jahre zwischen den ersten Regulierungshandlungen und einer Marktlage, die als funktionstüchtig und ordentlich erachtet werden konnte.

Für den Erfolg wird vom Regulator ein stringentes Vorgehensweise und Qualitäten abverlangt, die zusammenfassend als „SFB“: „Streitbarkeit, Fachlichkeit, Beharrlichkeit“ bezeichnet werden können. Im Gegenteil dazu haftet der Regulierung ein manchmal zufälliger Charakter an: Jene zum damaligen Zeitpunkt ausgewählte und sehr wichtige Bedingung erscheint heute obsolet unter dem Aspekt der Markt- und der Weiterentwicklung der Marktplayer.

Die Wettbewerbsentwicklung, die in Frankreich seit dem Jahre 1998 stattfand, kann auch als eine perfekte Veranschaulichung der These von den „stufenweisen Investitionen“ gelten. Die neuen Player auf dem Festnetzmarkt konnten ihre jetzige Stellung nur durch einen schrittweisen Markteinstieg erreichen. Es geschah zuerst in den am leichtesten zu erobernden Segmenten, dabei entwickelten sie Kundenanzahl und Bekanntheitsgrad weiter, und dann durch Freisetzung einer mehr vor der Wertschöpfung vorgelagerten Investitionskapazität.

Dank der mikroökonomischen Expertise, die der Regulator durch das regulatorische Rechnungswesen der Betreiber gewonnen und gepflegt hatte, dank offenen Modellierungen, aber auch dank internationalen Referenzen konnte weitgehend verhindert werden, dass dieser Art der Wettbewerbsentwicklung einen künstlichen Charakter anhaftete, da dadurch die Betreiber zu einem vernunftgeprägten Wirtschaftsdenken verleitet wurden. Im Übrigen wird der Regulator durch den neuen, seit 2004 eingesetzten Regulierungsrahmen dazu veranlasst, „die unteren Stufenleiter abzusägen“, sobald ihm dies als gerechtfertigt erscheint.

Diese Wettbewerbsentwicklung führte zu Preissenkungen und korrelativ dazu zu einer stärkeren Nutzung: Der Massenmarkt, bestehend aus Festnetztelefonie, Internet, Breitband und Mobilnetzen, kletterte von 19 Milliarden EUR im Jahre 1998 auf 31,4 Milliarden EUR im Jahre 2005, d. h. stieg von fast 66% im Laufe von 7 Jahren. Gleichzeitig gingen die Verbraucherpreise auf diesem Markt durchschnittlich um leicht über 30% zurück, was einer erhöhten Nutzung um fast einen Faktor 2,5 entspricht. Im betreffenden Zeitraum stieg also der Mehrwert für den Verbraucher um mehr als 10 Milliarden EUR¹.

1 - Die benutzte Methode und die detaillierten Berechnungen werden in der Anlage aufgeführt.

Wegen der Stellung, die die seit dem Jahre 1998 neu auftretenden und nun am Markt etablierten Betreiber einnehmen konnten, und wegen der Investitionen, die sie in der Lage einzugehen waren, scheinen diese Marktplayer nun genug Garantien für die Zukunft zu bieten. Langfristig deutet sich so die Perspektive eines ausgeglicheneren Marktes und korrelativ dazu eine größere Beachtung der symmetrischen Regulierung, falls erforderlich, d. h. der allgemeinverbindlichen Regeln wie der Richtlinien, welche die Rufnummernmitnahme oder die Bedingungen zur Überlassung von Kundenlisten bestimmen. Die „All-IP-Entwicklung“ könnte diesen Bedarf noch verstärken.

Die erste Phase in den Jahren zwischen 1997 bis 2001: Liberalisierung und Wettbewerbsöffnung

A. Fahrplan der Regulierungsbehörde und Marktlage im Jahre 1997

Das Modell der Wettbewerbsöffnung, das im Jahre 1996 verabschiedet wurde, sah sowohl einen weiteren Wettbewerb für die Mobildienste als auch die Ausschaltung jeglichen Monopols, insbesondere auf die Festnetztelefonie vor. Im Gesetz vom Juli 1996² wurden auch der Universaldienst und die Bestimmungen festgelegt, die die Finanzierung dieses Modells gewährleisten sollten. Auf institutioneller Ebene wurde vorgesehen, am 1. Januar 1997 sowohl die ANFR (Agence nationale des fréquences), zuständig für die Verwaltung vom Funkfrequenzspektrum, als auch ART (Regulierungsbehörde für Telekommunikation), zuständig für die Regulierungseinführung, zu gründen. Schließlich wurden mit dem Gesetz vom 1996 gegenseitige Anrufungsmaßnahmen zwischen der Regulierungsbehörde und dem Wettbewerbsrat eingeführt.

*2 - Gesetz über die
Telekommunikation
sregulierung Nr. 96-659
vom 26. Juli 1996,
ABl vom 27. Juli 1996.*

Im Jahre 1996 befasste sich eine Sachverständigengruppe aus der Wirtschaft tiefergehend mit den Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung in Frankreich. Die aus französischen und ausländischen Wirtschaftsexperten bestehende Gruppe trug dazu bei, wesentliche Prinzipien der Kostenauswertung vom Universaldienst und wichtige Preisbildungsmethoden der Interconnection zu klären.

Insbesondere durch die zwischen dem Verbindungssegment (dem Netzwerkteil, damals als Verkehrsfunktion „öffentliches Fernsprechnetz“ genannt) und dem Zugang (Teilnehmeranschluss) getroffene Entscheidung konnte jeglicher Anteil der Interconnection-Tarife auf wirtschaftliche Zugangsaspekte ausgeschlossen werden und ein Anteil an sogenanntem „Zugangsdefizit“ nur gemäß dem Universaldienst, und noch dazu eingeschränkter- und übergangsweise, zugelassen werden. Die Expertengruppe befürwortete auch die weitere Umstrukturierung der Festnetztelefontarife (im Jahre

1996 kostete ein Ferngespräch im Durchschnitt um die 0,20 netto pro Minute und ein Telefonanschluss 6,68 netto monatlich) teilweise auf der Basis von Kostenrechnungsreferenzen, aber auch basierend auf einem Vergleich zu nicht französischen Märkten, auf welchen eine reifere wettbewerbliche Marktlage herrschte. Diese Umstrukturierung wurde als notwendig erachtet:

- ◆ Um sowohl eine effiziente Wettbewerbsentwicklung auf dem Kommunikationsmarkt zu ermöglichen (diese Bedingung benutzte die Richtlinie zur Netzbetreiberauswahl, die am 1. Januar 1998 eingesetzt wurde und damals als Hauptmodus der Wettbewerbsöffnung galt).
- ◆ Als auch eine effiziente Wettbewerbsentwicklung auf dem Zugangsmarkt zu ermöglichen. Der durch das Gesetz vom Juli 1996 vorgesehene Mechanismus der Rufnummernmitnahme wurde übrigens als ein diese Bestimmung begleitendes Instrument betrachtet, da es einem Tarifikunden von France Telecom ermöglichte, diesen Betreiber ohne Nummernwechseln zu verlassen.

Am 1. Januar 1997 konnte der Sektor wie folgt grob beschrieben werden:

- ◆ Herausragende Stellung des Festnetzmarktes: Der gesamte Markt machte 20,5 Milliarden EUR aus, davon 18 Milliarden im Festnetzbereich, hauptsächlich mit der Telefonie (15 Milliarden EUR).
- ◆ Vielversprechender, aber sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium befindender Mobilfunkmarkt: Am 1. Januar 1997 betrug die Anzahl der Mobilnetzkunden 2,5 Millionen, d. h. eine Penetrationsrate von ca. 4%.
- ◆ Internetentwicklung im Anfangsstadium: Ende des Jahres 1997 hatte das Konsum-Internet um die 500.000 Tarifikunden in Frankreich, der Umsatz der Verbindungen allein betrug um die 90 Millionen EUR und machte 4 Milliarden Minuten pro Jahr aus. Die Zugangsbedingungen waren archaisch. Technisch gesehen erfolgte der Zugang durch das öffentliche Telefonnetz mit Geschwindigkeiten von maximal 56 Kbit/s (erst mit der ADSL-Technologie konnte diese Übertragungsgrenze wirklich überschritten werden). Preislich gesehen wurde der Verbraucher mit seinem Internetdiensteanbieter durch eine einfache Telefonverbindung verbunden, die im optimalen Fall zum Ortsgesprächspreis (d. h. ca. 1,20 netto pro Stunde in verkehrsarmen Zeiten, das doppelte tagsüber) berechnet wurde, und zahlte zusätzlich und separat für einen Anschluss beim Internetdiensteanbieter (ISP). Unter solchen Bedingungen versuchten diese Anbieter, Übergabepunkte im Inland zu entwickeln, um ihren Tarifikunden einen Zugang zu den Diensten zu einem Ortsgesprächspreis anzubieten. Um dieses Datensammelsystem zu entwickeln, stützten sie sich mehr und mehr auf die Betreiber.

Durch das Gesetz vom 26. Juli 1996 wurde der Telekommunikationsmarkt wettbewerbsoffen, dabei waren sowohl die Einrichtung und der Betrieb eines öffentlichen Netzwerkes als auch die Bereitstellung des Telefondienstes für die Öffentlichkeit Gegenstand einer vorhergehenden Genehmigung.

Anlässlich der Wettbewerbsöffnung erfolgte daher als erstes die Genehmigung der Betreiber. Im Zuge der Markteintritte stieg diese Zahl rasch: Zu den jeweiligen Stichtagen 31. Dezember 1998, 31. Dezember 1999 und 31. Dezember 2000 wurden je 54, 92 und 120 autorisierte Betreiber gezählt.

B. Wettbewerb im Kommunikationssektor

1. Technische Mechanismen

Für die Festnetztelefonie war die Netzbetreiberauswahl der wesentliche Mechanismus der Wettbewerbsöffnung. Er lehnte sich dabei an Erfahrungen aus den USA. Eine Vorwahlnummer (sogenannte „Call-by-Call“ Auswahl) oder eine permanente Auswahl („Preselection“) ermöglicht dabei dem Verbraucher, den Betreiber auszuwählen, der seine Gespräche weiterleitet.

Am 1. Januar 1998 bestand dieser Mechanismus nur aus der Selection als Call-by-Call, entweder durch eine einstellige (E) oder eine vierstellige Vorwahlnummer (die 16XY). Da nur die Werte 2, 4, 5, 6, 7, 8 und 9 zur Verfügung standen, war das E als Ressource relativ knapp. Die diesbezüglichen Vergabebestimmungen wurden durch die Entscheidung vom 16. Juli 1997 bestimmt³: Die Betreiber im Besitz einer E-Nummer mussten sich insbesondere dazu verpflichten, ein nationales Netzwerk mit mehreren Interconnection-Punkten pro Gebiet bereitzustellen. Dank der Vergabe von Vorwahlnummern (von den Betreibern manchmal mit ihrer Marke gleichsetzt) für die Netzbetreiberauswahl wurde so ein Wettbewerb um die Ferngespräche ermöglicht.

France Telecom wurde zugleich dazu angehalten, nicht nur ein Angebot über eine direkte Interconnection für die Anrufzustellung in seinem Netz anzubieten, sondern auch ein Angebot über eine indirekte Interconnection bezüglich eines Sammeldienstes für die Gespräche zu erstellen, die seine Tarifkunden mit Netzbetreiberauswahl gesendet hatten: Diese Gespräche wurden dann von France Telecom dem vom Teilnehmer ausgewählten Fernbetreiber übergeben, der seinerseits France Telecom für diesen Sammeldienst bezahlte. In der Praxis glich der Tarif des Sammeldienstes für Gespräche (indirekte Interconnection) dem Tarif der Anrufzustellung (bei einer ähnlichen technischen Leistung). Diese Bedingungen wurden im 1. Interconnection-Katalog festgelegt, der für das Jahr 1998 gültig war und durch die Entscheidung vom 9. April 1997 gebilligt wurde⁴.

Die „lokale Sortierzone“ wurde eingeführt, um eine Übergabe der lokalen Gespräche an die Fernbetreiber zu verhindern. Diese Maßnahmen wurden auf Wunsch dieser Betreiber eingeführt. Denn sie waren der Meinung, dass ihre Infrastrukturen unzureichend ausgebaut seien, um unter angemessenen wirtschaftlichen Bedingungen Gespräche geringer Entfernung und wenig gewinnbringende Anrufe weiterleiten zu können. Nach einer Debatte über die durchzuführende Segmentierungsart war es schließlich das Departement⁵, das durch die Entscheidung vom 17. Oktober 1997 ausgewählt wurde⁶.

Der Mechanismus zur Netzbetreiberauswahl wurde dann nach und nach ausgeweitet: Ab dem 17. Januar 2000 durch die Preselection, am 1. November 2000 durch die Erweiterung der Netzbetreiberauswahl auf die Gespräche in Mobilfunknetzen⁷ und endlich am 1. Januar 2002 durch die Erweiterung der Netzbetreiberauswahl auf die Ortsgespräche mit der Abschaffung der lokalen Sortierzone⁸.

*3 - Entscheidung von ART
Nr. 97-0196 vom 16.
Juli 1997.*

*4 - Entscheidung von ART
Nr. 97-0088 vom 9.
April 1997.*

*5 - Mit zwei Sonderfällen:
- In der Region Ile-de-
France bestanden die
ausgewählten Zonen aus
dem inneren Ring (Petite
Couronne: 75, 92, 93, 94)
und aus jedem der anderen
Departements.
- Die Region Korsika bildete
eine einzige lokale
Sortierzone.*

*6 - Entscheidung von ART
Nr. 97-0345 vom 17.
Oktober 1997.*

*7 - Entscheidung von ART
Nr. 99-1077 vom 8.
Dezember 1999.*

*8 - Entscheidung von ART
Nr. 01-0691 vom 18.
Juli 2001.*

2. Interconnection

Als besonders wichtiges Einsatzgebiet der Regulierungsbehörde galt die Vorgenehmigung des Interconnection-Katalogs von France Telecom, in welchem die technischen und finanziellen Bedingungen für das Einwählen der Mitbewerber von France Telecom in ihr Telefonnetz festgelegt wurden. Die Regulierungsinstrumente sind aber breiter angelegt: Sie enthalten sowohl das vorherige öffentliche Bekanntmachungsverfahren der Regulierungsbehörde betreffend die meisten Endkumentarife von France Telecom als auch die rechtliche Befugnis für die Regulierungsbehörde, sich mit Streitbelegungen zu befassen.

Bei der Einschätzung der Interconnection-Tarife ließ sich die Regulierungsbehörde von drei Prinzipien leiten:

- ◆ Von den Betreibern vorgelegte Kosten.
- ◆ Internationalen Vergleiche.
- ◆ Kompatibilität der Interconnection-Bedingungen mit dem Markteintritt.

Um den Betreibern einen angemessenen Gewinn zu garantieren und um über ein Bezugssystem zu verfügen, war eine Kostenberücksichtigung unerlässlich. Dank internationalen Vergleichen standen Referenzen über die Effizienz zur Verfügung, das dritte Prinzip aber war das wichtigste: Es führte zur Entwicklung von sogenannten Preis-Squeeze-Tests als Garant dafür, dass die Interconnection-Bedingungen einen Markteintritt unter den Marktbedingungen tatsächlich ermöglichten, d. h., dass sie mit der Struktur und mit den Endkumentarifen kompatibel waren.

Da die Regulierungsbehörde über die Befugnis verfügt, vorherige Stellungnahmen über die Weiterentwicklung der Endkumentarife von France Telecom zu veröffentlichen, ist sie auch in der Lage, die relevante Kohärenz einzuschätzen, und dann gegebenenfalls Tarifveränderungen abzulehnen oder konstruktiverweise den Betreiber zu einer Verbesserung seiner Interconnection-Tarife zu veranlassen. Diese Kontrollmethode gilt nicht uneingeschränkt, da sie nur bei einem Tarifwechsel eingesetzt werden kann. Sie wurde bereits in den ersten Jahren eingeführt und bildete die Basis für eine effiziente Zusammenarbeit zwischen der Regulierungsbehörde und dem Wettbewerbsrat, als tarifliche Streitverfahren vor den Rat gebracht werden mussten. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen führte dazu, dass die Regulierungsbehörde klassische Analysen vom gemeinen Wettbewerbsrecht entwickelte und dass der Rat eine wertvolle Branchenexpertise erwarb. Kurzfristig wurde dadurch insbesondere die schrittweise Verbesserung der Interconnection für den Dial-Up-Internetzugang ermöglicht. Diese Zusammenarbeit wurde später bei der Breitbandentwicklung noch intensiver.

Der erste, von France Telecom erstellte Interconnection-Katalog galt für das Jahr 1998. Denn am 1. Januar dieses Jahres wurde der Wettbewerb im Kommunikationssektor eröffnet. Am 9. April 1997⁹ wurde er auf der Basis der voraussichtlichen Kosten für 1998 im Wesentlichen gebilligt, die mit Hilfe der Berechnungen von 1994 erstellt worden waren. Diese Wettbewerbsmaßnahmen bestanden hauptsächlich aus dem Dienst zur Gesprächsweiterleitung (Anrufzustellung und Sammeldienst für Gespräche).

Eine detaillierte Auflistung der schrittweisen Fortschritte vom Interconnection-Katalog wäre für den Leser unnötig. Eine Aufstellungslogik lässt sich trotzdem daraus ziehen:

*9 - Entscheidung von ART
Nr. 97-0088 vom 19.
April 1997.*

- ◆ Auf funktionaler Ebene setzte sich die Regulierungsbehörde dafür ein, dass die im Interconnection-Katalog enthaltenen Leistungen den neu auf dem Markt agierenden Netzbetreibern ermöglichten, mit den Endverbraucherdiensten von France Telecom wirksam konkurrieren zu können. Zusätzlich zum Dial-Up-Internetzugang enthielten die aufeinanderfolgenden Kataloge verschiedene Fortschritte wie eine Sammeldienst-Erweiterung sowohl auf Gespräche zu Sondernummern als auch auf aus Telefonzellen geführte Gespräche (Katalog 1999), wie der Preselection-Mechanismus (Katalog 2000) und die teilweise Mietverbindungen (Katalog 2002). Diese Jahreskataloge litten jedoch unter juristischen Grenzen wegen des relativ engen Interconnection-Konzepts und ihnen haftete manchmal ein gewisses Feilschen an.
- ◆ Tarifmäßig wurden verschiedene Verbesserungen vorgenommen, die erste nennenswerte war die Einführung einer Berechnung pro Anruf (Katalog 2000). Prinzipieller- und methodenweise stützte sich die Regulierungsbehörde kurzfristig auf die voraussichtlichen Kosten der Betreiber vorbehaltlich Relevanz (Verursachung) und Effizienz, was dazu führte, nach ergänzenden Referenzen zu der referentiellen Kostenrechnung der Betreiber zu suchen: So genannte *Bottom-up* Modelle, internationale Kostenvergleiche. Außerdem suchte die Regulierungsbehörde mittelfristig nach dem Paradies der Wirtschaftsexperten: Die LRAIC (langfristige durchschnittliche Grenzkosten). Im Jahre 2002 behielt ART eine Bedingung davon mit der Billigung eines Kataloges 2003, der auf „Austauschkosten“ basierte. Schließlich ist noch anzumerken, dass die Einführung des Pauschaltarifs für Internet (IFI = Interconnexion Forfaitaire à Internet) im Rahmen des Kataloges 2002 ex post als eine Tarifdiversifizierung hinsichtlich der Interconnection analysiert werden kann.

3. Dial-Up Internetzugang: Ein unerwartetes Nebenprodukt

Bereits im Jahre 1997 berücksichtigte die Regulierungsbehörde die Internetentwicklung, indem sie den Nummernblock 0860PQMCDU den Internetzugangsdiensten via dem öffentlichen Telefonnetz zuwies „*dabei darf für den Anrufer der Preis nicht über dem Ortsgesprächstarif liegen*“¹⁰.

Das Angebot, das France Telecom im Jahre 1998 den Schulen machte, brachte die Regulierungsbehörde dazu, die wettbewerbliche Lage der verschiedenen Marktsegmente zu analysieren, die um den Internetzugang wetteiferten: ART empfahl dann die Einführung eines Interconnection-Angebotes für das Segment im Quasi-Monopol (das „lokale Netz“ von France Telecom), um ein Wettbewerbsspiel im Übertragungssegment (Sammeldienst) und im entsprechenden Segment der Internetdiensteanbieter (ISP) (Internetkonnektivität) zu garantieren. Nach einer negativen Stellungnahme, die ART über die Tarifentscheidung von France Telecom hatte abgeben müssen, bahnte sich ein Streitverfahren an und führte letztendlich zu einer Anordnung des Wettbewerbsrates, die mit den Analysen der Regulierungsbehörde übereinstimmte.

Die Marktplayer erkannten klar das Internet-Potential. In den Jahren 1998 und 1999 wurde es zum Anlass einer intensiven Abstimmung zwischen der Regulierungsbehörde und den Betreibern, zum Anlass tariflicher Stellungnahmen der Regulierungsbehörde über die Endkumentarife von France Telecom und auch zum Anlass von Streiten, deren Beilegungen das Fällen einer richtunggebenden Entscheidung ermöglichten. Auf dieser Basis wurde es möglich, die Interconnection-

10 - Entscheidung von ART
Nr. 97-0365 vom 23.
Oktober 1997.

Bedingungen zu diversifizieren und zu verbessern. Sie stützten sich insbesondere auf die indirekte Interconnection, die zuerst nur auf die für den Anrufer kostenlosen Nummern 0860 und 0868 (Katalog 1999) anwendbar war und dann auch auf die für den Anrufer kostenpflichtigen Nummern (Katalog 2001) erweitert und damals sowohl mit einer Rechnungsstellung als auch mit einer Eintreibung im Auftrag von Dritten angeboten wurde. Mit der Bestimmung des Pauschaltarifs für Internet (IFI = Interconnexion Forfaitaire à Internet) wurde im Interconnection-Katalog 2002 eine finale Entwicklung bestätigt.

Ein Markt war schon im Jahre 1999 entstanden — mit den ersten Angeboten ohne Telefonanschluss („Pay-as-you-go“) und den ersten Pauschalbeiträgen als „All-Inklusive“-Paketen (inklusive Internetzugang und Kommunikationsvolumen): Der erste Anbieter war Club-Internet mit seinem Angebot im September 1999: 1 Anschluss mit einem monatlichen Kommunikationsvolumen von 20 Stunden zu einem Monatspreis um die 27 € brutto. Drei Jahre später hatte sich dieser Preis halbiert.

4. Normierung der Interconnection in die Mobilfunknetze

Im Jahre 1997 erfolgte das Einwählen der Mobilnetzbetreiber in das France Telecom-Netz gemäß etablierten Bestimmungen: Der Mobilnetzbetreiber setzte die Endkundertarife für die abgehenden Verbindungen aus dem France Telecom-Netz und für die eingehenden Verbindungen in sein Netz fest. France Telecom berechnete die Verbindungen gemäß diesen Tarifen und auf den entsprechenden erhobenen Betrag entnahm sie einerseits eine Summe für die Nutzung ihres Netzes und andererseits einen prozentualen Anteil vom entsprechenden Saldo, der ihrer erbrachten Leistungen für Rechnungsstellung und Eintreibung im Auftrag von Dritten entsprach.

Nach und nach normalisierte sich die Lage:

- ◆ Zuerst durch eine Streitbeilegung zwischen SFR und France Telecom, in einer Entscheidung vom 1. März 1999¹¹ bestimmte ART, dass SFR ein Interconnection-Angebot über die Anrufzustellung in sein Netz der abgehenden Verbindungen aus dem France Telecom-Netz zu erstellen hatte. Am 1. Juli 1999 mussten die Parteien ihr Interconnection-Abkommen harmonisieren.
- ◆ Durch eine Rückkehr zum gemeinen Wettbewerbsrecht (France Telecom legte die Preise für die abgehenden Verbindungen aus seinem Netz fest) am 1. November 2000 mit der gleichzeitigen Erweiterung der Netzbetreiberauswahl auf die Festnetzgespräche in das Mobilfunknetz.

Eine erste Tarifsenkung für die Festnetzgespräche in das Mobilfunknetz trat am 1. Juli 1999 in Kraft, sie war das Ergebnis eines „Rundtischgespräches“, das die Regulierungsbehörde Anfang des Jahres 1999 organisiert hatte und das die Festnetz- und Mobilbetreiber zusammengebracht hatte. Sie betrug 20%.

Ergebnis der Streitbeilegung vom 1. März 1999: Die Mobilnetzbetreiber schalteten sich in den „Inlandsmarkt für Interconnection“ ein, und damals, im Jahr 2000, entwickelten Orange und SFR dort einen beträchtlichen Marktmarkt. Sie wurden entsprechend angehalten, ihre Interconnection-Tarife kostenorientiert zu gestalten. Am 1. August 2000 rief der Betreiber MFS Worldcom die Regulierungsbehörde wegen einer Streitbeilegung gegen Orange und zeigte die hohen Anrufzustellungsstarife im Hinblick auf diese kostenorientierte Verpflichtung an. Ohne vorliegende Kostenrechnungsinformationen, deren Vorlegung Orange im Rahmen einer Streitbeilegung verweigerte, stützte sich die Regulierungsbehörde auf internationale

11 - Entscheidung von ART
Nr. 99-0197 vom 1.
März 1999.

Vergleiche und beschloss die Auferlegung einer Preissenkung auf 20% für die Interconnection-Tarife von Orange, die am 1. November 2000 in Kraft trat. Die Betreiber SFR und geringerweise Bouygues folgten.

Nachdem die Regulierungsbehörde die potentiellen Grenzen der verschiedenen Streitbeilegungsverfahren feststellte, erarbeitete sie Maßnahmen zu jährlichem Kosten-Reporting, die für die Mobilnetzbetreiber galten. Diese Maßnahmen wurden am 11. Mai 2001 als Richtlinien verabschiedet und waren der Anlass zu einer Mitteilung über die Kostenaufstellung durch Orange und SFR im Herbst 2001. Auf dieser Basis und durch zwei separate Entscheidungen beschloss die Regulierungsbehörde die tarifliche Entwicklung der Anrufzustellung während drei nacheinander folgender Jahre (2002, 2003, 2004). Dabei wurde ein Preis bestimmt, der jeweils am 1. Januar jedes dieser Jahre in Kraft trat¹².

12 - Am 1. März für das Jahr 2002.

C. Wettbewerb um die Teilnehmeranschlüsse

Eine effektive und nachhaltige Wettbewerbsöffnung im Teilnehmeranschluss wurde von der Regulierungsbehörde von vornherein als eine Hauptherausforderung erachtet.

Über die hauptsächlich in Geschäftsvierteln erfolgte Bereitstellung der ersten Glasfasernetze zum Teilnehmeranschluss hinaus bildeten die Entwicklung der Telekommunikationsdienste auf Kabelnetzen und die Einführung der drahtlosen Teilnehmeranschlüsse (WLL) zwei Hauptlinien.

1. Kabelnetze

In den Jahren 1997 und 1998 wurden vor die Regulierungsbehörde Streitbelegungen gebracht, die um die Bereitstellung von Telefondiensten und vom Breitband-Internetzugang auf Kabelnetzen gingen: Diese Streitbelegungen betrafen nicht alle Kabelnetze, sondern nur die Netzwerke des sogenannten „Plan câble“ (Kabelprojekt).

Diese Netzwerke, die über vier Millionen nutzbare Anschlüsse ausmachten, d. h. ca. zwei Drittel der französischen Anschlüsse im Jahre 1997, waren schon vom Jahre 1982 an im Rahmen eines umfangreichen Nationalplans zur Ausstattung des französischen Hoheitsgebietes mit Kabelinfrastrukturen aufgebaut worden. Durch das Gesetz vom 2. Juli 1990¹³ wurde das Eigentum an diesen Netzwerken, die sich bisher im staatlichen Besitz befanden, auf France Telecom übertragen; für die kommerzielle Nutzung waren die Kabelbetreiber verantwortlich.

13 - Gesetz Nr. 90-568 vom 2. Juli 1990 über die Organisation der öffentlichen Aufgaben in den Bereichen Post und France Telecom, ABl. vom 8. Juli 1990.

Diese Trennung des Eigentums und der kommerziellen Nutzung für die Netzwerke des sogenannten „Plan câble“ (Kabelprojekt) gab Anlass zu zahlreichen Streiten (zwei Streitbelegungen im Jahre 1997 und sechs im Jahre 1998) zwischen France Telecom und den Kabelbetreibern. Bei diesen Streiten ging es um die technischen und finanziellen Bedingungen für die Bereitstellung der Breitband-Internet-Zugangs- und Telefondienste in diese Netzwerken.

In ihren durchgeführten Streitbelegungen war die Regulierungsbehörde bestrebt, zur Entstehung eines effizienten Wettbewerbs beizutragen, damit mehrere Millionen französischer Haushalte über die Möglichkeit einer Breitbandverbindung via Kabel verfügten.

Aufgrund der kapitalintensiven Struktur vom damaligen Kabelsektor konnte jedoch dieses Potential nicht voll und sofort ausgenutzt werden.

2. Drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL)

Ende der neunziger Jahre werden die drahtlosen Teilnehmeranschlüsse (WLL) als eine attraktive Alternative zu den drahtverbundenen Lösungen für die Bereitstellung von Telefonangeboten und Breitband-Internet-Zugangsdiensten erachtet.

Was zu einem zwischen dem 31. Januar 2000 und dem 11. Juli 2000 durchgeführten Auswahlverfahren und zur Vergabe von 54 Lizenzen führte. Für das 3,5-GHz- und 26-GHz-Band an zwei Betreiber im gesamten Mutterland Frankreich, für das 26-GHz-Band an zwei Betreiber in jedem der 22 Departements des Mutterlandes Frankreich und für das 3,5-GHz-Band an zwei Betreiber in jedem der Überseedepartements (siehe Kapitel 3).

Die Entwicklung einer konkurrierenden Infrastruktur zu den doppeladrigen Kupferleitungen wurde damals von dieser neuen Technologie und von den neuen, durch das Verfahren ausgewählten Marktplayern erwartet. Doch diese Hoffnung zerschlug sich wegen der fehlenden Technologiereife.

Die zweite Phase: Die Wende in den Jahren zwischen 2001 bis 2004

A. Eine erste Bilanz: Der Markt in den Jahren zwischen 2000 bis 2001

Ende des Jahres 2001 konnte ein wesentlicher Teil der Regulierungsaufgaben, die historisch von der Regulierungsbehörde erwartet worden waren, als erfüllt gelten:

- ◆ Der Wettbewerbsmechanismus bei den Festnetztelefonverbindungen wurde vollständig ausgebaut. Ende des Jahres 2001 wurden 6 Millionen Tarifkunden mit Netzbetreiberauswahl aufgezählt. Und im Jahre 2002 verfügten die neu auf dem Markt agierenden Netzbetreiber bei den Telefongesprächen über einen durchschnittlichen, wertmäßigen Marktanteil von 20%. Der Wettbewerb führte zum Auftreten neuer Betreiber am Markt, die nach und nach immer mehr verzweigte *Backbone*-Netze ausbauten.
- ◆ Der Interconnection-Katalog des etablierten Netzbetreibers konnte sowohl technisch als auch tariflich als angemessen gelten. Die Regulierung der Anrufzustellung in Mobilfunknetzen wurde durch die Einführung einer ersten Reporting-Form und dann durch einen Tarifplan in den Jahren zwischen 2002 bis 2004 eingeleitet, wobei die Anrufzustellung 0,15 € pro Minute im Jahre 2004 betrug.
- ◆ Die Bedingungen des Dial-Up-Internetzugangs waren Gegenstand einer effizienteren Regulierung, die zu einem starken Wettbewerb zwischen den Internetdiensteanbietern und dadurch zu einer signifikanten Preissenkung und zu einer starken Nachfrageentwicklung führte. Ende des Jahres 2002 erreichte die Anzahl der Anschlüsse mit Schmalband-Internet einen Höhepunkt von 7,5 Millionen; und das Kommunikationsvolumen betrug in diesem Jahr 66 Milliarden Minuten (im Jahre 2003 lag der Höchstwert bei 72 Milliarden

Minuten). Die Preisentwicklung war spektakulär, für einen Monatsverbrauch von 20 Stunden ging sie von 50 € brutto im Jahre 1997 auf ca. 15 € brutto im Laufe des Jahres 2002 zurück.

- ◆ Der Mobilsektor wurde zu einem Massendienst mit 38,6 Millionen Tarifkunden am Ende des Jahres 2002 und mit Kundeneinnahmen um die 12 Milliarden EUR. Der Aufbau — in weniger als zehn Jahren — dieses neuen Marktes stellt einen der bemerkenswerten Erfolge im Telekommunikationssektor dar. Im Oktober 2001 wurde der Gesamtbestand an Festnetzleitungen vom Gesamtbestand an Mobilfunkleitungen überholt. Umsatzmäßig näherte sich so dieses Segment dem Festnetzsegment, das seit 1997 einen regelmäßigen Abbau mit 14 Milliarden EUR erfahren hatte. Dieses Segment überholte die Festnetztelefonie vom Jahre 2004 an. Die SMS wurden zu einer Marktwirklichkeit mit einem Volumen von 5,5 Milliarden im Jahre 2002.

Der Wettbewerb, wie er im Jahre 1996 entworfen worden war, blieb jedoch noch schwach: Auf dem Festnetztelefon-Markt, der im Jahre 2002 auf 15 Milliarden EUR (einschließlich Schmalband-Internet) geschätzt wurde, blieb der wettbewerbsoffene Anteil auf die Verbindungen beschränkt, die um die 9 Milliarden EUR ausmachten. Und der Rückgang dieses Anteils ging immer weiter, sowohl wegen des Mobil- und Breitband-Vormarsches als auch deswegen, weil France Telecom ihre bereits Anfang des Jahres 1997 begonnene Politik der Tarifumstrukturierung fortsetzen wollte (im Jahre 2002 betrug der Durchschnittspreis für Ferngespräche 8 Eurocents, und damals kostete ein Privatteilnehmer-Anschluss 10,87 € netto monatlich nach dem 1. Juli 2002).

Gleichzeitig wurde das Potential der Breitbandentwicklung im Festnetz offenkundig: Ende des Jahres 2002 bahnte sich der Aufbruch mit 1,4 Millionen Leitungen an.

Nun aber zeigen die ersten Jahren dieses neuen Jahrtausends, wie schwierig sich ein effizienter Wettbewerb um die Teilnehmeranschlüsse gestaltet: Die alternativen Zugangsinfrastrukturen bleiben im Anfangsstadium:

- ◆ Trotz der Streitbeilegungen, die von der Regulierungsbehörde im Juli 1997 geregelt wurden, waren die Kabelnetzbetreiber nicht in der Lage, ein überzeugendes alternatives Telefonieangebot (in diesem Zeitraum blieb die Anzahl der Telefonanschlüsse im Kabelnetz um die 60.000 stecken) oder ein alternatives Breitbandzugang-Angebot (Ende Dezember 2002 gab es nur 280.000 Kabelkunden mit Breitband-Internetzugang für insgesamt vier Betreiber) zu entwickeln. Trotz einer regelmäßig steigenden Kundenanzahl sowohl für TV-Dienst als auch für Internetzugang blieb folglich das wirtschaftliche Gewicht der Kabelnetze in Frankreich schwach, obwohl fast 6 Millionen der Haushalte angeschlossen werden könnten.
- ◆ Die im Juli 2000 erteilten Genehmigungen für drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL) führten weder bei der Telefonie (die Zahl der drahtlosen Telefonanschlüsse via WLL lag unter tausend) noch beim Internetzugang zu einer massiven Entwicklung.

Außerdem hatte der Sektor Mitte des Jahres 2000 mit Schwierigkeiten zu kämpfen. Sie ergaben sich hauptsächlich aus Überinvestitionen in den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, die auf übertriebenen Marktvorwegnahmen basierten. Vom Frühjahr an führte diese Lage zum Platzen der Spekulationsblase

im Internetbereich, nach dem Verlust des Vertrauens zu einigen Modellen, darunter auch zu den Modellen der „neuen Ökonomie“.

In Europa kam noch die staatliche Entnahme von über 100 Milliarden EUR für die UMTS-Lizenzen hinzu. In einem allgemeinen, vom Aktivitätsrückgang geprägten Kontext litten die Betreiber und indirekt auch die Originalgerätehersteller unter den Konsequenzen der geplatzten Spekulationsblase im Frühjahr 2000 und unter der drastischen Anpassung der finanziellen Werte. Die brutale Marktverlangsamung war schmerzlich spürbar und trug dazu bei, das Konzentrationsphänomen zu beschleunigen. Die Betreiber reduzierten ihre Investitionen und kehrten zu ihrem Kerngeschäft zurück bzw. zogen sich auf Nischenmärkte zurück. Die Originalgerätehersteller wurden mit einer beispiellosen Absatzkrise konfrontiert und spürten schmerzlich den drastischen Investitionsrückgang.

In diesem Kontext trugen sowohl die ersten im Jahre 1999 eingeleiteten Dialoge über die Entbündelung, die regulatorische Einführung der Entbündelung im Jahre 2000 als auch die ersten, im Jahre 2001 und 2002 durchgeführten Regulierungstätigkeiten dazu bei, dem Festnetzettbewerb eine größere Kraft und eine dauerhaftere Perspektive wiederzuverleihen.

B. Breitbandzugang und Entbündelung

Bei der Einführung der Internetzugangsdienste via ADSL im Sommer 1999, die mit einem ehrgeizigen Bereitstellungsziel verknüpft war, leitete France Telecom eine vielversprechende Marktentwicklung ein und stützte sich dabei auf ihre exklusive Beherrschung der Teilnehmeranschlüsse. Bei dieser Infrastruktur war — im Gegensatz zu den Telefonverbindungen — kein Mechanismus der Wettbewerbsöffnung konkret untersucht worden.

Es barg damit das nicht unbedeutende Risiko, dass sich die Quasimonopolstellung von France Telecom bei den Teilnehmeranschlüssen auf die nachgelagerten Märkte erstrecken könnte: Auf die Breitband-Internet-Zugangsdienste, die entsprechenden Datensammelsysteme und auf alle neuen Dienste, welche die permanente Verfügbarkeit eines Breitbandzuges ermöglichte.

Die von der Regulierungsbehörde verabschiedete Richtlinie sah folgendermaßen aus:

- ◆ Einerseits darauf zu achten, dass Drittbetreiber auf dem Markt rasch zu ihrem Platz in der Wertschöpfung kommen konnten. Dieser Ansatz erfolgte „von oben“: Zuerst den Internetdiensteanbietern (ISP) gegenüber, damit diese Drittanbieter unter erfolgversprechenden Bedingungen an der Breitbandentwicklung teilhaben konnten, und dann den für die Bereitstellung der Datensammelsysteme zuständigen Betreibern gegenüber, damit sie als Lieferer der Internetdiensteanbieter (ISP) alternativ zu France Telecom agieren konnten.
- ◆ Andererseits nachhaltige Wettbewerbsbedingungen auf lange Sicht einzusetzen, die sich auf die Beherrschung der Teilnehmeranschlüsse durch die Alternativbetreiber stützten: Es ist die Entbündelung.

Diese beiden Tätigkeitslinien ergänzten sich wirtschaftlich und zeitlich: Ohne rasch eine Stellung auf dem Markt einnehmen zu können und ohne Kundschaft, hätten die Betreiber nicht über die erforderliche kritische Masse verfügt, um mit der Entbündelung starten zu können. Die erforderliche zeitliche Frist, um zu einer

angemessenen Lösung der entbündelungseigenen technischen und operativen Fragen zu kommen, barg außerdem das Risiko, dass der nachgelagerte Markt zum Zeitpunkt der operativen Reife von der Entbündelung weit vorverkauft sein könnte.

1. Die Optionen 3 und 5

Als France Telecom im Juli 1999 die erstmalige kommerzielle Nutzung des Breitband-Internetzuganges mit ADSL-Technologie einführte und dann mit der geographischen Erweiterung Ende desselben Jahres begann, musste sie dann vor dem Wettbewerbsrat ein Angebot (die sogenannte „Option 5“) für die Internetdiensteanbieter (ISP) aufbereiten, damit sie ihr eigenes Breitband-Angebot als Wettbewerbsprodukt zu dem Wanadoo-Angebot vermarkten konnten.

Dieses Angebot unterlag dem damals gültigen Tarifgenehmigungsverfahren (öffentliche Bekanntmachung der Regulierungsbehörde vor der ministeriellen Genehmigung). Und die Regulierungsbehörde war bestrebt, durch die Tarifkontrolle die sie damals ausübte, sowohl eine lebensfähige Entwicklung der Alternativ-Internetdiensteanbieter (ISP) zu gewährleisten als auch auf der Basis eines Zwischenangebotes von France Telecom (die sogenannte „Option 3“) auch den Betreibern von Datensammelsystemen Interventionsmöglichkeiten anzubieten.

Da die über die verschiedenen Angebote ausgeübte Kontrolle sehr uneinheitlichen Rechtsrahmen unterlag, führten diese Angebote in den Jahren danach sowohl zu tariflichen Stellungnahmen, zu Streitbelegungen als auch zu Streitverfahren beim Rat: Dank den gegenseitigen Anrufungsmaßnahmen zwischen dem Wettbewerbsrat und der Regulierungsbehörde war es trotzdem möglich, dem Ganzen einen zufriedenstellenden Zusammenhang zu verleihen.

2. Teilnehmeranschluss-Entbündelung

Darüber ob es legitim sei, dem etablierten Netzbetreiber die Entbündelung aufzuerlegen, d. h. seinen Mitbewerbern den Teilnehmeranschluss zu überlassen, schwiegen sich sowohl die im Jahre 1996 entworfenen Wettbewerbsmaßnahmen als auch der gemeinschaftliche Rahmen aus. Bereits im Jahre 1999 leitete ART jedoch eine öffentlichen Anhörung über die Wettbewerbsentwicklung auf dem französischen lokalen Markt ein und veröffentlichte deren zusammenfassende Darstellung im Oktober 1999, die Entbündelung wurde dabei als eine der Bedingungen in Betracht ausgewählt. Alle Betreiber erklärten sich damit einverstanden, über die technischen und tariflichen Bedingungen zu diskutieren, die einen Entbündelungsversuch ermöglichen könnten. Diese Diskussion fand in einer von Alain Bravo geleiteten Arbeitsgruppe statt, die ihre Tätigkeit bereits Anfang des Jahres 2000 aufnahm.

Die Entwicklung des Festnetzmarktes in Richtung Breitband, die infrastrukturbedingte Wettbewerbschwäche (auch wenn sie damals noch nicht so klar feststand), die komplexere Regulierung für die Optionen „5“ und „3“ machten deutlicher, wie eine Entbündelung auszusehen hatte, die eine Wettbewerbsentwicklung unter weniger komplexen Regulierungsbedingungen gewährleisten könnte. Die Ausarbeitung dieser Öffnungsbedingung dauerte relativ lange:

- ◆ Im Jahre 2000 fand eine intensive Abstimmung im Rahmen der Gruppe um Alain Bravo statt, um sowohl die technischen und tariflichen Bedingungen der

Versuche zu bestimmen als auch die Prinzipien und Methode der Regulierung, insbesondere die tariflichen, zu diskutieren. Außerdem zeichnete sich der Rechtsrahmen für die Entbündelung präziser ab. Auf europäischer Ebene wurde eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten ausgesprochen, damit sie alle Rechts- und Regelungsmaßnahmen ergriffen, um die Entbündelung vor Ende des Jahres 2000 einzusetzen; in Frankreich selber wurde am 12. September 2000 ein Verordnung über den Zugang zum Teilnehmeranschluss veröffentlicht. Am 18. Dezember wurde dann endlich eine Gemeinschaftsverordnung verabschiedet, sie teilte insbesondere den Regulatoren die notwendigen Befugnisse für die Entbündelungseinführung zu.

- ◆ In den Jahren 2001 und 2002 war schon ein wesentlicher Teil der Entbündelungsregulierung eingeführt worden. Nachdem am 22. November 2000 France Telecom ihr erstes Standardangebot über den Zugang zum Teilnehmeranschluss veröffentlicht hatte, musste die Regulierungsbehörde eine Reihe von Tätigkeiten einleiten, die sich über ein wenig mehr als 18 Monate erstreckten, und sich dabei gleichzeitig aktiv mit dem Sektor abstimmen. Diese Tätigkeiten führten insbesondere zu verschiedenen Versionen des Standardangebotes, zu drei Änderungsanträgen, zu vier Mahnungen und zu einer Streitbeilegung und wurden letztendlich mit einem Standardangebot abgeschlossen, das France Telecom am 14. Juni 2002 erstellte. Dieses Angebot erschien damals angemessen genug, damit sich einige Betreiber nicht nur marginal auf die Entbündelung einließen. Und im Herbst 2002 startete die Einführung der Breitband-Internet-Angebote für den Verbrauchermarkt, sie basierten auf der Entbündelung bei gemeinsamem Zugang. Dadurch wurde ein regelrechter Aufbruch der Entbündelung ermöglicht.
- ◆ Die Bereitstellung durch die Betreiber und der Aufbruch der Entbündelung bahnten sich wirklich im Jahre 2003 an (Ende des Jahres gab es 273.000 entbündelte Leitungen) und bestätigten sich im Jahre 2004. Am 1. März 2004 lieferte France Telecom den Betreibern 573 Standorte. Am 1. Oktober 2004 gab es schon eine Million entbündelte Leitungen für insgesamt 808 entbündelte Standorte. Gleichzeitig dazu äußerte sich der von ART beauftragte Experten Ausschuss positiv zur Einführung der ADSL-Technologie.2+. Ende dieses Jahres gab es in Frankreich 1,6 Millionen entbündelten Leitungen, es waren also über 25% von den 6,1 Millionen der damals betriebenen ADSL-Leitungen. Im Jahre 2004 wurden die Endkundentarife für den Breitband-Internetzugang beträchtlich gesenkt und zählten zu den niedrigsten europaweit.

Wettbewerbsentwicklung durch Bereitstellung von Frequenzen für die Betreiber und damit verbundene Auflagen

A. Drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL)

1. Die ersten vergebenen Lizenzen im Jahre 2000

Ende der neunziger Jahre werden die drahtlosen Teilnehmeranschlüsse (WLL) als eine attraktive Alternative zu den drahtverbundenen Lösungen für die Bereitstellung von Telefonangeboten und Breitband-Internet-Zugangsdiensten erachtet.

Die Einführung dieser neuen Systeme wurde von der Regulierungsbehörde gemäß einer pragmatischen und schrittweisen Vorgehensweise und in Abstimmung mit den Marktplayern vorbereitet. Ab dem Jahre 1998 leitete ART insbesondere eine Experimentierphase ein, auf welcher Basis sie dann später die Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen gestaltete.

Die Aufforderung fand am 30. November 1999 statt und hatte als Gegenstand die Vergabe von 54 Lizenzen, d. h. zwei Betreiber im gesamten Mutterland Frankreich im 3,5-GHz- und 26-GHz-Band, zwei Betreiber in jedem der zweiundzwanzig Departements des Mutterlandes Frankreich im 26-GHz-Band und zwei Betreiber in jedem der Überseedepartements im 3,5-GHz-Band.

Das Auswahlverfahren wurde zwischen dem 31. Januar 2000, dem Stichtag für die Abgabe der Bewerbungsunterlagen, und dem 11. Juli 2000, dem Veröffentlichungsdatum der Ergebnisse, durchgeführt. Bei den Bewerbern wurde der Ausschlag auf der Basis von sieben Kriterien gegeben, die drei Hauptkriterien waren dabei: Die Fähigkeit den Wettbewerb zugunsten der Verbraucher zu stimulieren, Umfang und Schnelligkeit der Bereitstellung und Projektkohärenz und -glaubwürdigkeit. Insgesamt wurden 218 Bewerbungsunterlagen abgegeben und geprüft.

2. WiMax

Im Jahre 2006 wurde die Vergabe der neuen Lizenzen für die drahtlosen Teilnehmeranschlüsse (WLL) im 3,5-GHz-Band zu einem guten Beispiel sowohl für die erneuerte Dynamik und Innovation im Telekommunikationssektor als auch dafür, wie erfolgreich die Regulierungsbehörde die Methoden zur Frequenzverwaltung an den neuen Kontext anpasste.

Im Laufe des Jahres 2004 zeigten die Marktplayer im Sektor der elektronischen Kommunikation ihr Interesse am Frequenzband im Bereich 3,4 - 3,6 GHz. Das erneuerte Interesse an diesen Frequenzen schien am Aufkommen des neuen Standards IEEE 802.16 (WiMax) zu liegen und stand außerdem im Bezug zur globaleren Herausforderung der Wettbewerbsentwicklung um die Breitbanddienste und um die digitale Raumgestaltung.

Die Vergabe der neuen Lizenzen in diesem Band wurde durch die dynamische Frequenzverwaltung ermöglicht, die die Regulierungsbehörde durchführte; dabei legte ART Wert darauf, die nicht verwendeten Frequenzen rasch zurückzuziehen, als in den ersten Jahren dieses neuen Jahrtausends der Misserfolg der ersten Generation von drahtlosen Teilnehmeranschlüssen (WLL) festgestellt werden musste. Als sich die Marktbedürfnisse heraus kristallisierten, leitete die Regulierungsbehörde außerdem zusammen mit den damaligen Frequenzinhabern Arbeiten ein, die die Erkennung von größeren Ressourcenmengen ermöglichten.

Anhand einer Methode, die auf Pragmatismus, Transparenz und Abstimmung basierte, bereitete die Regulierungsbehörde mit den Marktplayern zusammen die Vergabebestimmungen der Genehmigungen für diese neuen Lizenz der drahtlosen Teilnehmeranschlüsse (WLL) vor.

Mit diesem Rahmen hatte die Regulierungsbehörde ein innovatives Vergabeverfahren erarbeitet.

Zuerst bestand das Verfahren aus mehreren Phasen, mit dem Ziel ein Auswahlverfahren nur in den Zonen zu eröffnen, in welchen die Frequenzknappheit tatsächlich erwiesen war. Damals wurde die Auswahl gemäß einem Mischverfahren durchgeführt, das sich dreierlei Kriterien bediente: 1) Der Beitrag zur Raumentwicklung der Breitbanddienste, 2) die Projektauglichkeit zur Förderung des Wettbewerbs im Breitbandbereich und 3) die Höhe der Gebühren, die der Bewerber schon bei der Vergabe zu zahlen bereit war, zusätzlich zu den jährlichen Lizenzgebühren für die Bereitstellung und Verwendung der Frequenzen von den drahtlosen Teilnehmeranschlüssen (WLL).

Die französische TK-Gesetzgebung (code des postes et communications électroniques) hat dann auch flexible Mechanismen vorgesehen, um das Verfahren der Frequenz-Verteilung weiter entwickeln zu können: Sie ermöglichen das Untervermieten bzw. das Wiederverkaufen der Frequenzgenehmigungen auf einem zweiten Markt und sind integraler Bestandteil vom Vergabeschema für das Frequenzband im Bereich 3,4 - 3,6 GHz. Diese Flexibilität ermöglicht dann Marktplayern einen Zugang zu Frequenzen, die ihnen bei der erstmaligen Vergabe verwehrt gewesen wären.

Übereinstimmend mit den neuen Befugnissen, die den lokalen Gebietskörperschaften für den Telekommunikationssektor durch das Gesetz zugewiesen wurden, konnten endlich die französischen lokalen Gebietskörperschaften erstmalig an diesem Vergabeverfahren von knappen Ressourcen teilnehmen.

Dieses Verfahren wurde am 6. August 2005 eingeleitet und rief zahlreiche wichtige Bewerbungen hervor, sowohl seitens der schon vorhandenen Betreibern, der lokalen Gebietskörperschaften als auch seitens neuer Unternehmen.

Dank der Lizenzenvergabe im Jahre 2006 und dank der Einführung der flexiblen Mechanismen, die zu einer Weiterentwicklung der Ressourcenverteilung beitragen, konnten zahlreiche Marktplayer Projekte ins Leben rufen, die sowohl Methoden der digitalen Raumplanung als auch Initiativen zur Bereitstellung von innovativen Breitbanddiensten, inklusive Nomadismus, betrafen.

Die Regulierungsbehörde wird die zukünftige Entwicklung dieser zweiten Generation von drahtlosen Teilnehmeranschlüssen (WLL) aufmerksam verfolgen. Jeder Anbieter erhofft sich davon den Erfolg, der der ersten WLL-Generation in den ersten Jahren dieses neuen Jahrtausends versagt blieb.

B. Entwicklung der Mobilnetze durch GSM

1. GSM-Entwicklung in den Jahren zwischen 1997 bis 2001

a. Entwicklung des Mobilsektors zu einem Massenmarkt

Die Jahre 1997 bis 2001 waren durch ein außerordentliches Wachstum des Mobilfunkmarktes geprägt, der von 5,8 Millionen Kunden (d. h. eine Penetrationsrate in der Bevölkerung von 10%) am 31. Dezember 1997 auf 37 Millionen (d. h. mehr als die Anzahl der vorhandenen Festnetzleitungen) am 31. Dezember 2001 kletterte.

Die Regulierungsbehörde begleitete diese Entwicklung, indem sie den Mobilnetzbetreibern nach und nach die neuen, zur Verkehrsweiterleitung notwendigen Frequenzressourcen vergab. Bereits im Jahre 1998 hatte ART mit den drei Mobilnetzbetreibern zusammen gearbeitet, um die Bedingungen zu bestimmen, unter welchen diese Marktplayer Anspruch auf zusätzliche Frequenzen haben könnten. Am 22. April veröffentlichte die Regulierungsbehörde eine Aufforderung zur Stellungnahme über ein Schema, nach welchem jeder der drei Mobilnetzbetreiber berechtigt sei, das Dual-Band im Frequenzbereich GSM-900/1800 MHz zu betreiben. Im November 1998 wurden die Lizenzen entsprechend verändert.

Diese ergänzenden Vergaben wurden von verschärften Auflagen zur Versorgung und Dienstqualität begleitet: Insbesondere bei den Versorgungsaufgaben musste 90% der Bevölkerung gedeckt werden. Die Regulierungsbehörde setzte auch Tätigkeiten fort, die auf eine verstärkte Verbraucherinformation hingen, insbesondere durch die Entwicklung und Intensivierung der jährlichen Befragungen über die Qualität der Mobildienste, aber auch vom Jahre 2001 an durch die Durchführung verschiedener Befragungen zur Versorgung.

b. Wettbewerbseinführung in den Überseedepartementen

Ende des Jahres 1999 hatten von den GSM-Betreibern nur die SFR-Gruppe auf Réunion und die Orange-Gruppe auf den Antillen von der in ihren Genehmigungen enthaltenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihre Dienste in den Überseedepartements (DOM) anzubieten. Diese tatsächliche Monopolstellung lag nur an den Betreibern und nicht an einer Regulierungsentscheidung.

Die Dynamik der Übersee-Märkte führte zum Aufkommen von Lokalprojekten für die Bereitstellung der GSM-Netze. Diese Projekte erweckten dann ein späteres Interesse bei den Marktplayern vom Mutterland Frankreich, die in einigen Überseedepartements (DOM) noch nicht repräsentiert waren. Angesichts dieser weiteren Angebotszunahme veröffentlichte die Regulierungsbehörde im Jahre 2000 eine Aufforderung zur Stellungnahme bezüglich der Entwicklung von Mobiltelefonprojekten in den Überseedepartements (DOM). Nachdem sie alle geäußerten Anträge analysiert hatte, stellte die Regulierungsbehörde fest, dass die verfügbaren Ressourcen es erlaubten, alle identifizierten Anträge zu erfüllen. Eine Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen war nicht unbedingt angebracht. Die Regulierungsbehörde stellte fest, dass die Eröffnung des Wettbewerbs in den Überseedepartements (DOM) wegen der dort inexistenten Frequenzknappheit den Marktplayern die volle Risikoverantwortung überließ, und war der Ansicht, es stehe in diesem Kontext dem Regulator nicht zu, sich über die optimale Anzahl von Marktplayern zu äußern.

Somit eröffnete die Regulierungsbehörde ein laufendes Vergabeverfahren für die Erteilung von neuen Genehmigungen, damit die verschiedenen Projekte in den entsprechenden, mit den geäußerten Anträgen kompatiblen Fristen beendet werden konnten. Diese Regulatorität ermöglichte dadurch sowohl das Aufkommen von neuen Projekten als auch einen Wettbewerb auf dem Mobilfunkmarkt in den Überseedepartements (DOM) zugunsten der dortigen Bewohner.

2. Erneuerung der GSM-Lizenzen und Mobilversorgung im Jahre 2006

In der europäischen Union ist Frankreich das erste Land, das die Erneuerungsbedingungen der Genehmigungen für die GSM-Lizenzen bekannt gibt. Da die jeweils 15 Jahre gültigen GSM-Lizenzen Orange France und SFR am 25. März 2006 ausliefen, mussten die Erneuerungsbedingungen dieser Genehmigungen zwei Jahre davor bekannt gegeben werden, d. h. am 25. März 2004. Der Fall Bouygues Telecom, deren Genehmigung Ende des Jahres 2009 auslaufen wird, soll Gegenstand eines ähnlichen Verfahrens zu gegebenem Zeitpunkt werden.

Bereits im Jahre 2003 leitete die Regulierungsbehörde die Arbeiten an diesem Antrag ein und bediente sich dabei einer transparenten Methode in Abstimmung mit dem Sektor. Im Juli 2003 leitete sie folglich eine öffentliche Anhörung darüber ein, deren zusammenfassende Darstellung im Januar 2004 veröffentlicht wurde. Daraus ging hervor, dass kein neuer Anbieter vorhatte, GSM-Frequenzen im Mutterland Frankreich zu beantragen.

Da die Betreiber den Wunsch geäußert hatten, weiterhin GSM-Dienste im 900- und 1800-MHz-Band anzubieten, schlug die Regulierungsbehörde eine Erneuerung ihrer GSM-Lizenzen mit keiner Änderung der ursprünglichen Vergaben vor. Neue Auflagen wurden jedoch eingeführt. Die betrafen insbesondere die Versorgung: Die Versorgungsaufgabe wurde so auf 99% der städtischen Bevölkerung und auf die Hauptverkehrsadern jedes Departements heraufgesetzt, dabei wurde die zweite Phase des Versorgungsprogramms der „weißen Zonen“ mitberücksichtigt.

In diesem Zeitraum stellte das Ausarbeiten der Abschlussbedingungen für die GSM-Mobilversorgung eine der wichtigeren Herausforderungen dar. Im Zuge der Umwandlung des Mobilkommunikationsmarktes in einen Massenmarkt konnte der Programmabschluss der Versorgung in den „weißen Zonen“, was unter Regierungsschirmherrschaft und mit aktiver Teilnahme der Regulierungsbehörde erfolgte, den Erwartungen der Bevölkerung und der Abgeordneten gerecht werden.

C. Die dritte Mobilgeneration

1. Vorbereitung auf die Zukunft: Die dritte Generation der Mobilkommunikation: Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen am 18. August 2000

Die Einführung der dritten Generation von mobilen Kommunikationssystemen (3G) ist ein neuer wichtiger Meilenstein in der Mobilfunkmarktentwicklung. Die Regulierungsbehörde hatte bereits im Jahre 1998 mit den Vorbereitungsarbeiten zu dieser Entwicklung in Frankreich — in Abstimmung mit den Marktplayern vom Sektor — angefangen.

Anhand von Arbeiten, die im Jahre 1998 vom Beirat für Funkverkehr durchgeführt wurden, und einer öffentlichen Anhörung, die im Jahre 1999 stattfand, erstellte die Regulierungsbehörde im Jahre 2000 die Vergabebestimmungen und -bedingungen der Genehmigungen für die Vergabe der entsprechenden Lizenzen. Gemäß dem Gesetz oblag es der Regulierungsbehörde, dem zuständigen Telekommunikationsminister die Vergabebedingungen für die UMTS-Lizenzen vorzuschlagen.

Auf der Basis einer breit angelegten Abstimmung mit den Marktplayern entschloss sich ART dazu, bereits Anfang des Jahres 2000 ein auf vergleichenden Angeboten und nicht auf Versteigerungen basierendes Prinzip auszuwählen, und dies auf der Basis einer Analyse, die sich hauptsächlich auf drei, noch anzuführende Gründe stützte:

- ◆ Fast alle angehörten Marktplayer (Betreiber, Originalgerätehersteller, Experten, Analysten, Wirtschaftswissenschaftler) hatten sich positiv zu diesem Verfahren geäußert.
- ◆ Im Gegensatz zu den Versteigerungen bot es den Vorteil, für die Marktplayer kontrollierbar zu sein, d. h. eine viel bessere Transparenz anzubieten.
- ◆ In der Vergangenheit hatten sich die vergleichenden Angebote als begünstigender für die Marktentwicklung erwiesen als die Versteigerungen, bei denen die Bewerber nur aufgrund von finanziellen Kriterien ausgewählt werden mussten, ohne dabei andere wichtige Parameter zu berücksichtigen: Dieser Aspekt war wesentlich, da es um einen Markt ging, der noch stark mit Unsicherheiten behaftet war.

Mit diesen Maßnahmen wurden mehrere Ziele verfolgt: 1) Die Entwicklung des mobilen Multimediemarktes zu fördern, 2) zur Raumplanung und Breitbandversorgung im europäischen Frankreich beizutragen, 3) den Erwartungen der meisten gerecht zu werden, 4) Investition und Beschäftigung im Sinne einer Wachstumsstimulierung zu fördern, 5) die Kompatibilität mit den vorhandenen Mobilsystemen zu gewährleisten und 6) die Optimierung der verfügbaren Frequenzressourcen zu ermöglichen.

Der Aufforderungsplan zur Einreichung von Bewerbungen enthielt auch Bestimmungen zugunsten eines neuen 3G-Marktplayers, wie zum Beispiel das Roaming im 2G-Netz eines 2G-/3G-Betreibers oder auch gemeinsame 2G-Standorte für eine 3G-Wiederverwendung.

Diese Maßnahmen, die die Regierung durch die Bestimmungen für Lizenzgebühren ergänzte, wurden am 18. August 2000 veröffentlicht und verwirklichten die Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für die Vergabe von vier 3G-Genehmigungen.

2. Maßnahmen zugunsten der 3G-Entwicklung

Die Regulierungsbehörde veröffentlichte am 31. Mai 2001 die Ergebnisse der ersten Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für die Vergabe der 3G-Lizenzen. Die beiden sich bewerbenden Unternehmen, Orange und SFR, erhielten je eine Lizenz.

Dabei legte die Regulierungsbehörde ihre eigene Situationsanalyse dar, deren Ergebnisse sich aus dem neuen wirtschaftlichen Kontext und aus fremden Erfahrungen ergaben. Die Behörde schlug vor, die finanziellen Bedingungen für die Erteilung der 3G-Lizenzen in Frankreich nach unten zu modifizieren, und äußerte sich positiv zu gemeinsamen Infrastrukturen.

Nachdem die Regierung am 16. Oktober 2001 die finanziellen Bestimmungen (619 Millionen EUR anstatt 2,4 Milliarden EUR) überarbeitet hatte, folgte eine neue Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen, die am 3. Dezember 2002 zur Erteilung einer Genehmigung an Bouygues Telecom führte. Dagegen hatte kein neuer Anbieter auf dem Markt sein Interesse an einer Bewerbung angemeldet. Die vierte, noch verfügbare 3G-Lizenz wurde also nicht vergeben.

Die Regulierungsbehörde hatte außerdem sehr früh erklärt, dass der vorgesehene Zeitplan übertrieben optimistisch sei und zwar auf der gesamten Wertschöpfungskette, die vom UMTS als Kommunikationsstandard zur Gründung und Entwicklung eines echten Marktes führen sollte. Als ART Bericht über die durchgeführten Verfahren zwecks Kontrolle der den drei Betreibern auferlegten Bereitstellungsaufgaben erstattete, musste sie folglich feststellen, dass die Betreiber ihre Bereitstellungsaufgaben nicht hatten erfüllen können, und zwar aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Lage, die europaweit bezüglich UMTS tatsächlich herrschte.

Dementsprechend überarbeitete die Regulierungsbehörde die Bereitstellungsaufgaben der drei Mobilnetzbetreiber, dabei wurde das Ziel bestätigt, die größtmögliche Versorgung durch breitbandige Mobildienste zu erreichen.

3. Die Frage des 4. 3G-Mobilbetreibers

Ende des Jahres 2006 wurde die Diskussion um die Vergabe der vierten 3G-Lizenz auf Initiative der Marktplayer neu eröffnet. Diese Phase fand in einem Schlüsselmoment der Mobilsektor-Entwicklung statt, in einem Kontext der von Wettbewerbsherausforderungen, von der Entwicklung der 3G-Dienste und von der Raumplanung bzw. der Breitbandversorgung im europäischen Frankreich geprägt war.

Denn bei einer Ende des Jahres 2006 eingeleiteten öffentlichen Anhörung über die 3G-Wiederverwendung der 2G-verwendeten Frequenzen 900 und 1800 MHz,

musste die Regulierungsbehörde wegen der 3G erneut die Marktplayer der Branche über ihr Interesse an der vierten, noch verfügbaren 3G-Lizenz befragen.

Diese Wiederverwendung wurde als notwendig erachtet, um die Versorgung der Mobilfunknetze der dritten Generation über die derzeit laufenden hinaus im 2,1-GHz-Band Bereitstellungen zu erweitern. Im Frühjahr 2006 hatten Orange France und SFR einen Antrag auf rasche Ausarbeitung dieser Maßnahmen vorgebracht, wie ihre Genehmigungen es ihnen erlaubten.

Dazu war eine Befragung der Marktplayer über ihr Interesse an der vierten, noch verfügbaren 3G-Lizenz nötig, um festzustellen, ob im Teilungsschema vom 900- und 1800-MHz-Band für die 3G-Wiederverwendung drei oder vier Betreiber berücksichtigt werden müssten.

Die öffentliche Anhörung endete am 17. November. Mehrere Marktplayer haben deutlich ihr Interesse an einer Vergabe der vierten 3G-Lizenz im Laufe des Jahres 2007 verkündet. Der Antrag wurde vorgebracht, damit die Einführung des entsprechenden Genehmigungsverfahrens so rasch wie möglich in Kraft trat.

Mit dieser Feststellung entstand eine neue Lage auf dem Mobilkommunikationsmarkt. Denn bislang hatte kein Betreiber sein Interesse an dem Erhalt der vierten 3G-Lizenz geäußert, die nach den beiden vorherigen Aufforderungen zur Einreichung von Bewerbungen noch übrig geblieben war. Diese Aufforderungen hatten zur Erteilung von drei der vier 3G-Lizenzen an Orange France und SFR im Jahre 2001 und dann an Bouygues Telecom im Jahre 2002 geführt.

Unter solchen Bedingungen schlug die Regulierungsbehörde dem Minister die Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für die Vergabe der vierten 3G-Lizenz vor. Die Aufforderung wurde am 8. März 2007 veröffentlicht.

Außerdem hat die Regulierungsbehörde bereits Ende des Jahres 2006 die Arbeiten eingeleitet, die auf eine rasche Ausarbeitung der Bestimmungen für die 3G-Wiederverwendung der derzeit 2G-verwendeten Frequenzen zielen, um im Inland die rasche Erweiterung der 3G-Versorgung durch alle Mobilnetzbetreiber zu fördern. Diese Maßnahmen wurden auf der Basis einer gemeinsamen Benutzung durch vier Betreiber entworfen, die bei einer tatsächlichen Vergabe der vierten Lizenz in Kraft treten sollte, oder sonst auf der Basis einer gemeinsamen Benutzung durch drei Betreiber.

Im Rahmen der derzeitigen Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen könnte die Vergabe dieser vierten Lizenz zu einer Wettbewerbsintensivierung auf dem Mobilkommunikationsmarkt führen und könnte die Entwicklung von den Mobilkommunikationsdiensten der dritten Generation stimulieren — und dies zugunsten der Verbraucher.

Die neuen Regulierungen

A. Der Markt in 2006

Im Jahre 2006 hat sich der Markt stark verändert, nicht nur im Vergleich zu dem Markt des Jahres 1997, aber auch im Vergleich zu dem Markt, der 2002, vier Jahre davor beobachtet werden konnte.

- ◆ Der herkömmliche Festnetztelefon-Markt, dem Markt der Inlandsverbindungen gleichgestellt, ging auf ca. 3 Milliarden EUR zurück, d. h. ein Rückgang von 30% im Vergleich zum Jahre 2002. Im Jahre 2005 näherte sich der Anteil der neu auf diesem Markt agierenden Netzbetreiber volumenmäßig 40%, blieb aber bei einem Wert leicht über 20%. Diese letzte Zahl zeigt einerseits die Grenzen vom historischen Modell der Wettbewerbsöffnung, sie ergibt sich aber auch aus dem Aufkommen der IP-Telefonie. Mit 6,6 Millionen am Ende des Jahres 2006 waren die IP-Telefondienst-Verträge für fast 20% des abgehenden Kommunikationsvolumens aus dem Festnetz verantwortlich.
- ◆ Das Wachstum des Mobilsektors setzte sich fort: Mit 52 Millionen Tarifkunden am Ende des Jahres 2006, die direkte Einnahmen mit einer Steigerung von über 40% im Vergleich zu den Einnahmen von 2002 ausmachten. Die Nutzung der Mobiltelefondienste entwickelte sich in Richtung einer Überholung der Festnetzdienste: 94 Milliarden Minuten aus den Mobilfunknetzen abgehend wurden erreicht, im Vergleich zu 103 aus den Festnetzen abgehend. Außerdem wurde ein geringeres Kommunikationsvolumen der Mobilverbindungen ins Festnetz beobachtet. Im Jahre 2006 machten sie mit 19 Milliarden Minuten 20% des Gesprächsvolumens aus dem Mobilfunknetz aus.
- ◆ Und Ende des Jahres 2006 ist der Breitbanderfolg mit 12,7 Millionen Anschlüssen ja offenkundig, davon 12 mittels xDSL-Technologie. Mit 4 Millionen entbündelten Leitungen ist dieser Erfolg auch die Krönung des im Jahre 2000 eingeführten Wettbewerbsmodells. Wie im Falle des Dial-Up-Internets, aber mit mehr Dauerhaftigkeit und Innovationsvermögen wurde der entbündlungsorientierte Wettbewerb durch Preissenkung und Innovation zweifelsohne zu einem Faktor der Marktentwicklung. Es ist übrigens zu beobachten, dass logischerweise, obwohl die Anzahl der Dial-Up-Internetanschlüsse nach einen Höchstwert mit 7,5 Millionen Ende des Jahres 2002 dagegen Ende des Jahres 2006 auf 2,6

Millionen zurückging, die Ersetzung einer Möglichkeit durch die andere für weniger als die Hälfte der Breitbandentwicklung verantwortlich gemacht werden kann.

Es liegt daran, dass das Breitband viel mehr als einen schlichten Internetzugang bietet: Durch „All-IP“ verspricht es, der bevorzugte Träger für Dienstangebote zu werden: Internetzugang, Telefonie, herkömmliches Fernsehen oder neue Zugangsarten zum Inhalt.

B. Die neuen Regulierungsmaßnahmen

1. Der neue Rahmen für die Wettbewerbsregulierung

Der neue gemeinschaftliche Rahmen, dessen wesentlicher Inhalt am 7. März 2002 verabschiedet wurde, passte die Regulierungsbedingungen an den Kontext eines mehr wettbewerbsorientierten Marktes an: Die Regulierungsbehörden wurden nun dazu angehalten, eine vergleichbare Vorgehensweise zu den Methoden einzusetzen, die im Rahmen des gemeinen Wettbewerbsrechts eingesetzt worden waren: Marktabgrenzung und deren Relevanz bezüglich einer Sektorregelung, Erkennung der Betreiber mit beträchtlichem Marktmacht, Spezifikation der am geeignetsten und angemessensten korrektiven Maßnahmen.

Mit dieser Entwicklung wurde nicht nur bezweckt, die Regulierung auf die Großkundenmärkte neu einzustellen und ihr dabei in diesem Kontext mehr Effizienz zu verleihen, sondern auch einen Mechanismus einzuführen, der im Zuge der Marktentwicklung zu einem vollen Wettbewerb das Ausmaß dieser spezifischen Regulierung verringern würde. Die Maßnahmen markierten auch den Beginn einer engeren Zusammenarbeit zwischen der Sektor- und Wettbewerbsbehörde und zielten auf eine größere Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene hin. Die Einführung dieser Maßnahmen bedurfte regelmäßiger Marktanalysen.

Und schließlich ergeben sich die Eingreifmöglichkeiten der Regulierungsbehörde aus einer flexibleren und effizienteren Logik: Anstatt dazu verpflichtet zu werden, *ex ante* ein Angebot auf dem Großkundenmarkt einfach zu billigen, verfügt die Regulierungsbehörde über die rechtliche Eingriffbefugnis, um diesbezügliche Veränderungen aufzuerlegen. Der bei der Entbündelung eingesetzte Regulierungsmodus wurde so auf den neuen Rahmen erweitert, was den Marktplayern eine gewisse Freiheit ließ und die Regulierungstätigkeiten auf die wichtigsten Elemente richten konnte.

Bereits Anfang des Jahres 2003 leitete die Regulierungsbehörde vorbereitende Arbeiten ein. Gleichzeitig dazu legte die Regierung einen Vorentwurf für das Gesetz über die Übernahme zur Abstimmung vor, die Regulierungsbehörde nahm aktiv an dem Gesetzentwurf teil. Das Gesetz wurde im Juli 2004 verabschiedet. Die Europäische Kommission ihrerseits verabschiedete ihre Empfehlung auf den relevanten Märkten, die allen Regulatoren auferlegten Pflichten entsprach.

Ende des Jahres 2004 beschloss die Regulierungsbehörde sich neu zu organisieren, um der Entwicklung ihrer Funktionen standzuhalten. Das erste Ziel dabei war eine effiziente Durchführung von Marktanalysen: Sie wurden in den Jahren zwischen 2004 bis 2006 durchgeführt, dadurch wurde es möglich, die den Marktplayern auferlegten Auflagen an die entwicklungsbedingten Funktionsbedingungen des Marktes anzupassen.

Diese Marktanalysen betrafen nicht nur die 18 durch die europäische Empfehlung bestimmten Märkte, sondern auch Märkte, deren Berücksichtigung in Frankreich unerlässlich schien, insbesondere den Markt der SMS-Zustellung.

Die Einführung der Marktanalysen führte insbesondere dazu:

- ◆ Mit den Entscheidungen vom 10. Dezember 2004 über die Anruferzustellung in den Mobilfunknetzen des Mutterlandes Frankreich konnte zuerst die tarifliche Regulierung für die mobile Anruferzustellung erweitert werden, indem die Regulierung auch für Bouygues Télécom galt. Eine neue Reihe von Preissenkungen (um 50%) konnte so für den Zeitraum [2005-2007] bestimmt werden: In den Jahren zwischen 2001 bis 2007 sanken die Tarife für die Mobilterminierung quasi um das Dreifache. Mit der Entscheidung vom 27. Juli 2006 konnte die Regulierung der Anruferzustellung von SMS zu Mobilfunknetzen eingerichtet werden.
- ◆ Entscheidungen vom 6. Juni 2005 über die Breitband-Großkundenmärkte: Mit den neu ausgewählten Maßnahmen konnte ein kohärenter Regulierungsrahmen für die Entbündelungen und für die so genannten „Bitstream“-Angebote festgelegt werden. Eine tiefergehendere Wirkung ging von der Art der auf diesen Märkten bestimmten Auflagen, es wurde dadurch möglich, den Anreiz zur Bereitstellung der Entbündelung mit der notwendigen *Bitstream*-Nutzung in den weniger dicht besiedelten Gebieten zu vereinbaren.
- ◆ Entscheidungen vom 28. September 2005 über die herkömmlichen Festnetztelefon-Märkte. Hinsichtlich der Großkundenmärkte führte die erste dieser Entscheidungen im Wesentlichen die Auflagen von France Telecom auf dem Interconnectionmarkt weiter und ergänzte sie mit der Pflicht, Telefonanschlüsse zu Großkundenverkaufspreisen anzubieten. Diese Entscheidung passte auch die Kontrolle der Endkundertarife von France Telecom an. Im Rahmen der zweiten Entscheidung wurden den Alternativbetreibern minimale Auflagen bei der Anruferzustellung auferlegt, sie dürfen insbesondere keine überzogenen Tarife anbieten.

Dank den Marktanalysen konnte auch mit einer leichteren Regulierung der Endkundertarife von France Telecom begonnen werden. Diese neu aufgelegte Regulierung wurde durch die Entscheidung 06-0840 vom 10. Oktober 2006 eingeleitet.

Insgesamt gesehen erwiesen sich die neuen Regulierungsmaßnahmen vollkommen zufriedenstellend.

2. Zweiter Frequenzmarkt und Flexibilität

Die Entwicklung von Marktmechanismen bei der Funkfrequenzverwaltung stellte eine der wichtigeren Innovationen dar, die durch das Gesetz vom 9. Juli 2004 über die elektronische Kommunikation und die audiovisuellen Dienste eingeführt wurden¹⁴. Denn im Artikel L.42-3 der französischen TK-Gesetzgebung (Code des postes et communications électroniques) wurde die Möglichkeit eingeführt, Genehmigungen für die Frequenzverwendung abzugeben, ein Mechanismus auch als zweiter Genehmigungsmarkt bekannt.

Bei diesem zweiten Markt ging es darum, eine bessere Frequenzverwendung dadurch zu bewirken, dass die Nutzer die sich aus den primären Spektrumsvergaben

¹⁴ - Gesetz Nr. 2004-669 vom 9. Juli 2004 über die elektronische Kommunikation und die audiovisuellen Dienste.

ergebende Verteilung verändern konnten und dass sie mehr Innovation entwickeln konnten, indem das Aufkommen an neuen Projekten zur Frequenzverwendung begünstigt wurde. Abgesehen davon waren Betreuungs- und Anreizmaßnahmen als Gewährleistung dafür vorgesehen, dass das von diesen neuen Bestimmungen erwarteten Vorteile nicht negativ beeinträchtigt wurden, insbesondere durch den ausgeübten Wettbewerb auf dem Markt der elektronischen Kommunikationsdienste oder durch das Auftreten von schädlichen Funkstörungen.

Die Regulierungsbehörde hat aktiv an der Einführung dieser neuen Hebel der Frequenzverwaltung teilgenommen. In Abstimmung mit den Marktplayern führte ART zum Beispiel eine tiefere Diskussion darüber, welche Frequenzbänder sich zu einer Öffnung für die zweiten Märkte eigneten. Als Ergebnis dieser Arbeiten übermittelte die Regulierungsbehörde am 26. Juli 2005 dem Minister für die Industrie einen Bericht, in welchem ARCEP die Öffnung vieler Frequenzbänder für diese neue Möglichkeit vorschlug. Die Vorschläge der Regulierungsbehörde wurden weitgehend im Ministerialerlass wiederaufgenommen, der am 11. August 2006 diese Möglichkeit effektiv eröffnete.

Diesen Prämissen folgend setzte die Regulierungsbehörde die Möglichkeit, Genehmigungen wiederzuverkaufen oder bereitzustellen, ins Zentrum des im Jahre 2006 durchgeführten Verfahrens, das zur Einreichung von Bewerbungen zwecks Vergabe neuer Genehmigungen für drahtlose Teilnehmeranschlüsse (WLL) im 3,5-GHz-Band aufforderte. Mehrere Überlassungs- und Bereitstellungsfälle sind seitdem eingetreten und bestätigen das Interesse der Marktplayer an diesen neuen Möglichkeiten des Zugangs zu den Frequenzressourcen und die Nützlichkeit dieser Möglichkeit für eine effizientere Frequenzverwendung.