

Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen

Ein Rechtsvergleich

Herausgegeben von

Univ.-Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M. und
Dr. Jürgen Kühling, LL.M.

Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn

und

Hans Schedl

ifo Institut, München

Bearbeitet von

Christian Koenig, ZEI, Bonn,

Jürgen Kühling, ZEI, Bonn

Bernhard Pieper, ifo Institut, München und

Hans Schedl, ifo Institut, München



Verlag Recht und Wirtschaft GmbH
Heidelberg

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	18
-----------------------------	----

1. Teil: Europäische Regulierungssysteme

1. Kapitel: Das Vereinigte Königreich als Vorreiter <i>(Christian Koenig/Jürgen Kühling)</i>	21
A. Einleitung	21
B. Aufbau und Funktionsweise der regulierungsrelevanten Behörden	22
I. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation (Office of the Director General of Telecommunications – OFTEL)	23
1. Organisations- und Personalstruktur – OFTEL/Director General of Telecommunications (DGT)	23
2. Unabhängigkeit	24
3. Aufgabenbereich	25
II. Die Ministerialbehörde Department of Trade and Industry	25
III. Die allgemeinen Wettbewerbsbehörden Office of Fair Trading und Competition Commission	26
1. Office of Fair Trading	26
2. Competition Commission	26
a) Die Competition Commission als Wettbewerbskontrollbehörde	27
b) Die Competition Commission als judikatives Organ	28
C. Aufgaben und Zusammenspiel der Regulierungsbehörden bei der Regulierung des Marktzutritts, insbesondere bei der Lizenzierung	29
I. Regulierung des Marktzutritts, insbesondere im Wege der Lizenzierung	29
II. Vorgehensweise der Regulierungsbehörden bei der Marktzutritts- regulierung, insbesondere bei der Lizenzierung	30
1. Der Secretary of State als zentrale Instanz bei der Lizenz- erteilung	30
2. Der Director General of Telecommunications als zentrale Instanz bei der Abänderung von Lizenzbedingungen	30
a) Konsensuales Verfahren	30
b) Streitiges Verfahren	31
D. Aufgaben des Director General of Telecommunications bei der Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	31
I. Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	31
II. Vorgehensweise des Director General of Telecommunications bei der Regulierung der Zusammenschaltung – Reservefunktion der Competition Commission	33

E. Aufgaben des Director General of Telecommunications bei der Entgeltregulierung	34
I. Grundsätze der Entgeltregulierung.....	34
1. Regulierung der Zusammenschaltungsentgelte.....	34
a) Differenzierung der Zusammenschaltungsmärkte.....	35
b) Price-Cap-Regulierung.....	35
2. Regulierung der Endkundenentgelte.....	36
II. Vorgehensweise des Director General of Telecommunications bei der Entgeltregulierung – Reservefunktion der Competition Commission	36
F. Aufgaben und Zusammenspiel der Regulierungsbehörden bei der Bestimmung von Marktmacht und bei der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	37
I. Konzepte der Marktmacht	37
1. Marktbeeinflussung	38
2. Significant Market Power	38
3. Marktbeherrschende Stellung	39
II. Wettbewerbswidriges Verhalten	39
III. Vorgehensweise der Regulierungsbehörden bei der Bestimmung von Marktmacht und der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens.....	40
G. Rechtsschutz	42
I. Der Einfluss der Gerichte auf den Regulierungsprozess in der Telekommunikationsordnung	42
II. Die Rolle der Gerichte im Hinblick auf die verschiedenen Regulierungseingriffe.....	43
H. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden	45
2. Kapitel: Frankreich (Christian Koenig/Jürgen Kühling).....	49
A. Einleitung.....	49
B. Aufbau und Funktionsweise der regulierungsrelevanten Behörden	50
I. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation (Autorité de Régulation des Télécommunications – ART).....	50
1. Organisations- und Personalstruktur	50
2. Unabhängigkeit	52
3. Aufgabenbereich	53
a) Kompetenzen, die sich die ART mit dem Ministerium teilt	53
b) Eigene Kompetenzen der ART	53
c) Schlichtungskompetenz	54
d) Sanktionskompetenz.....	55
II. Konsultativorgane im Bereich der Regulierung.....	56

1. Commission Supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications	56
2. Conseil National des Postes et Télécommunications	57
3. Conseil Général des Technologies de l'Information	57
4. Weitere Organe	57
III. Die Ministerialbehörde – Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	57
IV. Die allgemeine Wettbewerbsbehörde – Conseil de la Concurrence ..	58
1. Organisations- und Personalstruktur	58
2. Unabhängigkeit	59
3. Aufgabenbereich	60
C. Aufgaben und Zusammenspiel der Regulierungsbehörden bei der Regulierung des Marktzutritts, insbesondere bei der Lizenzierung und Lizenzüberwachung	61
I. Regulierung des Marktzutritts, insbesondere im Wege der Lizenzierung	61
II. Vorgehensweise der Regulierungsbehörden bei der Marktzutrittsregulierung, insbesondere Lizenzierung und Lizenzüberwachung	63
D. Aufgaben und Zusammenspiel der Regulierungsbehörden bei der Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	64
I. Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	64
II. Vorgehensweise der ART bei der Regulierung der Zusammenschaltung – Beratende Funktion des Conseil de la Concurrence	65
E. Aufgaben und Zusammenspiel der Regulierungsbehörden bei der Regulierung der Entgelte und Universaldienstkosten	67
I. Grundsätze der Entgeltregulierung	67
1. Regulierung der Zusammenschaltungsentgelte	67
2. Sonstige Entgeltregulierung	68
II. Vorgehensweise der ART und des Wirtschaftsministeriums bei der Regulierung der Entgelte und Universaldienstkosten	68
F. Aufgaben und Zusammenspiel der ART und des Conseil de la Concurrence bei der Bestimmung von Marktmacht und bei der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	69
I. Konzepte der Marktmacht	70
II. Wettbewerbswidriges Verhalten	71
III. Aufgaben und Zusammenspiel der ART und des Conseil de la Concurrence bei der Bestimmung von Marktmacht und der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	71
1. Marktmachtbestimmung	71
2. Feststellung wettbewerbswidrigen Verhaltens	72
a) Die Vorgehensweise der ART – Abstimmung mit dem Conseil de la Concurrence	72

b) Die Vorgehensweise des Conseil de la Concurrence – Abstimmung mit der ART	72
G. Rechtsschutz	74
H. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regierungsbehörden	76
3. Kapitel: Schweden (Christian Koenig/Jürgen Kühling)	80
A. Einleitung	80
B. Aufbau und Funktionsweise der Regierungsbehörden	82
I. Regierungsbehörde für Post und Telekommunikation (PTS)	83
II. Die Wettbewerbsbehörde	85
III. Die allgemeine Zusammenarbeit der Regierungsbehörde (PTS) mit der Wettbewerbsbehörde	86
IV. Das Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation	87
C. Zusammenspiel der Regierungsbehörden bei ausgewählten Regulierungsfragen	88
I. Zusammenschaltung	88
II. Lizenzierung	90
III. Entgeltregulierung	91
IV. Allgemeines Wettbewerbsrecht und Konzepte der Marktmacht	92
1. Allgemeines Wettbewerbsrecht	92
2. Konzepte der Marktmacht	93
3. Marktbeherrschende Stellung	95
D. Rechtsschutz	96
E. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regierungsbehörden	97

2. Teil: Außereuropäische Regulierungssysteme

4. Kapitel: Die Vereinigten Staaten als Vorreiter (Christian Koenig/Jürgen Kühling)	100
A. Einleitung	100
B. Aufbau und Funktionsweisen der Regierungsbehörden	103
I. Die Regierungsbehörde Federal Communications Commission (FCC)	104
1. Organisations- und Personalstruktur	105
a) Kommission	105
b) Verwaltungsapparat	106
2. Unabhängigkeit	107
3. Aufgabenbereich und Verfahrensweise	109
II. Die allgemeinen Wettbewerbsbehörden Department of Justice und Federal Trade Commission	110

1. Das Department of Justice	111
a) Organisations- und Personalstruktur	111
b) Unabhängigkeit	111
c) Aufgabenbereich	112
2. Federal Trade Commission	112
a) Organisations- und Personalstruktur	112
b) Unabhängigkeit	113
c) Aufgabenbereich	113
3. Zusammenarbeit zwischen Federal Trade Commission und Department of Justice	113
III. Einzelstaatliche Regulierungsbehörden (Public Utilities Commissions – PUCs)	114
C. Aufgaben der FCC und der PUCs bei der Regulierung des Markt- zutritts, insbesondere bei der Lizenzierung	115
I. Lizenzierung	115
II. Vorgehensweise der FCC und der PUCs bei der Lizenzierung	117
1. Die FCC als Vergabeinstanz von Lizenzen für über(bundes)- staatlichen Telefondienst	117
2. Die PUCs als Vergabeinstanzen von Lizenzen für inner(bundes)- staatlichen Telefondienst	118
3. Marktzutritt der BOCs zum Ferngesprächsmarkt	118
D. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	119
I. Zusammenschaltungs- und Netzzugangsverpflichtungen	119
1. Ortsnetzmärkte	119
2. Ferngesprächs- und sonstige Märkte	120
II. Zusammenspiel der Regulierungsbehörden bei der Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	121
1. Das Verfahren der Zusammenschaltungsvereinbarung	121
2. Die legislatorischen Kompetenzen der FCC und die exekutiven Kompetenzen der PUCs am Beispiel der Entbündelung	122
E. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Entgeltregulierung	123
I. Grundsätze der Entgeltregulierung	123
1. Regulierung der Zusammenschaltungsentgelte	123
a) Differenzierung der Zusammenschaltungsmärkte	123
b) Methoden der Preisregulierung	124
2. Regulierung der Endkundenentgelte	125
II. Vorgehensweise der FCC und der PUCs bei der Entgeltregulierung	126
F. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Bestimmung von Marktmacht und bei der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	127
I. Konzept der Marktmacht	127
II. Wettbewerbswidriges Verhalten	128

III. Verfahren und Kompetenzen, Zusammenspiel der FCC, der Federal Trade Commission und des Department of Justice	129
G. Rechtsschutz	131
H. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden	135
5. Kapitel: Kanada (Bernhard Pieper/Hans Schedl)	140
A. Historischer Überblick über die Liberalisierung und Markt- entwicklung	140
B. Aufbau und Funktionsweise der regulierungsrelevanten Behörden	142
I. Die Regulierungsbehörde Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)	142
1. Organisations- und Personalstruktur	143
2. Unabhängigkeit	143
3. Aufgabenbereich	144
II. Die Ministerialbehörden	145
1. Das Wirtschaftsministerium – Industry Canada	145
2. Das Ministerium für das Nationalerbe – Canadian Heritage	146
III. Die Wettbewerbsaufsicht: Competition Bureau und Competition Tribunal	146
1. Die Wettbewerbsbehörde (Competition Bureau)	146
2. Das Wettbewerbsgericht (Competition Tribunal)	147
3. Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörde mit der CRTC	147
IV. Sonstige Behörden	148
C. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Regulierung des Marktzutritts, insbesondere bei der Lizenzierung	148
I. Weitgehende Lizenzfreiheit	148
II. Regulierung des Marktzutritts im Wege der Lizenzierung	149
III. Vorgehensweise der Regulierungsbehörden bei der Marktzutritts- regulierung, insbesondere bei der Lizenzierung	150
D. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Regulierung der Zusammenschaltungsmärkte	150
E. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Entgeltregulierung	151
F. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Bestimmung von Markt- macht und bei der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	152
I. Das Konzept der Marktmacht	152
II. Vorgehensweise der Regulierungsbehörden bei der Bestimmung von Marktmacht und der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	152
G. Rechtsschutz	153
I. Beschwerde bei der CRTC	154
II. Klage beim Bundes-Berufungsgericht	155
III. Petitionen an den Governor in Council	155

H. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden	156
6. Kapitel: Australien, Japan und Neuseeland im Überblick <i>(Bernhard Pieper/Hans Schedl)</i>	159
A. Australien	159
I. Historischer Überblick über die Liberalisierung und Markt- entwicklung	159
II. Aufbau, Funktionsweise und Aufgaben der regulierungsrelevanten Behörden	161
1. Die Regulierungsbehörde Australian Communications Authority (ACA)	161
2. Die Ministerialbehörde: Department of Communications, Information Technologies and the Arts (DoCITA)	163
3. Die Wettbewerbsaufsicht: Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)	163
III. Selbstregulierungsgremien der Wirtschaft und ihre Aufgaben	164
1. Australian Communications Industry Forum (ACIF)	165
2. Australian Communications Access Forum (ACAF)	165
3. Telecommunications Industry Ombudsman (TIO)	165
IV. Aufgaben der Regulierungsbehörden	165
V. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden	166
B. Japan <i>(Bernhard Pieper)</i>	168
I. Einleitung	168
II. Aufbau und Funktionsweise der Regulierungsbehörden	171
1. Das Ministerium für Post und Telekommunikation (Ministry of Posts and Telecommunications – MPT) als zentrale Regulierungsbehörde	172
2. Die allgemeine Wettbewerbsbehörde Fair Trade Commission (JFTC)	172
III. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Bestimmung von Marktmacht und bei der Bekämpfung wettbewerbswidrigen Verhaltens	174
1. Bestimmung von Marktmacht und verbotene Verhaltensweisen .	174
2. Zuständigkeiten bei der Anwendung dieser Konzepte in der Telekommunikation	174
IV. Aufgaben der Regulierungsbehörden bei der Regulierung des Marktzutritts	175
1. Lizenzierung von Unternehmen vom Typ I	176
2. Zulassung von Unternehmen vom Typ II	176
V. Aufgaben des MPT bei der Regulierung der Zusammenschaltungs- märkte	177

1. Zusammenschaltung mit der Telekommunikationsinfrastruktur von marktbeherrschenden Unternehmen	177
2. Zusammenschaltung mit der übrigen Infrastruktur.....	178
VI. Bewertung des Regulierungsrahmens und der Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden	178
C. Neuseeland (<i>Bernhard Pieper</i>)	179
I. Einleitung	179
II. Historischer Überblick über die Liberalisierung der Telekommunikation in Neuseeland	180
III. Aufbau und Funktionsweise der regulierungsrelevanten Behörden .	182
1. Das Wirtschaftsministerium Ministry for Economic Development (MfED)	182
2. Die allgemeine Wettbewerbsbehörde Commerce Commission (NCC).....	183
IV. Aufgaben der Regulierungsbehörden.....	184
1. Die Aufgaben des Wirtschaftsministeriums bei der Regulierung der Telekommunikation.....	185
a) Aufgaben bei der Marktzutrittsregulierung.....	185
b) Aufgaben bei der speziellen Regulierung der Telecom (Kiwi-Aktie).....	186
2. Die Aufgaben der NCC bei der Regulierung der Telekommunikation.....	187
a) Teil II Commerce Act über wettbewerbsschädliches Verhalten.....	188
b) Teil III Commerce Act über Fusionen und Unternehmensübernahmen	188
c) Teil IV Commerce Act über Preiskontrollen.....	189
V. Regulierende Eingriffe in die privaten Zusammenschaltungsverhandlungen zur Marktöffnung.....	189
1. Zusammenschaltung von Verbindungsnetzen (Fernebene): Telecom versus Clear	190
2. Zusammenschaltung mit dem Mobilfunknetz: Telecom versus Bell South	191
3. Zusammenschaltung auf der lokalen Ebene: Telecom versus Clear.....	191
VI. Bewertung des Regulierungsrahmens und des Zusammenspiels der Regulierungsbehörden	193

3. Teil: Auswertung der Länderberichte

7. Kapitel: Ökonomische Evaluierung (Hans Schedl)	195
A. Regulierungsbedarf bei der Einführung von Wettbewerb in der Telekommunikation	196
B. Gestaltungsmöglichkeiten bei der Verteilung von Regulierungs- aufgaben	200
C. Schätzung der Erreichung des Wettbewerbsziels	204
I. Typisierung der Wettbewerbsentwicklung	205
II. Die Entwicklung des Wettbewerbs in den ausgewählten Ländern. . .	209
III. Unterschiede in der Regulierungsintensität	216
IV. Bewertung der Ergebnisse	221
D. Effizienz des Regulierungsprozesses	223
I. Schätzung der Kosten der sektorspezifischen Regulierung	224
II. Die Rolle der Kooperation in den Regulierungsmodellen	228
III. Effizienz bezüglich der Wettbewerbsziele	231
IV. Schlussfolgerungen.	231
Anhang 1: Transaktionskosten der Entscheidung beim Marktzutritt	233
8. Kapitel: Institutionelle Evaluierung und rechtspolitische Folgerungen (Christian Koenig/Jürgen Kühling)	235
A. Einleitung	235
B. Die verschiedenen institutionellen Ansätze im Überblick	236
I. Aufgabenverteilung und Zusammenspiel zwischen sektor- spezifischer Regulierungsbehörde und Fachministerien	237
II. Aufgabenverteilung zwischen sektorspezifischer Regulierungs- behörde und allgemeiner Wettbewerbsbehörde	239
C. Formale Strukturen der Arbeitsweise der Regulierungsbehörden	240
I. Regulierungsoptimierung durch partizipatorische und transparente Regulierungsverfahren	240
II. „Policy Making“ durch die Regulierungsbehörden	243
D. Abbau unnötiger Markteingriffe	244
I. Differenzierte Abgrenzung relevanter Märkte	244
II. Verstärkter Rückgriff auf Allgemeinlizenzen	246
E. Zusammenarbeit zwischen den Regulierungsbehörden	247
I. Zusammenarbeit zwischen sektorspezifischer Regulierungs- behörde und allgemeiner Wettbewerbsbehörde	247
II. Konfliktvermeidung zwischen den Regulierungsinstanzen durch transparente und partizipatorische Verfahren	250
F. Vermeidung gerichtlicher Verfahren	251
G. Rechtspolitischer Ausblick	252
Literaturverzeichnis	253
Sachregister	259