

# 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

<b>1. Kapitel: Das Vereinigte Königreich als Vorreiter</b> <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
<b>2. Kapitel: Frankreich (Christian Koenig/Jürgen Kühling).....</b>	<b>49</b>
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 Regulierungsbehörden .....	76
<b>3. Kapitel: Schweden (Christian Koenig/Jürgen Kühling)</b> .....	<b>80</b>
A. Einleitung .....	80
B. Aufbau und Funktionsweise der Regulierungsbehörden .....	82
I. Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation (PTS) .....	83
II. Die Wettbewerbsbehörde .....	85
III. Die allgemeine Zusammenarbeit der Regulierungsbehörde (PTS) mit der Wettbewerbsbehörde .....	86
IV. Das Ministerium für Industrie, Beschäftigung und Kommunikation	87
C. Zusammenspiel der Regulierungsbehörden 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 Regulierungsbehörden .....	97

## 2. Teil: Außereuropäische Regulierungssysteme

<b>4. Kapitel: Die Vereinigten Staaten als Vorreiter</b> <i>(Christian Koenig/Jürgen Kühling)</i> .....	<b>100</b>
A. Einleitung .....	100
B. Aufbau und Funktionsweisen der Regulierungsbehörden .....	103
I. Die Regulierungsbehörde 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 Netzzugangspflichten .....	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 Regierungsbehörden .....	135
<b>5. Kapitel: Kanada (Bernhard Pieper/Hans Schedl)</b> .....	<b>140</b>
A. Historischer Überblick über die Liberalisierung und Marktentwicklung .....	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 Marktzutrittsregulierung, 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 Marktmacht 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
<b>6. Kapitel: Australien, Japan und Neuseeland im Überblick</b> <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

<b>7. Kapitel: Ökonomische Evaluierung (Hans Schedl)</b> .....	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
<b>8. Kapitel: Institutionelle Evaluierung und rechtspolitische Folgerungen (Christian Koenig/Jürgen Kühling)</b> .....	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