



Patrick Alexander Neuhaus

Regulierung in Deutschland und den USA

Eine Bewertung der
Regulierungssysteme in der
Telekommunikation mit einem Ausblick
auf den Energiesektor



PETER LANG

Einleitung

Die wichtigste Maxime der Marktwirtschaft ist der Wettbewerb, weshalb der Schutz und die Förderung des Wettbewerbs in allen volkswirtschaftlichen Sektoren zur Aufgabe der Wirtschaftspolitik gehören. Die Wettbewerbspolitik unterscheidet zwischen verschiedenen Funktionen des Wettbewerbs¹: Der Freiheitsfunktion, der Verteilungs(gerechtigkeits)funktion, der (optimalen) Allokationsfunktion und der Entdeckungs- bzw. Fortschrittsfunktion. Da Wettbewerb und Freiheit somit zusammengehören, dürfen die Handlungs- und Wahlfreiheiten der Wirtschaftsteilnehmer nicht unangemessen eingeschränkt werden. Große Gefahren erwachsen dem Wettbewerb aus Unternehmenskonzentrationen und Marktabsprachen, durch die andere Unternehmen benachteiligt werden. Oder es ergeben sich andere Wettbewerbsbeschränkungen aufgrund marktmächtiger Unternehmen, für die kein ernsthafter Konkurrenzdruck besteht. Dies erlaubt etwa nachteiliges Verhalten gegenüber den Verbrauchern, wie es insbesondere bei natürlichen Monopolen in den Netzwirtschaften der Fall ist. Die Kontrolle über das Verhalten marktbeherrschender Unternehmen übt im Regelfall das Bundeskartellamt im Wege der ex-post erfolgenden Missbrauchsaufsicht nach dem GWB aus. Missbräuchliches Verhalten, z.B. durch überhöhte Preisfestlegungen oder Behinderungsmissbräuche, wird dann von der Wettbewerbsaufsicht mit Geldbußen geahndet. Zwar erfolgte mit der jüngsten GWB-Novelle eine Stärkung des Bundeskartellamtes, jedoch ist das nunmehr fünfzig Jahre alte GWB zu keiner Zeit dazu konzipiert worden, fehlenden Wettbewerb herzustellen. Außerdem ist es relativ hilflos, wenn Wettbewerbsbeschränkungen durch die vorhandene Marktstruktur bedingt sind, wie dies vor allem in den Netzwirtschaften der Fall ist, was z.B. bei Vorliegen eines Oligopols wie im Energiesektor mit hohen Marktzutrittschranken verbunden ist.

Bei der Aufgabe, proaktiv Wettbewerb auf bestimmten Märkten zu schaffen und zu fördern, kommt die staatliche sektorspezifische Regulierung ins Spiel. Diese verfügt u.a. über ex-ante-wirkende Regulierungsinstrumente, um den ökonomischen und wettbewerbspolitischen Besonderheiten der Netzwirtschaften Rechnung zu tragen und den damit verbundenen Herausforderungen wirksam zu begegnen. Diese sektorspezifische Regulierungsbehörde wurde nach dem Vorbild der US-amerikanischen Independent Regulatory Agencies mit dem Telekommunikationsgesetz von 1996 durch die damalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) und heutige Bundesnetzagentur (BNetzA) zum ersten Mal institutionelle Realität in Deutschland.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich dabei auf einen Vergleich der Regulierungssysteme in der Netzwirtschaft Telekommunikation in Deutschland und den USA, da die USA auf diesem Sektor weltweiter Vorreiter in der Liberalisierung und sektorspezifischen Regulierung und damit Vorbild für die europäische Entwicklung waren. Dabei sollen auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die zu der Entstehung und Anwendungspraxis des jeweiligen Regulierungssystems geführt haben. Darüber hinaus wird in einem Ausblick der Sektor der leistungsgebundenen Energieversorgung, hier vor allem die Elektrizitätsmärkte, als weitere Netzwirtschaft ergänzend herangezogen, um auf diese Weise eine bessere Einordnung und Bewertung der jeweiligen Regulierungsregime zu ermöglichen. Eine

¹ Vgl. Knieps, Wettbewerbsökonomie, 2. Aufl., S. 4.

Bewertung der Effizienz und Effektivität der Regulierung kann dabei in dieser rechtswissenschaftlichen Arbeit jedoch nicht geleistet werden, dies bleibt ökonomischen Untersuchungen vorbehalten.² Zudem wird mit Bezug auf Deutschland eingehend auf die Bedeutung des europäischen Gemeinschaftsrechts für die Markttöffnung und die Regulierung in der Telekommunikation und der Energiewirtschaft eingegangen.

Zunächst werden daher die ökonomischen Grundlagen der Liberalisierung in den Netzwirtschaften und der hieran anknüpfenden Regulierung untersucht. Im zweiten Teil wird die Entwicklung des Telekommunikationsrechts in Deutschland vom alten Staatsmonopol bis zum nunmehr liberalisierten und regulierten Markt unter dem Regulierungsregime des TKG 2004 nachverfolgt und die deutsche sektorspezifische Regulierungsbehörde BNetzA organisationsrechtlich untersucht. Gleichzeitig werden die geplanten Neuerungen für den Telekommunikationsregulierung durch das im Jahr 2007 vorgestellte Richtlinienpaket der EU-Kommission vorgestellt und bewertet. Anschließend folgt die organisationsrechtliche Untersuchung der US-amerikanischen Regulierungsbehörden in der Telekommunikation, der Federal Communications Commission (FCC) auf Bundesebene und der Public Utility Commissions (PUC) auf Ebene der Bundesstaaten, vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung und unterschiedlichen Rahmenbedingungen der US-Regulierung, die dann mit der institutionellen Ausgestaltung der deutschen Regulierung verglichen werden.

Im vierten Teil folgt ein Vergleich der materiellen Regulierungsinstrumente in Deutschland und den USA, ergänzt um einige exemplarische Fälle aus der Regulierungspraxis, an denen die jeweiligen besonderen wettbewerblichen Herausforderungen und Gemeinsamkeiten verdeutlicht werden sollen.

Anschließend erfolgt im 5. Teil der Ausblick auf den deutschen Energiesektor, namentlich auf die leitungsgebundene Stromwirtschaft, ergänzt um die US-Perspektive und weiterer Vorreiter bei der Liberalisierung der Energiemärkte. Darüber hinaus wird das neue Legislativpaket der EU-Kommission für den Energiebereich vorgestellt und bewertet.

² Vgl. dazu z.B.: Picot (Hrsg.), Die Effektivität der Telekommunikationsregulierung in Europa. Befunde und Perspektiven; für die USA etwa: Ellig, Costs and Consequences of Federal Telecommunications Regulation, 58 Fed. Comm. L. J. (2006) 37.