



Patrick Alexander Neuhaus

Regulierung in Deutschland und den USA

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



PETER LANG

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	43
Einleitung	47
1. Teil Die Grundlagen der Regulierung	49
A) Liberalisierung und Privatisierung als internationale Entwicklung	49
I. Netze aus Sicht der Wohlfahrtsökonomik	49
1. Der Markt als Referenzsystem	49
2. Öffentliche Güter und Staatstätigkeit	50
a) Eigenschaften	51
b) Beispiele öffentlicher Güter	51
c) Arten öffentlicher Güter	51
d) Als ökonomische Begründung für Staatseingriffe	52
3. Netze als Clubgüter	53
4. Natürliche Monopole	54
II. Privatisierungsformen	55
III. Ursachen der Aufgabenprivatisierung	57
IV. Deregulierung	59
1. Im Privatisierungszusammenhang	59
2. Deregulierung aus Sicht der Mikroökonomik	60
B) Sektorspezifischer Regulierungsbedarf in den Netzindustrien aufgrund von Liberalisierung und Privatisierung	62
I. Zum Begriff der Regulierung	62
II. Die Regulierungstheorien	62
1. Normative Regulierungstheorie	62
a) Marktversagen als Rechtfertigung für Regulierung	62
b) Vom natürlichen Monopol zum Marktversagen	64
c) Natürliche Monopole in den Netzwirtschaften	67
2. Positive Regulierungstheorie	68
3. Disaggregierter Regulierungsansatz	71
C) Ergebnis	72
2. Teil Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation in Deutschland	75
A) Die Entwicklung des Telekommunikationsrechts	75
I. Die Postreformen I, II, III	75
1. Ausgangslage	75
2. Postreform I: Erste Liberalisierung	77
3. Postreform II: Die Privatisierung	78
4. Postreform III: Das Telekommunikationsgesetz von 1996	80
a) Zweck	81
b) Wesentliche Inhalte	81
c) Entwicklung vom TKG 1996 bis zum TKG 2004	83
II. Das Telekommunikationsgesetz von 2004	85
III. Europas Telekommunikationsmarkt vor der erneuten Reform des EU-Rechtsrahmens	87
1. Review 2006 des europäischen Rechtsrahmens für Kommunikationsmärkte	87

2. Überblick über das Maßnahmenpaket der EU-Kommission von Ende 2007	88
a) Die geplante „European Electronic Communications Market Authority“ als EU-Superregulierungsbehörde?	89
b) Vetorecht der EU-Kommission auch für Maßnahmen der NRB	91
c) funktionelle Separierung im TK-Sektor	92
3. Bewertung	92
B) Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA)	95
I. Aufbau und Struktur	96
1. Errichtung als Bundesoberbehörde	96
2. Behördenaufbau	99
a) Leitung	99
b) Beschlusskammern	100
c) Beirat	102
II. Aufgaben und Kompetenzen der BNetzA	104
1. Aufgaben der BNetzA	104
2. Kompetenzen der BNetzA	106
III. Verfahren	108
1. Vor den Beschlusskammern:	108
2. Streitbeilegung und Mediation	110
IV. Rechtsschutz	112
V. Unabhängigkeit	116
1. Funktionelle Unabhängigkeit	116
2. Politische Unabhängigkeit	119
3. Selbständigkeit der Organe	122
a) Allgemeine Beschlusskammern	123
b) Präsidentenkammer	124
4. Fazit	126
VI. Das Verhältnis zu den allgemeinen Wettbewerbsbehörden	127
1. Das Verhältnis des GWB zum TKG	127
a) Keine konkurrierende Regelung im TKG	127
b) Ausdrücklich abschließende Regelung im TKG	128
2. Die Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt	129
3. Die Rolle der EU-Kommission	131
a) Die EU-Kommission als Wettbewerbsbehörde	131
b) Zur Lage nach dem EU-Rechtsrahmen von 2002 für die Telekommunikation	132
VII. Rechenschaftspflichten und Überprüfung der Regulierung	134
C) Ergebnis	135
3. Teil: Regulierungsbehörden für den Telekommunikationssektor in den U.S.A.	139
A) Entwicklung des Telekommunikationsrechts	139
I. Entwicklung vor dem Beginn einer Regulierung	139
II. Der Beginn einer Regulierungsaufsicht	140
III. Die Schaffung einer einheitlichen Regulierungsaufsicht auf Bundes-ebene	141
IV. Der Communications Act von 1934	142
V. Die Aufspaltung von AT&T 1982	143

VI. Der Telecommunications Act von 1996	146
B) Regulierungsbehörden in der Telekommunikation	148
I. Die Federal Communications Commission als Regulierungsbehörde auf Bundesesebene	148
1. Aufbau und Struktur der FCC	149
a) Die FCC als Independent Agency	149
b) Einbettung der FCC in das Verfassungssystem der USA	150
c) Behördenaufbau	150
d) Aufbau der Verwaltung	152
aa) Bureaus	152
bb) Offices	154
e) Personalstruktur	155
2. Aufgaben und Kompetenzen	156
a) Zur Delegation von Normsetzungskompetenzen an die FCC	156
b) Zur Delegation von judikativen Kompetenzen an die FCC	158
c) Aufgaben im Einzelnen	158
3. Unabhängigkeit	159
a) Organisatorische Unabhängigkeit	159
b) Sachliche Unabhängigkeit	160
c) Personelle Unabhängigkeit	160
d) Fazit	161
4. Verfahrensabläufe	162
a) Grundsätzlich	162
b) Ex Parte-Verfahren	163
c) Abschluss eines Verfahrens	163
5. Rechtsschutz	164
a) Lizenzen	165
b) Zusammenschaltungsvereinbarungen	166
c) Entgeltregulierung	166
d) Marktmacht	166
e) Missbrauchsaufsicht	166
f) Zusammenfassung	167
II. Regulierungsbehörden auf Staatenebene: PUC's	167
1. Organisation und Befugnisse	168
2. Das Verhältnis zur FCC	169
3. Fazit	172
III. Weitere Regulierungsinstitutionen auf Bundesesebene: FTC und DoJ als allgemeine Wettbewerbsbehörden	173
1. Die Behörden auf Bundesesebene	173
a) Department of Justice – DoJ	173
b) Federal Trade Commission – FTC	175
c) National Telecommunications and Informations Administration - NTIA	176
2. Das Verhältnis der Wettbewerbsbehörden zur FCC und untereinander	176
a) Verhältnis von FTC und DoJ	176
b) Verhältnis der allgemeinen Wettbewerbsbehörden zur FCC	177
C) Ergebnis	178

4. Teil Vergleich des materiellen Telekommunikationsrechts – Beispiele aus der Regulierungspraxis	181
A) Deutschland	181
I. Grundlagen der Marktregulierung	181
II. Marktzutritt	183
III. Zugangsregulierung	183
1. Einführung	183
2. Regulierungspraxis	186
a) Resale-Entscheidung der Regulierungsbehörde	186
aa) Einführung in die Thematik	186
bb) Regulierungspraxis der damaligen RegTP nach TKG 1996	187
cc) Zum Beispielsfall:	188
dd) Rechtslage nach dem TKG 2004	192
ee) Bewertung	193
3. Betreiber Auswahl und Betreibervorauswahl	193
IV. Entgeltregulierung	195
1. Einführung	195
2. Entgeltregulierung im TKG 2004	195
a) Regulierung von Zugangsentgelten	196
aa) Entgeltgenehmigung (Ex-ante-Entgeltregulierung)	197
aaa) Einzelgenehmigungsverfahren	197
bbb) Price-Cap-Verfahren	199
bb) Nachträgliche Regulierung von Entgelten (Ex-Post-Regulierung)	199
b) Regulierung von Endnutzerleistungen	200
aa) Ex-ante-Entgeltregulierung	200
bb) Ex-post-Entgeltregulierung	201
cc) Entbündeltes Angebot wesentlicher Vorleistungen	201
3. Beispiele aus der Entgeltregulierungspraxis der BNetzA	202
a) Vorleistungsentgelte	202
aa) Teilnehmeranschlussleitung	202
bb) Zusammenschaltungsentgelte / EBC I + II	203
b) Endkundenentgelte	206
V. Besondere Missbrauchsaufsicht, §§ 42, 43 TKG	209
a) Einleitung	209
b) Fallbeispiel: Schaffung von entbündeltem Zugang zur TAL	209
c) Eingriffsvoraussetzungen und -befugnisse	210
VI. Zwischenergebnis	211
B) USA	213
I. Überblick über die Regulierungsgrundlagen des TCA 1996	213
1. Vorschriften zur Markttöffnung	213
2. Grundregulierungspositionen des TCA 1996	213
a) Regulierungsverpflichtungen für alle Carrier, § 251(a)	214
b) Regulierungsverpflichtungen für LECs, § 251(b)	214
c) Regulierungsverpflichtungen für ILECs, § 251(c)	215
d) Duties of BOCs, § 271	215
II. Die Grundzüge der Regulierungspraxis der FCC, insbesondere im Ortsnetz	216
1. Die Verfahren „Computer I, II und III“ der FCC	216

a) Computer I – 1971	218
b) Computer II – 1976	219
c) Computer III – 1986	221
d) Schlussfolgerungen	224
2. Fallbeispiele zur Umsetzung des Telecommunications Act 1996	225
a) AT&T v. Iowa Utilities Board (1999)	225
b) Verizon Communication, Inc. v. FCC (2002)	230
III. Ausblick auf die Entwicklung im US-Telekommunikationssektor	232
C) Ergebnis	233
5. Teil: Ausblick auf den Energiesektor	237
A) Entwicklung der Energiemärkte	237
I. Einleitung	237
II. Internationale Vorreiter der Liberalisierung	238
1. Chile	238
2. Großbritannien	239
III. USA	240
1. Regulierungsorganisation	240
2. Beispiel für Regulierungsrisiken: Die Versorgungsengpässe in Kalifornien im Jahr 2000	243
IV. Deutschland	246
1. Status quo ex ante unter dem alten Energiewirtschaftsgesetz von 1935	246
2. Weitere Entwicklung des Energiewirtschaftsrechts durch EU-Vorgaben	248
a) Die Elektrizitätsbinnenmarktsrichtlinie und das EnWG von 1998	248
b) Die Beschleunigungsrichtlinien der EU	252
3. Das Energiewirtschaftsgesetz von 2005	254
a) Überblick über den neuen Rechtsrahmen	254
b) Kernpunkte	255
aa) Netzzugang	255
bb) Neue Entflechtungsvorgaben	257
cc) Netzzugangsentgeltregulierung	258
dd) Anreizregulierung	259
c) Die Regulierungsorganisation im EnWG 2005	261
aa) Föderale Struktur der Regulierungsbehörden	261
bb) Das Verhältnis der Regulierungs- zu den Kartellbehörden	262
cc) Rechtsschutz im neuen Energierecht	263
aaa) Rechtsschutz vor den Regulierungsbehörden	263
bbb) Gerichtlicher Rechtsschutz	265
B) Zukünftige europäische Entwicklung: Das dritte Legislativpaket der EU-Kommission für den Energiebereich von September 2007	266
I. Entflechtung	267
II. Regulierung	268
III. Europäische Agentur	269
IV. Netzzusammenarbeit	269
V. Bewertung	269
C) Ergebnis	271
6. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	275