

Bickenbach, Frank

Working Paper — Digitized Version

Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung für Netzinfrastrukturen: Ausgangssituation, Veränderungen und offene Fragen

Kiel Working Paper, No. 896

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Bickenbach, Frank (1998) : Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung für Netzinfrastrukturen: Ausgangssituation, Veränderungen und offene Fragen, Kiel Working Paper, No. 896, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1056>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kieler Arbeitspapiere

Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapiere Nr. 896

**Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung
für Netzinfrastrukturen:
Ausgangssituation, Veränderungen und offene Fragen**

von

Frank Bickenbach*



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
The Kiel Institute of World Economics

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapiere Nr. 896

**Auf dem Weg zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung
für Netzinfrastrukturen:
Ausgangssituation, Veränderungen und offene Fragen**

von

Frank Bickenbach*

Dezember 1998

878 327

* Das vorliegende Arbeitspapier ist Teil des Forschungsprojekts „Die Kompetenz der Europäischen Union für Transeuropäische Netze – eine fiskalföderalistische und institutionenökonomische Analyse“, das im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Regieren in der Europäischen Union“ durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft finanziell unterstützt wird.

Der Autor dankt Lars Kumkar, Claus-Friedrich Laaser, Rüdiger Soltwedel und Hartmut Wolf für wertvolle Anregungen und Kommentare.

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden.

Abstract – Inhalt

Since the 1980s, the European Community has become an engine for liberalization and re-regulation in the network industries of the transport, energy and telecommunications industries. This paper describes major lines of reform in European infrastructure and regulation policy. Both, changes in the substantial policies (with regard to the liberalization and regulation of network access, the establishment and development of trans-European networks and the promotion of services of general economic interest) and accompanying changes in the allocation of powers between the European community and its member states in the field of infrastructure and regulation policy are described. Against this backdrop some normative questions are derived, which should be answered in order to evaluate current developments.

Seit Mitte der 80er Jahre hat sich die Europäische Gemeinschaft zu einem Motor der Liberalisierung und der Re-Regulierung der Netzinfrastrukturindustrien des Verkehrs-, des Energie- und des Telekommunikationssektors entwickelt. In diesem Papier werden Grundmuster der Reformen in der Infrastruktur- und Regulierungspolitik im Bereich der Netzinfrastrukturen in der EG beschrieben. Dabei wird sowohl auf substantielle, inhaltliche Veränderungen (hinsichtlich der Liberalisierung und Regulierung des Netzzugangs, der Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze und der Förderung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse) als auch auf parallele Verschiebungen in der Kompetenzzuordnung und -wahrnehmung zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene sowie auf Veränderungen der institutionellen Ausgestaltung der Infrastruktur- und Regulierungspolitik eingegangen. Vor diesem Hintergrund werden normative Fragen abgeleitet, deren Beantwortung für eine Bewertung der stattfindenden inhaltlichen und vor allem der institutionellen Entwicklungen von zentraler Bedeutung sind.

JEL Classification: K23, L43, L9

Frank Bickenbach
Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Düsternbrooker Weg 120
D-24147 Kiel
Tel.: 0431/8814-274
Fax: 0431/8814-500
Email: fbickenbach@ifw.uni-kiel.de

Gliederung:

I. Problemstellung	3
II. Netzgebundene Infrastrukturen: Natürliche, nationale Monopole?	5
1. Abgrenzung und Besonderheiten netzgebundener Infrastrukturen	5
2. „Traditionelle“ Industrie- und Regulierungsstrukturen	10
III. Veränderungen der Industrie- und Regulierungsstrukturen	13
1. Beginn eines Paradigmenwechsels	13
2. Grundmuster der Reformen in der europäischen Infrastrukturpolitik	15
(a) <i>Liberalisierung und Netzzugang</i>	15
(b) <i>Transeuropäische Netze</i>	28
(c) <i>Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse</i>	33
3. Veränderung der Kompetenzzuordnung und Institutionen	36
(a) <i>Rechtsetzung</i>	36
(b) <i>Regelanwendung</i>	43
IV. Offene Fragen	50

I. Problemstellung

In einer Marktwirtschaft reichen in den meisten Sektoren wohldefinierte Eigentumsrechte und wettbewerbliche Märkte aus, um die Effizienz des Angebots sicherzustellen. Die netzgebundenen Infrastrukturen des Verkehrs-, des Energie- und des Telekommunikationssektors weisen jedoch eine Reihe technischer und ökonomischer Besonderheiten auf, die zu besonders komplexen Koordinationserfordernissen in diesen Sektoren führen. Diesen Erfordernissen wird in allen Marktwirtschaften durch besondere Industrie- und Regulierungsstrukturen Rechnung getragen, die von der üblichen, von Markt und Wettbewerb geprägten Organisation anderer Wirtschaftsbereiche abweichen.

Nachdem sich die meisten Netzinfrastrukturen im historischen Prozeß von ursprünglich lokalen zu nationalen Systemen entwickelt hatten, unterlagen die Industrie- und Regulierungsstrukturen der verschiedenen Netzinfrastrukturen in den meisten Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft bis Mitte der 80er Jahre kaum gravierenden Veränderungen. Die Organisation der verschiedenen Netzinfrastrukturen wiesen dabei trotz einer Vielzahl sektoraler und nationaler Besonderheiten in ihrer Grundstruktur bedeutende Parallelen auf: Die Sektoren waren ganz überwiegend durch monopolistische Marktstrukturen, durch eine Beschränkung des Wettbewerbs und umfassende Verhaltensregulierungen, die Geschlossenheit der nationalen Märkte sowie einen hohen Anteil staatlichen Eigentums gekennzeichnet.

Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre begann ein allgemeiner ordnungspolitischer Paradigmenwechsel in Wissenschaft und Politik („rise of neoliberalism“). Dieser stellte auch die klassischen Rechtfertigungen für umfassende staatliche Eingriffe in die Netzinfrastrukturen in Frage und zielte auf eine Stärkung von Markt und Wettbewerb in der Organisation dieser Industrien. Vor allem die Vereinigten Staaten und Großbritannien waren Vorreiter des Trends in Richtung einer Zulassung bzw. Förderung von Wettbewerb bei der Erstellung von Infrastrukturdienstleistungen (Liberalisierung, wettbewerbliche Öffnung) sowie einer Reform der Regulierung der verschiedenen Infrastruktursektoren (Re-Regulierung). In Großbritannien, aber auch in zahlreichen anderen Ländern waren bzw. sind diese Veränderungen zudem mit einem ausgeprägten Privati-

sierungsprozeß verbunden. In den meisten Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft gewannen diese Tendenzen auf breiterer Basis jedoch erst dadurch an Dynamik, daß die Europäische Gemeinschaft – und insbesondere die Europäische Kommission – in Verbindung mit ihrem Binnenmarktprogramm begann, auch im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen auf eine wettbewerbliche Öffnung der mitgliedstaatlichen Märkte hinzuwirken, nachdem sie in diesen Sektoren zuvor weitgehend inaktiv geblieben war.

Die Entscheidung für eine wettbewerbliche Öffnung bedeutet freilich nicht, daß nicht (zumindest vorübergehend) noch ein erheblicher sektorspezifischer Regelungsbedarf und ein Bedarf an diskretionären Politik- bzw. Regulierungsentscheidungen bestünde. Diese sind zum einen erforderlich, um die Beharrungskräfte des status quo ante zu überwinden und die Entstehung neuer, stärker markt- und wettbewerbsbestimmter Industrie- und Regulierungsstrukturen zu ermöglichen bzw. zu fördern. Zum anderen könnte aufgrund der spezifischen Besonderheiten und Vertragsprobleme im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen auch dauerhaft ein spezifischer Regelungsbedarf bestehen. Viele der auf europäischer Ebene getroffenen und noch zu treffenden Entscheidungen sind in der politischen Debatte allerdings nach wie vor umstritten. Gerade im Bereich der „öffentlichen Wirtschaft“, der die Netzinfrastrukturen bisher ganz überwiegend zugerechnet werden, bestehen zwischen den Mitgliedstaaten immer noch ganz erhebliche Unterschiede in den rechtlichen Rahmenbedingungen und den ordnungspolitischen Vorstellungen.

Ziel dieses Beitrags ist es, ausgehend von einer kurzen Darstellung der technischen und ökonomischen Besonderheiten der netzgebundenen Infrastrukturen (Abschnitt II.1) sowie typischer Elemente der „traditionellen“ Industrie- und Regulierungsstrukturen dieser Sektoren (Abschnitt II.2), einige grundlegende Aspekte der paradigmatischen Neuorientierung in der Regulierung der Netzinfrastrukturen in der Europäischen Gemeinschaft zu skizzieren (Kap. III.). Dabei konzentriert sich die Darstellung der Reformmaßnahmen auf die Vorgaben der EG. Auf die Darstellung der teilweise erheblichen Unterschiede in der Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben durch die Mitgliedstaaten sowie weitergehender Reformmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten

wird verzichtet.¹ In Abschnitt III.2 werden die Grundmuster der inhaltlichen Reformen in der Infrastruktur- und Regulierungspolitik in den verschiedenen Netzinfrastrukturbereichen beschrieben. Anschließend werden in Abschnitt III.3 die mit den inhaltlichen Reformen einhergehenden Verschiebungen in der „föderalen“ Aufgaben- und Kompetenzzuordnung (bzw. -wahrnehmung) zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene sowie der institutionellen und prozeduralen Ausgestaltung der Infrastruktur- und Regulierungspolitik in der EG skizziert. In Kapitel IV werden einige sich aus den skizzierten Entwicklungen ergebende normative Fragen zur inhaltlichen und insbesondere zur institutionellen Weiterentwicklung der europäischen Infrastruktur- und Regulierungspolitik abgeleitet.²

II. Netzgebundene Infrastrukturen: Natürliche, nationale Monopole?

1. Abgrenzung und Besonderheiten netzgebundener Infrastrukturen

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur haben sich bisher keine eindeutigen und prägnanten Definitionen der Begriffe „Netz“ und „Infrastruktur“ bzw. „netzgebundene Infrastrukturen“ durchgesetzt. Es soll hier auch kein weiterer Definitionsversuch unternommen werden. Es reicht aus, eine enumerative Aufzählung der betrachteten Sektoren vorzunehmen und einige gemeinsame Charakteristika herauszustellen, die für das weitere Verständnis von Bedeutung sind. Unter dem Begriff „netzgebundene Infrastrukturen“ (Netzinfrastrukturen) werden im folgenden die Sektoren Verkehr (Straßen-, Schienen-, Flugverkehr,

¹ Dies bedeutet insbesondere auch, daß auf eine Darstellung der mit den Reformen in vielen Mitgliedsstaaten einhergehenden Privatisierungsprozesse verzichtet wird. Da die EG gemäß Art. 222 EGV eine neutrale Haltung zu Fragen des Eigentumsordnung einnimmt, sind von Seiten der Gemeinschaft keine (direkten) Privatisierungsvorgaben gemacht worden.

² Eine Beantwortung dieser Fragen wird in dem vorliegenden Papier nicht angestrebt. Sie soll im Rahmen der weiteren Arbeit an dem Forschungsprojekt „Die Kompetenz der Europäischen Union für Transeuropäische Netze – eine fiskalföderalistische und institutionenökonomische Analyse“ erfolgen.

Binnenschifffahrt), Telekommunikation und leitungsgebundene Energieversorgung (Strom, Gas) zusammengefaßt.³ ⁴ Diese Sektoren weisen eine Reihe typischer Besonderheiten auf, die zum Verständnis ihrer Organisation (Industrie- und Regulierungsstrukturen) – sei es in historischer Perspektive oder mit Blick auf die stattfindenden Reformprozesse – wichtig sind.

Gemeinsames Merkmal der als *Infrastruktur* bezeichneten Aktivitäten und Institutionen ist ihre besondere Funktion hinsichtlich der Produktion und des Austausches anderer Güter und Dienstleistungen im Wirtschaftssystem. Infrastruktur stellt eine wichtige allgemein verwendbare Vorleistung für die Produktion der Unternehmen (praktisch) aller Wirtschaftsbereiche und für den privaten Konsum dar. Sie wirkt direkt auf die Standortqualität und das regionale Wirtschaftswachstum wie auch das Gemeinwohl insgesamt. Die Errichtung einer leistungsfähigen Infrastruktur ist somit von großer Bedeutung für ein effizientes Wirtschaften und die räumliche Arbeitsteilung in einem Wirtschaftsraum (im Binnenmarkt).⁵ Dies gilt in besonderem Maße für die netzgebundenen Infrastrukturen. Indem sie die Güter- und Faktormobilität erhöhen, tragen die netzgebundenen Infrastrukturen (insbesondere eine leistungsfähige Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur) zur Intensivierung räumlicher Arbitrage-

³ Zum Begriff „Infrastruktur“ vgl. statt vieler Schatz (1996); zum Begriff „Netz“ vgl. Blankart und Knieps (1992), vgl. auch Hermes (1998: 164ff.).

⁴ Die gewählte Abgrenzung entspricht der in Titel XII „Transeuropäische Netze“ (Art 129b – 129d) des Europäischen Gemeinschaftsvertrag (EGV). Nach Art. 129b EGV, der die bislang deutlichste mit den Begriffen Infrastruktur und Netz verknüpfte europarechtliche Parallelisierung der Bereiche Verkehr, Telekommunikation und Energieversorgung liefert (Hermes, 1998: 171) „trägt die Gemeinschaft zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei“.

Die ebenfalls leitungsgebundene Wasserwirtschaft (Wasserver- und -entsorgung) wird im folgenden ausgeklammert, weil dieser Sektor im allgemeinen keine besondere europäische Dimension hat. Es dominieren kleinräumige Netze. Dabei wird freilich nicht verkannt, daß bei Fragen der Auftragsvergabe die internationale Ausschreibung von Leistungen im Binnenmarkt durchaus EG relevant sein kann.

⁵ So wird denn auch eine verbesserte europäische Infrastruktur von der Europäischen Kommission in ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ als wesentlicher Beitrag zur Erschließung der Vorteile des Binnenmarktes und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Europa angesehen (Europäische Kommission 1993).

prozesse bei und fördern die Integration bzw. räumliche Ausdehnung der Märkte. Aus dieser grundlegenden Bedeutung der Netzinfrastrukturen für das Wirtschaften und das Gemeinwohl wird oft abgeleitet, dem Staat erwachse eine besondere Verantwortung, eine ausreichende (flächendeckende) Versorgung sicherzustellen.

Besonderes Merkmal der hier betrachteten *netzgebundenen* Infrastruktursektoren ist die Bereitstellung von Leistungen mit Hilfe eines netzartigen Liefersystems, das dazu bestimmt ist, eine Vielzahl von Nutzern mit (verschiedenen) Versorgungsleistungen zu bedienen – sei es mit elektrischer Energie oder Gas, mit Telekommunikations- oder mit Transportleistungen. Hieraus ergibt sich eine Reihe technischer (und ökonomischer) Besonderheiten der Netzinfrastruktursektoren:

Zum Aufbau eines Netzes bedarf es der Nutzung spezifischer knapper Ressourcen wie Grund und Boden, Funkfrequenzen oder begrenzt verfügbarer Flugkorridore in teilweise erheblichem Umfang; aufgrund des Netzcharakters bestehen dabei erhebliche *Komplementaritäten* zwischen den einzelnen Ressourceneinheiten. Der Aufbau der Netze erfordert in der Regel *umfangreiche* und *spezifische Sachkapitalinvestitionen* mit oftmals sehr langer technischer und ökonomischer Lebensdauer. Relativ zu den fixen Erstellungskosten sind die variablen Kosten der Netznutzung oftmals gering. Bei der Bereitstellung der Netze bestehen – zumindest bis zu einem kritischen Kapazitätsniveau – erhebliche *Größenvorteile*.

Aufgrund der Netzverbundenheit bestehen sowohl zwischen verschiedenen Anbietern als auch zwischen einzelnen Nachfragern (potentiell) bedeutende *Externalitäten*. Der Nutzen, der aus Investitionen an einer Stelle des Netzwerkes gezogen werden kann, kann erheblich von den vorhandenen Kapazitäten und erbrachten Leistungen an anderen Stellen des Netzes abhängen. Vor allem in der Telekommunikation, aber auch im Verkehr, treten auf der Nachfragerseite sog. (direkte) Netzwerkexternalitäten (Netzwerkeffekte) auf. Der Nutzen, den ein Nachfrager aus dem Anschluß an das Netz bzw. aus dem Angebot von Netzdienstleistungen erzielen kann, hängt direkt vom Netzzumfang ab, d.h. davon, wieviele und welche anderen Nutzer Zugang zu dem Netz haben bzw.

welche Personen oder Orte über das Netz erreicht werden können. Die *zeitnahe Lösung komplexer Koordinationsprobleme mit teilweise hohen Kosten eines Koordinationsversagens* (Netzzusammenbruch in der Stromversorgung, Unfälle im Verkehr), ist für das effektive Funktionieren der meisten netzgebundenen Infrastruktursektoren von großer Bedeutung.

Die Bedeutung dieser für die netzgebundenen Infrastrukturen insgesamt typischen Besonderheiten unterscheidet sich erheblich sowohl zwischen den verschiedenen Infrastruktursektoren, als auch innerhalb der Sektoren und auch in Abhängigkeit von der verwendeten Technologie. Weitere, für die Organisation der Sektoren wichtige Unterschiede ergeben sich aus der unterschiedlichen Bedeutung intermodaler Konkurrenz, aus der unterschiedlichen Dynamik der technischen Entwicklung sowie der unterschiedlichen Dynamik der Nachfrageentwicklung in den einzelnen Sektoren. Im Bereich der Straßeninfrastruktur ergeben sich zusätzliche Besonderheiten z.B. aus Problemen der Ausschließbarkeit und Bepreisung der Straßennutzung.⁶

Allen hier betrachteten netzgebundenen Infrastrukturen ist jedoch gemeinsam, daß sie sowohl ein zusammenhängendes Netz von Straßen, Schienen-, Leitungs- oder sonstigen Verbindungswegen umfassen als auch Dienste (Verkehrs- oder Kommunikationsdienste, Versorgung mit elektrischer Energie oder Gas), „die unter notwendiger Zuhilfenahme dieser Netze erbracht werden“ (Hermes 1998: 172). In allen Netzinfrastrukturen lassen sich somit eine *Diensteebene* und eine *Netzebene* (Wegeinfrastrukturebene) unterscheiden. In vielen Sektoren lassen sich innerhalb der Netzebene (Wegeinfrastrukturebene) zusätzlich die Ebenen bzw. Funktionen Aufbau und Bereitstellung der physischen Netzanlagen (Netzbereitstellung) und Steuerung und Überwachung der Netznutzung (Netzbetrieb) unterscheiden, so daß sich insgesamt folgende Ebenen innerhalb der einzelnen Netzinfrastrukturektoren unterscheiden lassen:⁷

⁶ Auch wenn technische Entwicklungen die Kosten einer differenzierten Bepreisung der Straßennutzung bereits erheblich gesenkt haben, ist diese zumindest für Straßen mit vielen Auf- und Abfahrten noch mit erheblichen technischen Problemen und Kosten verbunden.

⁷ Vgl. insbesondere für den Bereich des Verkehrs Knieps 1996, 1997: 186f..

- Die *Diensteebene* umfaßt das Angebot unterschiedlicher Infrastrukturdienste bzw. -leistungen, also z.B. von Transportleistungen (Güter und Personen) und sonstigen Verkehrsdienstleistungen (Reservierungssysteme etc.) im Verkehr, von Sprachtelefondiensten, Datentransport- und Mehrwertdiensten in der Telekommunikation und von Stromerzeugung und Stromhandel (Groß- und Einzelhandel) in der Elektrizitätswirtschaft.⁸
- Die *Netzbereitstellung* umfaßt den Auf- und Ausbau sowie die Bereitstellung (einschließlich Wartung) der physischen Netzanlagen, also z.B. im landgebundenen Verkehr der Straßen, Gleisanlagen, Bahnhöfe und Umschlagstationen, im Luftverkehr der Flughäfen (Zugang, Terminals, Start-, Landebahnen), in der Elektrizitätswirtschaft der Stromübertragungs- und -verteilnetze sowie der erforderlichen Verbindungs- und Umspannvorrichtungen und in der Telekommunikation u.a. der Kabel-Festnetze und der Mobilfunknetze.
- Der *Netzbetrieb* umfaßt die – vor allem kurzfristige – Koordination der Netznutzung und die Überwachung und Aufrechterhaltung der Verkehrs- bzw. Betriebssicherheit, also z.B. den Aufbau und Betrieb von Zugüberwachungs- und Flugverkehrskontrollsystemen oder den Systembetrieb im Elektrizitätssektor, also die kurzfristige Koordination von Erzeugung und Nachfrage (kurzfristige Kraftwerkseinsatzplanung und -steuerung) einschließlich der Sicherstellung konstanter Netzspannung.

Das Angebot von Infrastrukturdiensten erfordert stets den Zugang zu den komplementären physischen Netzen und zumeist auch den Zugang zu einem Netzbetriebs- und -überwachungssystem.⁹ Dies gilt unabhängig davon, ob die

⁸ In der Literatur findet sich für die Stromwirtschaft häufig eine Unterscheidung in Stromerzeugung, Übertragung, Verteilung und Endverkauf (vgl. Kumkar 1995: 445). Im Rahmen der hier betonten Unterscheidung in Diensteebene und Netzebene ist es sinnvoll sowohl die Stromerzeugung als auch den Stromhandel unter dem Stichwort „Versorgung mit elektrischer Energie“ als Dienst(leistung) aufzufassen, die unter notwendiger Inanspruchnahme der Übertragungs- und Verteilnetze (sowie von Netz- bzw. Systembetriebsleistungen) erbracht wird.

⁹ Für den Straßenverkehr sind ein zentraler Netzbetrieb und eine fortwährende Verkehrsüberwachung zur Vermeidung der Staubildung (bisher) nicht üblich. Die technischen Fortschritte in der Telematik rücken eine zentrale Koordination und Bepreisung der knappen Straßenkapazitäten jedoch zumindest in die Nähe der technischen Realisierbarkeit.

einzelnen Ebenen organisatorisch bzw. eigentumsrechtlich voneinander getrennt sind, wie dies etwa im Bereich des Luftverkehrs üblich ist, oder ob sie vertikal integriert sind, wie dies traditionell in den meisten Netzinfrastrukturen der Fall war. Wettbewerb auf der Diensteebene ist deshalb nur möglich, wenn die konkurrierenden Diensteanbieter Zugang zu den Netzanlagen haben und die *Serviceleistungen der Netzbetriebs- und -überwachungssysteme in Anspruch nehmen können* (Knieps 1997: 187 f.).

2. „Traditionelle“ Industrie- und Regulierungsstrukturen

In der traditionellen Vorstellung wurden die einzelnen Netzinfrastrukturen als *integrierte Systeme* angesehen, für die Markt und Wettbewerb keine geeigneten Koordinierungsinstrumente darstellen. Nicht nur die Bereitstellung und der Betrieb von *Infrastrukturnetzen*, sondern auch die Bereitstellung der *Infrastrukturdienste* wurde oft als originär staatliche Aufgabe angesehen. Als Rechtfertigung für die besondere Organisation der netzgebundenen Infrastrukturen wurden sowohl politische als auch ökonomische Gründe angeführt.

Neben allgemein-politischen, strategischen Gründen, etwa die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit, spielten unter den politischen Gründen vor allem die *Verfolgung sozialer bzw. verteilungspolitischer Ziele*, insbesondere das Ziel einer flächendeckenden Versorgung mit Infrastrukturleistungen zu regional einheitlichen, „sozial verträglichen“ Preisen, eine wichtige Rolle. Ökonomisch wurde die umfassenden Regulierungen von ihren Befürwortern mit einer Vielzahl mehr oder weniger überzeugender Markt- oder Wettbewerbsversagensargumente begründet. Von besonderer Bedeutung war dabei das vermeintliche oder tatsächliche Vorliegen eines umfassenden, klassischen „natürlichen Monopols“, welches sich aus den Größenvorteilen bei der Netzbereitstellung einerseits und den Verbundvorteilen zwischen Netz- und Diensteebene andererseits ergäbe.

Die staatliche Verantwortung für eine effiziente und flächendeckende Versorgung glaubte man durch eine umfassende Regulierung und/oder öffentliches Eigentum und Beschränkung von Wettbewerb am ehesten wahrnehmen bzw.

sicherstellen zu können. Dabei ging es insbesondere darum zu verhindern, daß verteilungspolitisch motivierte Eingriffe (z.B. quersubventionierte Tarife) durch Wettbewerb unterlaufen würden. Oft wurde einem Anbieter ein umfassendes (nationales) Monopol für das vertikal (und horizontal) hochintegrierte Angebot von Infrastrukturnetzen und -diensten eingeräumt; der Monopolist wurde dabei zugleich verpflichtet, zu staatlich vorgegebenen Bedingungen (hinsichtlich Produktspezifikationen und Preisen) Leistungen für jedermann zu erbringen. So erfolgten die Bereitstellung der Netze, der Netzbetrieb und das Angebot der Dienste in den Bereichen der Telekommunikation, der Eisenbahn und in der Stromversorgung durch vertikal integrierte nationale oder regionale Monopolunternehmen gleichsam „aus einer Hand“.¹⁰ Zum Teil übernahmen öffentliche Bürokrationen oder staatliche Unternehmen – als Regiebetriebe oder als eigenständige Unternehmen in öffentlichem Eigentum – die Versorgung direkt, wobei die Management- und Eigentümerfunktion einerseits und die Regulierungsfunktion des Staates andererseits nicht selten von der gleichen Institution wahrgenommen wurden.

Aber auch in Bereichen, in denen die Netz- und die Diensteebene nicht vertikal integriert waren, wie z.B. im Straßen- und Flugverkehr sowie in der Binnenschifffahrt, wurden nicht nur der Aufbau und die Bereitstellung der physischen Netze, sondern auch die Dienstleistungsmärkte stark reguliert und weitgehend vor Wettbewerb geschützt. Und dort, wo mehrere nationale Anbieter existierten, wie z.B. in der Telekommunikation in Dänemark oder in der deutschen Stromwirtschaft, wurde ein direkter Wettbewerb häufig durch – staatlich sanktionierte – Gebietsabsprachen bzw. gebietsspezifische Monopolrechte unterbunden.

Netzzugangs- und Netznutzungsregeln¹¹ konnten in diesem Umfeld losgelöst von Wettbewerb und widerstreitenden Interessen unternehmensintern (oder

¹⁰ In den meisten europäischen Ländern verfügten die monopolistischen Telekommunikationsorganisationen sogar über das Angebotsmonopol auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte.

¹¹ Regeln zur Sicherstellung der (technischen und organisatorischen) Voraussetzungen für ein zusammenhängendes Funktionieren (Interoperabilität) der Netzelemente und zur Gewährleistung der Netzsicherheit, Regeln zur Verteilung knapper Ressourcen und zur Gestaltung von Nutzungsentgelten.

innerhalb geschützter „Clubs“ von Netzeigentümern wie z.B. in der deutschen Stromwirtschaft) festgelegt werden. Darüber hinausgehende spezifische Koordinierungsaufgaben, etwa im Zusammenhang mit dem Netzauf- und -ausbau, wurden in den jeweiligen Infrastrukturbereichen regelmäßig von Aufsichtsbehörden wahrgenommen, die mehr oder weniger eng in die entsprechenden Ministerien (Verkehr, Post, Wirtschaft) integriert und gleichzeitig eng mit den privaten oder öffentlichen Infrastrukturunternehmen bzw. -organisationen verbunden waren.

Die nationalen Dienstmärkte waren weitgehend voneinander isoliert. An den wenigen, überwiegend horizontalen Schnittstellen zwischen den Infrastrukturnetzen bzw. -organisationen, die i.d.R. mit den nationalen Grenzen zusammenfielen, fand eine begrenzte Koordination des Netzausbaus, der Standards und des Netzzugangs mittels multilateraler (internationaler) Abkommen statt. Der Einfluß der Europäischen Gemeinschaft auf die Netzinfrasturkturindustrien war bis zur Mitte der 80er Jahre vernachlässigbar. Auf europäischer Ebene wurden keine durchgreifenden Maßnahmen etwa zum Aufbrechen der nationalen Monopole im Bereich der Infrastruktur ergriffen. Wenn die EG überhaupt nennenswerten Einfluß auf die nationalen Infrastrukturpolitiken nahm, so geschah dies in erster Linie über die im Rahmen der europäischen Regionalpolitik betriebene Förderung des Aufbaus der Verkehrsinfrastruktur vornehmlich in ärmeren Regionen der Gemeinschaft sowie – in eingeschränktem Maße – über die gemeinschaftliche Forschungsförderung. Gleichwohl dominierten insgesamt die nationalen interventionistischen Maßnahmen; die Freiheit der Mitgliedstaaten, „ihre“ Märkte nach eigenem Ermessen zu organisieren und zu regulieren, wurde im Bereich der Netzinfrastrukturen von den europäischen Institutionen nicht ernsthaft bestritten.

III. Veränderungen der Industrie- und Regulierungsstrukturen

1. Beginn eines Paradigmenwechsels

Die Ergebnisse des tiefgreifenden und umfassenden Staatseinflusses und der mangelnden Integration der nationalen Netzinfrastrukturen waren oftmals gravierende Ineffizienzen bei der Bereitstellung und dem Betrieb von Netzen, ein gemessen an den qualitativen und quantitativen Bedürfnissen der Nachfrager suboptimales Angebot an Infrastrukturdiensten sowie erhebliche Preisunterschiede zwischen den Ländern.¹² Die aus den etablierten Industrie- und Regulierungsstrukturen resultierenden Ineffizienzen wurden zunehmend als Nachteil für die übrige Wirtschaft angesehen, die im Zuge des zunehmenden Standortwettbewerbs unter verschärften internationalen Wettbewerbsdrucks geriet. Innerhalb einiger Netzinfrastruktursektoren verschärfte sich aufgrund technologischer Fortschritte und wirtschaftlicher Veränderungen die inter- und intramodale Konkurrenz; die Monopolstellung integrierter nationaler Anbieter geriet in einigen Marktsegmenten unter zunehmenden Wettbewerbsdruck.¹³ Die zunehmende Verflechtung der europäischen Wirtschaft offenbarte die Defizite bei der internationalen Integration der Netzinfrastrukturen der Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund hat im Verlauf der 80er Jahre in zahlreichen Ländern ein grundlegendes Umdenken hinsichtlich der angemessenen Industrie- und Regulierungsstrukturen im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen eingesetzt. Das Paradigma der jeweiligen Industrien als eines über alle drei Ebenen (Dienste, Netzbereitstellung und Netzbetrieb) technisch und organisatorisch zwangsläufig integrierten Systems wird zunehmend durch eine analytisch

¹² Vgl. hierzu Laaser (1991: 21-39), Kumkar und Neu (1997: 21 ff.) und Boss, Laaser, Schatz et al. (1994).

¹³ Dies gilt insbesondere für die nationalen Eisenbahngesellschaften, die kontinuierlich Marktanteile an andere Verkehrsträger (Straßen- und Luftverkehr) verloren und wachsende Defizite einführen. Auch den Monopolisten im Bereich der Telekommunikation fiel es aufgrund zunehmender Umgehungsmöglichkeiten und -anreize immer schwerer, ihr umfassendes Monopol zu behaupten. Insbesondere auf dem Endgerätemarkt aber auch im Bereich der Dienste (z.B. bei grenzüberschreitenden Telekommunikationsverbindungen) stieg der Wettbewerbsdruck.

getrennte und differenzierte Betrachtung der jeweiligen Ebenen verdrängt. Allenfalls die Netzbereitstellung und der Netzbetrieb, nicht aber das Angebot von Infrastrukturdiensten werden – angesichts ihrer Kostenstrukturen – noch als natürliches Monopol betrachtet. Dementsprechend wurde und wird zunehmend über eine Desintegration der bislang vertikal (und horizontal) integrierten Produktion in einen u.U. weiterhin monopolistischen Netzbereich und wettbewerblich organisierte Dienstleistungsmärkte sowie über die Bedingungen für den Zugang zu den Netzen nachgedacht.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich seit etwa Mitte der 80er Jahre im Zuge des Binnenmarktprogramms zu einem Motor der Liberalisierung und der Re-Regulierung der Netzinfrastrukturindustrien entwickelt. Mittlerweile hat sich die Gemeinschaft für die netzgebundenen Infrastruktursektoren grundsätzlich auf ein „System offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ festgelegt.¹⁴ Hinsichtlich der Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaft sind inhaltlich zwei Schwerpunkte zu unterscheiden: Zum einen bemüht sich insbesondere die Europäische Kommission verstärkt darum, die allgemeinen Vertragsregeln (insbesondere die Freiverkehrsrechte und die Wettbewerbsregeln) auch im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen zur Geltung zu bringen. Innerhalb der einzelnen Sektoren wurden seitdem unterschiedlich weitgehende ordnungspolitische Reformen durchgesetzt, die auf eine Liberalisierung und die Herstellung eines rechtlichen Rahmens für funktionsfähigen Wettbewerb zielen. Zum anderen bemüht sich die Gemeinschaft, zum Auf- und Ausbau trans-europäischer Verkehrs-, Telekommunikations- und Energienetze beizutragen. Ziel ist es, „im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ den Verbund und die Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie den Zugang zu diesen Netzen zu fördern (vgl. Art 129b Abs. 2 EGV). Hierin wird eine notwendige Voraussetzung für ein effektives Angebot europaweiter Dienste gesehen.

¹⁴ Vgl. den durch den Vertrag von Maastricht in den Europäischen Gemeinschaftsvertrag (EGV) eingefügten Art 129b Abs.2 EGV.

2. Grundmuster der Reformen in der europäischen Infrastrukturpolitik

In allen hier diskutierten Infrastruktursektoren ist die Politik der Gemeinschaft durch eine Tendenz zur Aufhebung staatlicher Ausschließlichkeitsrechte und zur Öffnung der (nationalen) Netze sowie zur Förderung des Verbunds und des zusammenhängenden Funktionierens (*Interoperabilität*) der Netze und Dienste gekennzeichnet. Zur Sicherung eines „diskriminierungsfreien“ Netzzugangs wurden insbesondere für die Infrastruktursektoren, in denen Diensteebene und Netzebene i.d.R. vertikal integriert waren bzw. sind, gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung von Netzzugangsregeln gemacht. Fragen des Verbunds und der *Interoperabilität* stellten sich wegen der Liberalisierung, die eine zunehmende Zahl von Akteuren hervorrief, und wegen der Integration der (nationalen) Netze auf europäischer Ebene. Sowohl im Zusammenhang mit der Öffnung der nationalen Infrastrukturmärkte für neue Anbieter als auch im Rahmen der Förderung der Integration der mitgliedstaatlichen Netze und des Aufbaus transeuropäischer Infrastrukturnetze hat die Gemeinschaft Harmonisierungs- und Standardisierungsmaßnahmen ergriffen. Hinsichtlich der spezifischen Förderung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (gemeinwohlorientierten Diensten) ist die Gemeinschaft bestrebt, mehr Transparenz und eine stärkere Ausrichtung an den Grundsätzen des Wettbewerbs und des Binnenmarktes sicherzustellen. In den folgenden Abschnitten werden wesentliche europarechtliche Initiativen hinsichtlich (a) Liberalisierung und Netzzugang, (b) Transeuropäische Netze und (c) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse dargestellt. Innerhalb der einzelnen Abschnitte wird dabei jeweils auf die verschiedenen Netzinfraktursektoren (Telekommunikation, Verkehr und Energie (Elektrizität)) eingegangen.

(a) Liberalisierung und Netzzugang

Eine umfassende Liberalisierung des Dienstleistungsangebotes hat es insbesondere in denjenigen Netzinfraktursektoren gegeben, in denen es traditionell keine nennenswerte vertikale Integration der Diensteebene mit den Ebenen der Netz-

bereitstellung und des Netzbetriebs gegeben hat. Dies gilt vor allem für den Straßengüterverkehr und mit Einschränkungen für den Luftverkehr.¹⁵

Durch mehrere Verordnungen der EWG wurde im grenzüberschreitenden *Straßengüterverkehr* zwischen den Mitgliedstaaten 1990 völlige Tariffreiheit hergestellt (vgl. Boss, Laaser, Schatz et al., 1996). Ab 1993 gab es keine mengenmäßigen Beschränkungen im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr mehr. Mit der endgültige Freigabe der Kabotage ab Juli 1998 ist die Liberalisierung des (grenzüberschreitenden) europäischen Güterkraftverkehrs (weitgehend) abgeschlossen. Im Bereich des *Luftverkehrs* wurden Preisbildung und Marktzugang für innergemeinschaftliche grenzüberschreitende Flugverbindungen durch die Verabschiedung der sog. drei Liberalisierungspakete (von 1987, 1990 und 1992) schrittweise freigegeben. Seit Januar 1993 unterliegen die Luftverkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Linienluftverkehr innerhalb der EG grundsätzlich keiner Angebotsregulierung mehr (vgl. Boss, Laaser, Schatz et al., 1996). Durch die Aufhebung der letzten Kabotagebeschränkungen zum 1. April 1998 wurde die Liberalisierung der innergemeinschaftlichen Linienluftverkehrs vervollständigt.

Die weitgehende Liberalisierung der Dienstmärkte wurde in diesen beiden Sektoren dadurch begünstigt, daß die Öffnung der nationalen Netze und die Regelung der Zugangsbedingungen mit geringeren Problemen behaftet sind als in anderen netzgebundenen Infrastrukturindustrien. Hierzu trägt nicht zuletzt die Tatsache bei, daß Dienstangebot und Netzbereitstellung sowie Netzbetrieb in diesen Bereichen traditionell durch eigenständige (vertikal nicht integrierte) Unternehmen erfolgen. Die Bereitstellung des Straßennetzes erfolgt (immer noch) überwiegend durch den Staat; die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Steuermitteln – mit Ausnahme der Autobahnen in einigen Mitgliedstaaten

¹⁵ Ähnliche Entwicklungen lassen sich für den Binnenschiffsverkehr und die Beförderung von Personen mit Omnibussen feststellen (Hermes 1998: 215). Auf diese Sektoren wird hier jedoch nicht weiter eingegangen (vgl. hierzu Boss, Laaser, Schatz et al. 1996, Kap. C, E). Aufgrund ihrer traditionell vertikal integrierten Organisation und (damit verbunden) besonderer Netzzugangsprobleme nimmt die Eisenbahn im Verkehrssektor eine Sonderrolle ein, s.u. S. 27f..

werden für die Straßennutzung keine direkten Benutzungsgebühren erhoben.¹⁶ Eine zentrale Koordination der Netznutzung erfolgt nicht (bzw. allenfalls in Ausnahmefällen). Im Luftverkehr ergeben sich Zugangsprobleme vor allem hinsichtlich der Zeitnischen für Starts und Landungen („Slots“) auf hochbelasteten Flughäfen. Im gegenwärtigen System genießen etablierte Luftverkehrsunternehmen angestammte Rechte („Großvaterrechte“), die den Zugang für neue Konkurrenten erheblich erschweren können (vgl. Wolf 1997). Die Gemeinschaft hat eine Verordnung über Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf den Flughäfen der Gemeinschaft erlassen, die u.a. die Möglichkeiten der Neubewerber Zugang (Slots) zu erhalten, verbessern soll.¹⁷

Aber auch in den netzgebundenen Infrastrukturen, in denen Diensteebene und Netzbereitstellung- und -betrieb traditionell vertikal integriert waren (Telekommunikation, Elektrizität und Gas, Eisenbahn), sind wichtige Schritte zu einer wettbewerblichen Öffnung der Dienstmärkte erfolgt. Für diese Sektoren geht die Gemeinschaft davon aus, daß es mit der Aufhebung von Exklusivrechten und von ex ante Mengen- und Preisregulierungen nicht getan ist, wenn es darum geht, funktionsfähigen Wettbewerb auf der Diensteebene zu gewährleisten. Es wurde die Gefahr gesehen, daß die vertikal integrierten Unternehmen ihre marktbeherrschende Stellung auf der Netzebene dazu nutzen könnten, um überhöhte (Monopol-)Preise für die Netznutzung zu verlangen oder Konkur-

¹⁶ Falls und soweit sie erhoben werden, stellen Wegenutzungsgebühren für den gewerblichen Straßengüterverkehr allerdings einen u.U. wichtigen Wettbewerbsfaktor dar. Nationale Gebührenregelungen – wie die vor dem Europäischen Gerichtshof 1992 gescheiterte, geplante deutsche Straßenbenutzungsgebühr für den Schwerlastverkehr bergen somit ein erhebliches Diskriminierungspotential. Hieraus erklärt sich das erhebliche Harmonisierungsinteresse der EG in diesem Bereich (Hermes 1998: 209). Die Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25.10.1993 enthält gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für „die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten“ (ABl. Nr. L 279/32). Eine weitergehende Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Gebührensysteme zur Anlastung der Infrastrukturkosten des Verkehrs hat die Kommission in ihrem jüngst verabschiedeten Weißbuch „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU“ vorgeschlagen (Kommission 1998).

¹⁷ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18.1.1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 14).

renten auf den Dienstmärkten hinsichtlich des Netzzugangs zu diskriminieren, um sich Vorteile im Wettbewerb auf den Dienstmärkten zu verschaffen oder diesen sogar ganz zu verhindern. In diesen Sektoren hat die Gemeinschaft die Liberalisierung der Diensteebene deshalb unmittelbar mit Regelungen zur Öffnung der Netze der vertikal integrierten Bahnunternehmen, Telekommunikationsunternehmen sowie der Energieversorger in den Mitgliedstaaten verbunden. Für die Nutzung der Netze hat die Gemeinschaft spezifische Regeln definiert. Diese beziehen sich auf die Fragen, wer grundsätzlich Rechte zur Nutzung der Netze hat, welche Sicherheitsanforderungen (technischen und organisatorischen Voraussetzungen) durch die Netzzugang anstrebenden Akteure zu erfüllen sind, wie die Netzressourcen im Falle der Knappheit verteilt werden sollen und welche Entgelte für die Netznutzung erhoben werden dürfen.

Die größten Fortschritte hinsichtlich der Öffnung der nationalen Märkte sind bisher in der *Telekommunikation* zu verzeichnen. Die *wettbewerbliche Öffnung* (Liberalisierung) der Märkte beschränkt sich dabei im Bereich der Telekommunikation nicht nur auf die Diensteebene, sondern erstreckt sich auch auf die Netzbereitstellung. Durch eine Reihe von Richtlinien hat die Europäische Kommission die mitgliedstaatlichen Monopole auf den Endgerätemärkten im Bereich der Telekommunikationsdienste und hinsichtlich sämtlicher Netzübertragungsleistungen (der Netzbereitstellung) aufgehoben.¹⁸ Alle Telekommunikationsdienste einschließlich des Sprachtelefondienstes und die Netzbereit-

¹⁸ In der „Endgeräte-Richtlinie“ (Richtlinie 88/301/EWG der Kommission (16.5.1988) über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte, ABl. Nr. L 131/73) hob die Kommission 1988 alle ausschließlichen Vertriebsrechte der nationalen Netzbetreiber für Telekommunikationsendgeräte auf. Im Jahr 1990 verabschiedete die Kommission die „Dienste-Richtlinie“ (Richtlinie 90/388/EWG der Kommission (28.6.1990) über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, ABl. Nr. L 192/10). Diese hatte die Liberalisierung einer Reihe von Telekommunikationsdiensten (insbes. Datenkommunikationsdienste jedoch noch nicht des Sprachtelefondienstes) zum Inhalt. Die Dienste-Richtlinie wurde zwischenzeitlich mehrfach geändert. In einer 1996 verabschiedeten Änderung (Richtlinie 96/19/EG der Kommission (13.3.1996) zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, ABl. Nr. L 74/13) hebt die Kommission sämtliche verbleibenden ausschließlichen Rechte in der Telekommunikation auf; die Monopolrechte zum Angebot von Netzübertragungsleistungen für bereits liberalisierte Dienste werden zum 1.7.1997 aufgehoben, die Monopolrechte zum Angebot von Sprachtelefondiensten und sämtlicher Netzübertragungsleistungen zum 1.1.1998.

stellung mußten aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben spätestens zum Januar 1998 für den Wettbewerb geöffnet werden.¹⁹

Durch Gemeinschaftsrecht²⁰ wurde ein gemeinsamer Rahmen für die Vergabe von Lizenzen durch die Mitgliedstaaten geschaffen. Die Mitgliedstaaten (bzw. die mitgliedstaatlichen Regulierungsbehörden) dürfen die Anzahl der Lizenzen, die in einer Kategorie von Telekommunikationsdiensten oder Telekommunikationsnetzleistungen (im Bereich der Netzbereitstellung) vergeben werden, grundsätzlich nicht beschränken.²¹ Die Lizenzierung von Anbietern erfolgt dabei über Allgemein- oder Einzelgenehmigungen. Bei Einzelgenehmigungen sieht die Richtlinie die Möglichkeit vor, die Genehmigung an Auflagen zu knüpfen.²² Insbesondere ermöglicht es die Richtlinie den Mitgliedstaaten, die Einzelgenehmigungen für Netzbetreiber mit beträchtlichem Marktanteil (insbesondere die ehemaligen Monopolunternehmen als dominante Anbieter) mit Auflagen zu verbinden, um die Zusammenschaltung (s.u. S. 20ff.) oder die Kontrolle einer beträchtlichen Marktmacht sicherzustellen.²³

Die Maßnahmen der EG-Kommission zur *Preisregulierung* marktbeherrschender Telekommunikationsunternehmen beschränken sich im wesentlichen auf ein punktuelles Vorgehen auf der Basis der europäischen Wettbewerbsregeln, insbesondere der Mißbrauchsaufsicht nach Art. 86 EGV.²⁴ Seit 1989 hat die Kommission zum einen in verschiedenen Fällen durch Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln Verdrängungspreise durch Netzbetreiber verhindern

¹⁹ Für einige Mitgliedstaaten „mit weniger entwickelten Netzen“ gelten allerdings längere Übergangsfristen.

²⁰ Richtlinie 97/13/EG des EP und des Rates (10.4.1997) über einen allgemeinen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste (ABl. Nr. L 117).

²¹ Allerdings kann die Anzahl der Lizenzen beschränkt werden, wenn bei den notwendigen Frequenzen oder bei den Nummerierungsplänen Engpässe bestehen.

²² Der Anhang der Richtlinie enthält eine Aufstellung der Auflagen, an die Genehmigungen geknüpft werden dürfen.

²³ In Großbritannien kommt entsprechenden Lizenzauflagen bei der Verhinderung von Marktmißbrauch und der Regulierung des dominanten Telekommunikationsanbieters, der British Telecom, eine entscheidende Bedeutung zu. Vgl. hierzu Spiller und Vogelsang 1997.

²⁴ Zur Preisregulierung der EG-Kommission vgl. Kiessling 1998: 189 ff..

bzw. korrigieren können; zum anderen hat sie verschiedentlich Fälle mißbräuchlicher Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung durch einen Netzbetreiber in der Form überhöhter Preissetzung verfolgt, aber in diesen Fällen bisher nie eine Entscheidung getroffen (Kießling 1998: 192). Derzeit untersucht die Kommission (Generaldirektion IV) u.a. die Gebührenpolitik mehrerer europäischer Telekommunikationsunternehmen darauf hin, ob bei der Festsetzung der Gebühren bei Gesprächsverbindungen zwischen Festnetz und Mobilfunknetzen ein Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung vorliegt und prüft die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 86 EGV (vgl. o.V. 1998a). Auch die Gebühren mehrerer europäischer Telefongesellschaften für Auslandsgespräche werden derzeit von der GD IV im Hinblick auf den Verdacht des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung untersucht (vgl. o.V 1998b).

Eine – über ein punktuelles (*ex post*) Vorgehen nach Art. 86 EGV hinausgehende – systematische (*ex ante*) Preisregulierung seitens der Gemeinschaftsorgane findet nicht statt. Die Gemeinschaft beschränkt sich darauf, im Rahmen der ONP-Richtlinien (s.u. nächster Absatz) kostenorientierte Preise zu fordern und marktbeherrschende Netzbetreiber zur Einführung transparenter, standardisierter und detaillierter Kostenrechnungssysteme zu verpflichten, damit überhöhte Preise leichter aufgedeckt werden können. Es gibt seitens der Gemeinschaft jedoch keine Vorgaben, in welchem Zeitraum und um wieviel Prozent die Preise an die Kosten angepaßt werden müssen. Die eigentliche Preisregulierung überläßt die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten.

Der europäische Rahmen für *Netzzugang und Netzzusammenschaltung* wird durch die europäischen Open Network Provision (ONP)-Richtlinien definiert. Der Rat der EG hat bereits 1990 parallel zu der von der Kommission erlassenen „Dienste-Richtlinie“ zur Liberalisierung bestimmter Telekommunikationsdienste (s.o. Fußnote 18) die ONP-Rahmenrichtlinie²⁵ erlassen. Diese zielt darauf ab, durch Festlegung verbindlicher technischer Normen und Standards und die Schaffung harmonisierter Grundsätze und Bedingungen für den offenen

²⁵ Richtlinie 90/387/EWG des Rates (28.6.1990) zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP), (ABl. Nr. L 192).

Netzzugang die Zusammenschaltung von Netzen sowie den Zugang zu diesen Netzen für Anbieter von Diensten zu erleichtern und faire Nutzungs- und Zugangsbedingungen zu sichern. Die ONP-Rahmenrichtlinie schreibt vor, daß die Zugangsbedingungen zu den Netzen der marktbeherrschenden Netzbetreiber für Benutzer sowie für konkurrierende Netzbetreiber auf objektiven Kriterien beruhen müssen, transparent und geeigneter Form veröffentlicht sein müssen, gleichen Zugang gewährleisten und Diskriminierung ausschließen müssen. Die Netzbetreiber dürfen den Netzzugang nur aus Gründen beschränken, die auf „grundlegenden Anforderungen“ (Sicherheit des Netzbetriebs, Aufrechterhaltung der Netzintegrität, Interoperabilität der Dienste, Datenschutz) beruhen.

Im Hinblick auf die Liberalisierung weiterer Telekommunikationsdienste und der Netzübertragungsleistungen (Bereitstellung der Telekommunikationsnetze) wurden spezielle ONP-Richtlinien erlassen und die ONP-Rahmenrichtlinie wurde an das veränderte, wettbewerbsorientierte Umfeld angepaßt.²⁶ Durch die „ONP-Zusammenschalttrichtlinie“²⁷, wurde das Rahmenwerk des Offenen Netzzugangs, das ursprünglich dazu entwickelt worden war, den Zugang für Mehrwertdienste zum Netz des Monopolisten zu sichern, an eine wettbewerbliche Netzstruktur mit einer Vielzahl von Akteuren angepaßt, in dem die Rolle des Monopolnetzanbieters durch das Konzept des öffentlichen Netzanbieter im Wettbewerb, mit speziellen Rechten und Pflichten ersetzt wird.

Die ONP-Zusammenschalttrichtlinie schreibt eine Reihe von Prinzipien für die Definition von Netzzugang und Netzzusammenschaltung sowie Rechte und Pflichten bei Zugangsverhandlungen vor. Die Rechte betreffen vor allem das

²⁶ Vgl. die „ONP-Mietleitungsrichtlinie“ (Richtlinie 92/44/EWG des Rates (5.6.1992) zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen, ABl. Nr. L 165/27) und die „ONP-Sprachtelefonierichtlinie“ (Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (13.12.1995) zur Einführung des offenen Netzzugangs ONP beim Sprachtelefoniedienst, ABl. Nr. L 321/69) sowie die Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (6.10.1997) zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld (ABl. Nr. L 295/23).

²⁷ Richtlinie 97/33/EG des EP und des Rates (30.6.97) über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ABl. Nr. L 199/42).

Recht auf Zusammenschaltung mit Netzen von Wettbewerbern der gleichen Kategorie.²⁸ Die Pflichten betreffen die Verpflichtung, Netzzusammenschaltung auszuhandeln, aber auch die Sicherung des universellen Dienstes (s. Abschnitt (c)). Bezüglich der Festlegung der Details der Netzzusammenschaltvereinbarungen wird privatwirtschaftlichen kommerziellen Verhandlungen grundsätzlich der Vorrang vor der Festsetzung konkreter Regelungen durch die Regulierungsbehörde gegeben. Preise und Konditionen sollen somit primär zwischen den Netzbetreibern ausgehandelt werden. Den nationalen sektorspezifischen Regulierungsbehörden (s.u. S. 44) wird aber eine starke Rolle bei der Überwachung des Verhandlungsprozesses und der Verhandlungsergebnisse und insbesondere im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen übertragen. Zudem hat er begrenzte Optionen, bestimmte Vertragsbedingungen vorab festzuschreiben.

Netzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht unterliegen zusätzlichen Pflichten.²⁹ Sie haben die Pflicht, allen *begründeten* Anfragen auf Zusammenschaltung nachzukommen. (Art. 4 (2)).³⁰ Die Zusammenschaltungsentgelte unterliegen den Grundsätzen der Transparenz und Kostenorientierung. Netzbetreiber mit beträchtlicher Marktmacht sind verpflichtet ein Standardzusammenschaltangebot abzugeben und zu veröffentlichen. Zusätzlich unterliegen sie besonderen Verpflichtungen hinsichtlich der Transparenz ihrer Kostenrechnung und Buchführung. Organisationen, die Telekommunikationsnetze bereitstellen (und Zusammenschaltungsdienstleistungen anbieten) und gleichzeitig selbst Telekommunikationsdienste für die Öffentlichkeit anbieten, sind verpflichtet „eine getrennte Buchführung über ihre Tätigkeiten im Rahmen der Zusammen-

²⁸ Dies gilt für Netzbetreiber, die terrestrische oder mobile öffentlich vermittelte Telekommunikationsdienste und -netze oder Mietleitungsdienste anbieten und *das Zugangnetz zu den Kunden kontrollieren*. Für andere Telekommunikationsunternehmen, z.B. Betreiber von Fernverkehrsnetzen, können Zusammenschaltungsrechte durch die Mitgliedstaaten geregelt werden.

²⁹ Diese gehen über diejenigen Verpflichtungen hinaus, die Unternehmen mit einer marktbeherrschenden Stellung nach Art. 86 EGV üblicherweise auferlegt würden (OJ 1998, 98/C 265: 4).

³⁰ Die Richtlinie macht allerdings keine Aussagen darüber, wann eine Anfrage begründet ist. Die nationalen Regulierungsbehörden legen fest welche Unternehmen über erhebliche Marktmacht verfügen. Als Orientierung gibt die Richtlinie einen Marktanteil von über 25% in einem bestimmten Telekommunikationsmarkt als Entscheidungskriterium vor.

schaltung einerseits ... und über ihre übrigen Tätigkeiten andererseits“ zu erstellen, um Quersubventionen zu verhindern (Art. 8).

Eine weitergehende, strukturelle Entflechtung (Desintegration) von Dienstebene und Netzebene und/oder Markteintritts- oder Betätigungsverbote („line-of-business restrictions“) für dominante Telekommunikationsunternehmen werden von der Kommission nicht angestrebt, da dies nach ihrer Ansicht in einem so dynamischen Sektor wie der Telekommunikation mit unwägbareren Risiken für die Investitions- und Innovationsbereitschaft verbunden wäre (van Miert 1997: 3).³¹

Mit der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte, dem Auftreten neuer Anbieter von Endgeräten, Diensten und Netzen und dem raschen technischen Fortschritt gewinnen Standardisierungsfragen im Bereich der Telekommunikation an Bedeutung.³² Liegt die Trägerschaft der einzelnen Elemente der Telekommunikationsnetze nicht (mehr) in einer Hand, so stellt sich die Aufgabe, das Netz zu einem zusammenhängenden Ganzen zusammenzufügen und die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für ein zusammenhängendes Funktionieren (Interoperabilität) der Netzelemente zu sichern. Damit unterschiedliche Formen von Dienstleistungen von Dritten unter Mitbenutzung der Netze der ehemaligen Telefonmonopolisten oder neuer Netzanbieter angeboten werden können und die unterschiedlichen Teilnetze zu einem einheitlichen Netz zusammengeschaltet werden können, muß Kompatibilität auf und zwischen den verschiedenen Schichten des Kommunikationsprozesses gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach einheitlichen europäischen Standards und einer eigenständigen (europäischen) Standardisierungspolitik.

³¹ Dies schließt jedoch nicht aus, daß der gleichzeitige Betrieb eines Telekommunikationsnetzes und eines Kabelfernsehnetzes durch ein dominantes Telekommunikationsunternehmen zu einer nicht zu akzeptierenden Ausweitung der Stellung des Marktbeherrschers führen könnte. Die Kommission (Wettbewerbskommissar van Miert) hält hier eine zumindest strukturelle Trennung für notwendig (ebda).

³² „Solange das Konzept der Einheitstechnik mit einer „End-zu-End“ Verantwortung der nationalen Fernmeldeverwaltungen dominierte, waren transparente Gerätestandards und Schnittstellen sowie einheitliche Zulassungsbedingungen nicht von Bedeutung“ (Knieps 1998: 1216).

Das Problem der Interoperabilität und der Standardisierung ist jedoch keineswegs nur als technisches Koordinierungsproblem zu sehen. Die Definition von Standards und Schnittstellen kann (von den ehemaligen Telefonmonopolisten) auch als Wettbewerbsinstrument genutzt und als Instrument zur Verweigerung des Netzzugangs mißbraucht werden. Kompatibilitätsstandards werden deshalb von der Kommission als wichtiges Instrument zur Öffnung der Märkte und der Netze und damit zur Förderung des Wettbewerbs im Binnenmarkt angesehen (Werle 1997:74).³³ Die Netzbetreiber sollen veranlaßt werden, die Schnittstellen nach vorgegebenen europäischen oder internationalen Kompatibilitätsstandards zu gestalten, damit Dritte sich mit eigenen Teilnetzen oder Diensten in das Netz einschalten können und auf diese Weise die Wettbewerbsintensität erhöht wird.

In Folge der Öffnung des Zugangs von Diensteanbietern zu den öffentlichen Netzen und der weiteren Schritten zur vollständigen Liberalisierung der Dienste- und Netzbereitstellung wurde zwischenzeitlich eine Reihe (europäischer) technischer Standards für Schnittstellen und Dienstemerkmale festgelegt (vgl. Hermes 1998: 248). Die Grundlage hierfür bildet ebenfalls die ONP-Rahmenrichtlinie, die neben der Harmonisierung von Benutzungsbedingungen und Tarifgrundsätzen auch das Vorgehen hinsichtlich der gemeinschaftsweiten Festlegung harmonisierter technischer Schnittstellen und Dienstemerkmale grundsätzlich regelt. Die Kommission wird verpflichtet, die Ausarbeitung europäischer Standards zu fördern (Art. 4 Abs. 4 und Anhang 2). Sie kann dabei auf bereits existierende Standards zurückgreifen, sie kann bei Bedarf aber auch neue Standards erarbeiten lassen. Hierzu kann sie das Europäische Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) beauftragen, europäische Normen als Grundlage für die (freiwillige) Harmonisierung technischer Schnittstellen und/oder Dienstemerkmale zu erstellen (Art. 4 Abs. 4 c)). Die Einführung dieser Normen wird dadurch gefördert, daß die ONP-Rahmenrichtlinie die Kompatibilität der Netze als „grundlegende Anforderung“ festschreibt und hinsichtlich der erstellten Normen davon ausgegangen wird, „a) daß ein Diensteanbieter, der diese Normen einhält, die einschlägigen grundlegenden Anforderungen erfüllt

³³ Eingriffe der Kommission in die Standardisierung sind häufig jedoch auch industriepolitisch motiviert (vgl. hierzu Werle 1997).

und b) daß eine Fernmeldeorganisation, die diese Normen einhält, die Anforderung eines offenen und effizienten Zugangs erfüllt“ (Art. 5(2) Abs. 2). Soweit sich die freiwillige Anwendung der europäischen Normen (dennoch) als unzureichend erweist, um die Interoperabilität (der grenzüberschreitenden Dienste) sicherzustellen, kann die Anwendung der europäischen Normen aber auch verbindlich vorgeschrieben werden (Art. 5 Abs. 3).

Auch in dem bisher ebenfalls vertikal integrierten *Energiesektor* sowie im Bereich der Eisenbahn wurden seitens der Europäischen Gemeinschaft Liberalisierungsmaßnahmen und Netzzugangsregelungen getroffen. Obwohl weit weniger weitgehend als im Telekommunikationssektor, folgen die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ähnlichen Grundprinzipien: partielle Liberalisierung des Dienstangebots, Garantie diskriminierungsfreien Netzzugangs für Dritte – u.a. durch Festlegung von Grundsätzen für die Zuweisung von Netzkapazitäten, für die Berechnung von Zugangsgebühren, die Transparenz der Kostenrechnung und die (verwaltungs- und) buchführungstechnische Trennung von Netzebene und Diensteebene bei integrierten Netzbetreibern –, Vorrang für private Verhandlungen zur Festlegung der Zugangsbedingungen.

Im Bereich der *Elektrizitätsversorgung* kam es (erst) 1996 mit der Verabschiedung der sog. „Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie“³⁴ zu einem nennenswerten Liberalisierungsschritt.^{35 36} Die Richtlinie sieht u.a. vor, daß bestimmte – durch einen schrittweise sinkenden Jahresverbrauchswert definierte – Großverbraucher (zugelassene Kunden) ihren Lieferanten grundsätzlich frei wählen und die Bedingungen für den Strombezug mit diesem vertraglich vereinbaren können. Wettbewerb auf der Ebene der Stromerzeugung soll u.a. dadurch ermöglicht werden, daß nach Maßgabe allgemeiner Genehmigungsvoraussetzungen jeder-

³⁴ Richtlinie 96/92/EG des EP und des Rates (19.12.1996) betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. L 27/20).

³⁵ Für eine ausführlichere Darstellung und Bewertung vgl. Kumkar und Neu (1997, Kap.E). Vgl. auch Hermes 1998: 57f.

³⁶ Für den Erdgassektor legt die erst 1998 verabschiedete „Erdgasbinnenmarkt-Richtlinie“ (Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22.6.1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABl. Nr. L 204) vergleichbare Prinzipien fest.

mann die Möglichkeit eröffnet wird, sich als Elektrizitätserzeuger zu betätigen (Art. 4-6) (vgl. Hermes 1998: 57, Kumkar 1998c: 26f.). Den Zugang von Lieferanten bzw. Großverbrauchern zu den Übertragungsnetzen sucht die Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie zu gewährleisten, indem sie die Mitgliedstaaten zur Einführung eines Systems des „Netzzugangs auf Vertragsbasis“ oder des „Alleinabnehmersystems“ verpflichtet.³⁷ Nach dem System des verhandelten Netzzugangs sind die Betreiber der jeweiligen Übertragungs- und Verteilnetze im Rahmen freier Kapazitäten verpflichtet, den Erzeugern und ihren Kunden vertraglich nach Maßgabe veröffentlichter Tarife oder nach individuell vereinbarten Bedingungen Netzzugang zu gewähren. In den meisten Mitgliedstaaten sind die Betreiber der Übertragungs- und Verteilnetze zugleich als Produzent und Verkäufer von Elektrizität tätig. Die Richtlinie trifft deshalb besondere Vorkehrungen gegen die Gefahren einer Bevorzugung eigener Erzeugungskapazitäten durch die bisherigen Gebietsversorger. Hierzu gehören die Umschreibung der allgemeinen Pflichten von Netzbetreibern (Art. 7, 11) einschließlich des Diskriminierungsverbots gegenüber den Netzbenutzern, Regeln über die Reihenfolge des Abrufs von Erzeugungskapazitäten (Art 8. (2) u. (3), Art. 11 (3)), die zumindest verwaltungs- und buchführungstechnische Trennung der verschiedenen Aktivitäten des Netzbetreibers oder Alleinabnehmers (Art. 7 (6), Art. 14, 15) sowie Regeln über die Genehmigung von Direktleitungen (Art. 21) (vgl. Hermes 1998: 58, Kumkar 1998c: 26-30).

Aufgrund der Beschränkung der (gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen) wettbewerblichen Öffnung der nationalen Märkte bzw. des Kreises der zugelassenen Kunden, sowie aufgrund der Möglichkeit, Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen von wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie zu befreien (s.u. S. 35f.), wird erwartet, daß (zumindest) in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie Reichweite und Intensität des Wettbewerbs in einigen Mitgliedstaaten eng begrenzt sein werden (Kumkar 1998c: 39). Längerfristig werden die durch die Reformen ausgelösten Reaktionen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen jedoch eine Eigendynamik entfalten und

³⁷ Das Alleinabnehmersystem und das System des Netzzugang auf Vertragsbasis sind hinsichtlich der zu erwartenden Ergebnisse weitgehend äquivalent, vgl. Kumkar und Neu 1997: 112, Schmidtchen und Bier (1997: 31).

die Tendenz zu mehr Wettbewerb wird langfristig nicht auf „zugelassene Kunden“ beschränkt bleiben (Kumkar und Neu 1997: 197).

Im Bereich des *Eisenbahnverkehrs* wurden mit der Richtlinie 91/440 des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft³⁸ erstmals Eisenbahnunternehmen für grenzüberschreitende Verkehrsleistungen und Eisenbahnunternehmen im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr Zugangsrechte zu den nationalen Eisenbahnnetzen gemeinschaftsrechtlich garantiert. Die Bedingungen für die Erteilung von Genehmigungen für Unternehmen, die entsprechende Verkehrsleistungen erbringen, wurde durch Gemeinschaftsrecht harmonisiert.³⁹ Die Richtlinie legt Anforderungen an Eisenbahnunternehmen fest (u.a. hinsichtlich Zuverlässigkeit, finanzieller Leistungsfähigkeit und fachlicher Eignung), bei deren Erfüllung Unternehmen einen Anspruch auf Erteilung einer Lizenz in ihrem Niederlassungsstaat haben. Die in einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung ist in der gesamten Gemeinschaft gültig.

Grundsätze und Verfahren für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Berechnung von Weegeentgelten werden durch eine weitere Richtlinie gemeinschaftsrechtlich festgelegt.⁴⁰ Die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses zwischen einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen und einem Verkehrsunternehmen, das dessen Fahrweg benutzen will, wird grundsätzlich einer privatrechtlichen Vereinbarung der Beteiligten überlassen (vgl. Art. 10 Abs. 5). Die *Zuweisung* von Fahrwegkapazität hat „gerecht und in nichtdiskriminierender Weise“ (Art. 3) zu erfolgen. *Entgelte* sind „auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung“ zu erheben (Art. 9 Abs. 2).⁴¹ Bereits in der Richtlinie 91/440 wurden integrierte Eisenbahnunternehmen zumindest zu einer *getrennten*

³⁸ Richtlinie 91/440/EWG des Rates (29.7.1991) zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 237/25).

³⁹ Richtlinie 95/18/EG des Rates (19.6.1995) über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (ABl. L 143/70).

⁴⁰ Richtlinie 95/19/EG des Rates (19.6.1995) über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Weegeentgelten (ABl. Nr. L 143/75).

⁴¹ Die vom Fahrwegbetreiber erhobenen Entgelte werden insbesondere je nach Art des Verkehrsdienstes, Zeit des Verkehrsdienstes, Marktlage sowie Art und Abnutzung des Fahrwegs festgesetzt. Nähere Vorschriften sind von den Mitgliedstaaten zu erlassen. (Art. 7, 8).

Rechnungsführung für die Netzebene (Fahrwegsbereich) und die Diensteebene (Betrieb) verpflichtet (Art. 6 Abs. 1). Eine weitergehende organisatorische Trennung der beiden Ebenen ist gemeinschaftsrechtlich zwar nicht vorgeschrieben, aber auf mitgliedstaatlicher Ebene möglich.

Die Wirkung dieser Richtlinien war bisher allerdings eng begrenzt. Die Kommission hat deshalb im Juli 1998 Vorschläge für drei neue Richtlinien vorgelegt, die die genannten Richtlinien ergänzen bzw. ersetzen sollen. Sie enthalten neue (weitergehende) Bestimmungen für die Zuweisung von Fahrwegkapazität, die Erhebung von Wegeentgelten, die Trennung der Rechnungsführung und die Genehmigung von Eisenbahnunternehmen.

(b) Transeuropäische Netze

Parallel zum Bemühen der Kommission um eine Liberalisierung vor allem der Dienstemärkte im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen rückte Ende der 80er die Bedeutung der Zusammenführung (des Verbunds) der bis dahin primär einzelstaatlich ausgerichteten Infrastrukturnetze verstärkt ins Blickfeld der Gemeinschaftsorgane. Der Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze (der Verbund und die Interoperabilität der mitgliedstaatlichen Netze) im Bereich des Verkehrs, der Telekommunikation und der Strom- und Erdgasversorgung wird von der Kommission vor allem auch mit Blick auf das Binnenmarktziel und das Kohäsionsziel als wichtige Aufgabe angesehen. Neben der Beseitigung von Handelshemmnissen wird der Aufbau adäquater transeuropäischer Infrastrukturen als eine entscheidende Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Integration Europas betrachtet (vgl. z.B. EG-Kommission 1993: 82ff.).⁴²

Durch den Maastrichter Unionsvertrag wurde der Titel „Transeuropäische Netze“ (Art. 129d-129d EGV) neu in den Gemeinschaftsvertrag eingeführt. Dadurch wurde die (primär)rechtliche Grundlage für die Bestrebungen der Gemeinschaft zum Aufbau transeuropäischer Infrastrukturnetze geschaffen.

⁴² Auch für den Erfolg der geplanten Osterweiterung der EU spielen die TEN nach Ansicht der Kommission eine „ausschlaggebende Rolle“ (Kommission 1997: 8). „In der Zeit vor dem Beitritt müssen unbedingt Fortschritte beim Ausbau der Infrastruktur ... sowie bei der Förderung des Zugangs zur Infrastruktur gemacht werden“ (ebda).

Gemäß Art. 129b EGV trägt die Gemeinschaft zum Auf- und Ausbau von trans-europäischer Netze (TEN) im Verkehr, in der Telekommunikation und im Bereich der Energieversorgung bei. Im „Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ (Art. 129b Abs. 2 EGV) soll sie den Verbund und die (technische) Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie den Zugang zu diesen Netzen fördern. Insbesondere sollen insulare, eingeschlossene und am Rand gelegene Gebiete (besser) mit den zentralen Gebieten der Gemeinschaft verbunden werden (Art. 129b Abs. 2 EGV). Gemäß dem Instrumentarium des Art. 129c EGV stellt die Gemeinschaft zur Erreichung dieser Ziele planerische Leitlinien auf, ergreift finanzielle Förderungsmaßnahmen, harmonisiert technische Normen und fördert die Koordination der Mitgliedstaaten.

Auf dieser Grundlage haben sich seitdem Ansätze einer europäischen Bedarfs- und Finanzierungsplanung für Infrastrukturnetze herausgebildet; die Gemeinschaft beteiligt sich an der Planung und Finanzierung von Infrastrukturnetzen (bzw. Netzelementen) von „gemeinsamem Interesse“. Für die in Art. 129b EGV benannten Infrastruktursektoren Verkehr, Telekommunikation und Energie wurden zwischenzeitlich Leitlinien festgelegt, die auf der Grundlage von Zielen, Prioritäten und Grundzügen der in Betracht gezogenen Aktionen Vorhaben von gemeinsamem Interesse spezifizieren. Die praktische Bedeutung der Leitlinien besteht vor allem darin, daß die dort ausgewiesenen „Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ mit Mitteln aus dem Haushalt der Gemeinschaft (Haushaltlinien „Transeuropäische Netze“) finanziell unterstützt werden können, soweit Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Sichelschmidt 1997: 399).^{43 44}

⁴³ Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze wurden durch die Verordnung (EG) Nr. 2236/95 Verordnung (EG) 2236/95 des Rates vom 18.9.1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für transeuropäische Netze (ABl. Nr. L 228/1) konkretisiert. Beachtenswert ist dabei die (gegenüber der Formulierung im EGV erweiterte) Definition der finanziell förderbaren Projekte. „Während Art 129c Abs.1 EGV von Vorhaben spricht, die von den Mitgliedstaaten selbst finanziert werden, interpretiert die Verordnung die staatliche Finanzierungsverantwortung im Sinne eines besonderen öffentlichen, gesetzlich oder administrativ gebundenen Status des Netzträgers“ (Hermes 1998: 364). Hierdurch soll die Finanzierung von Projekten durch den privaten Sektor gefördert werden. Eine entsprechende Änderung des Art. 129c wurde im Vertrag von Amsterdam beschlossen. Nach dem neuen Art. 155 (ex-Artikel 129c) kann die Gemein-

Im *Verkehrssektor* umfassen die in den Leitlinien festgelegten prioritären Vorhaben von gemeinsamem Interesse den (Aus-)Bau von Infrastrukturtrassen für alle Verkehrsträger (Eisenbahnstrecken, Straßen, Flughäfen, Binnenschiffahrtswege) und in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft.⁴⁵ Mehr als die Hälfte der finanziellen Förderung aus den TEN-Haushaltslinien konzentriert sich dabei bisher auf 14 „spezifische“ TEN-Vorhaben, die auf der Tagung des Europäischen Rates in Essen im Dezember 1994 als vorrangig eingestuft wurden.⁴⁶ Hierbei handelt es sich überwiegend um Eisenbahnprojekte und zwar überwiegend um den Neu- bzw. Ausbau von Strecken für Hochgeschwindigkeitszüge und/oder den kombinierten Verkehr (Sichelschmidt 1997: 400f.). Neben dem Bau von Verkehrsstrassen werden aber auch verschiedene Verkehrsmanagementprojekte (Flugverkehrsüberwachung, Straßenverkehrs- und Seeverkehrsmanagement) gefördert.

Im Verkehrsbereich arbeitet die Gemeinschaft im Rahmen der TEN-Initiativen zudem an einer Vereinheitlichung technischer Normen, weil nach Ansicht der Kommission der grenzüberschreitende Betrieb von Verkehrseinrichtungen und damit das Auftreten ausländischer Wettbewerber auf den jeweiligen nationalen Verkehrsnetzen durch Unterschiede in technischen Normen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich behindert wird (vgl. Sichelschmidt: 405).

schaft „von den Mitgliedstaaten ganz oder teilweise unterstützte Vorhaben von gemeinsamem Interesse“ finanziell unterstützen.

⁴⁴ Aus den TEN-Haushaltslinien werden vor allem Durchführbarkeitsstudien unterstützt und im Verkehrsbereich (Zins-)zuschüsse zu konkreten Projekten gewährt. Zuschüsse für die TEN-Projekte werden auch aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und im Verkehrsbereich auch aus dem Kohäsionsfonds finanziert. Die Summe der aus den Strukturfonds gezahlten Zuschüsse übersteigt die aus den TEN-Haushaltslinien gezahlten Zuschüsse dabei um ein mehrfaches. Bei der Finanzierung der TEN spielen zudem die Europäische Investitionsbank (EIB) über die Vergabe von Darlehen und der Europäische Investitionsfonds (EIF) durch die Übernahme von Bürgschaften eine wichtige Rolle. Zum Umfang der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft an den TEN in den verschiedenen Sektoren vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997), insbesondere Tabelle 2.

⁴⁵ Entscheidung 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.9.1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. Nr. L 228.

⁴⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997), Tabelle 2.

Für das im Aufbau begriffene europäische Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz wurde eine Richtlinie „über die Interoperabilität des europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems“ erlassen.⁴⁷ Richtlinien zur Förderung der Interoperabilität im Straßenverkehr (u.a. Fragen zulässiger Fahrzeuggewichte und -abmessungen betreffend) sind unabhängig vom TEN-Programm erlassen worden.⁴⁸

Die Leitlinien und die Vorhaben von gemeinsamem Interesse im *Energiebereich* betreffen Hochspannungsleitungen für den interregionalen und internationalen Elektrizitätstransport und Hochdruck-Gasleitungen einschließlich der Anlagen und Ausrüstungen, die für den reibungslosen Betrieb der Systeme unentbehrlich sind, sowie der zugehörigen Überwachungs- und Regulierungssysteme.⁴⁹ Entsprechend der festgelegten Prioritäten umfassen die Vorhaben von gemeinsamem Interesse u.a. Projekte zur Anbindung isolierter Elektrizitätsnetze an die europäischen Verbundnetze, den Ausbau des Verbunds zwischen den Mitgliedstaaten und der für den Betrieb des Verbunds notwendigen internen Verbindungen bei den Elektrizitätsnetzen⁵⁰ und die Einführung von Erdgas in neue Regionen, die Anbindung isolierter Erdgasnetze an die europäischen Verbundnetze und die Vergrößerung der Transportkapazitäten zur Diversifizierung der Bezugsquellen und Anlieferungswege bei den Erdgasnetzen.⁵¹

⁴⁷ Richtlinie 96/48/EG des Rates (23.7.96) über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems (ABl. Nr. L 235/6). Die Richtlinie enthält u.a. Kriterien für Infrastruktur, Energieversorgung, Signaleinrichtungen und das rollende Material der Bahnen.

⁴⁸ Vgl. Sichelschmidt 1997: 406.

⁴⁹ Entscheidung 1254/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.6.1996 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich, ABl. Nr. L 161.

⁵⁰ In der Stromwirtschaft gibt es bereits einen europäischen Netzverbund, der bisher überwiegend nur dem Spitzenlastausgleich zwischen den nationalen Netzen diene. Einen auf Kostenunterschieden basierenden grenzüberschreitenden Handel mit elektrischer Energie hat es in nennenswertem Umfang indes nur zwischen wenigen Ländern gegeben (vgl. Kumkar und Neu 1997: 25–32). Ein solcher Handel erfordert den Ausbau grenzüberschreitender Leitungsverbindungen.

⁵¹ Art. 4 und Anhang der Entscheidung 1254/96/EG.

Im Gegensatz zum Energie- und Verkehrssektor beziehen sich die in den Leitlinien für transeuropäische *Telekommunikationsnetze*⁵² ausgewiesenen Vorhaben von gemeinsamem Interesse überwiegend nicht auf physische Infrastrukturnetze, sondern vorrangig auf Telekommunikationsanwendungen (z.B. Multimediaanwendungen zwischen Hochschulen und Forschungszentren, Fernunterricht, Telematik für das Gesundheitswesen und für den Arbeitsmarkt, Verkehrstelematik, Elektronische Ausschreibungen) und Basisdienste (z.B. elektronische Post, Dateitransfer, Zugänge zu Datenbanken und Videodiensten, digitale Unterschriften). Die Vorhaben von gemeinsamem Interesse für Basisnetze betreffen vor allem die Förderung der harmonisierten Einführung eines in der Gemeinschaft universal verfügbaren ISDN (Integrated Services Digital Network – Dienstintegrierendes Digitales Fernmeldenetz) des Euro-ISDN und die Entwicklung transeuropäischer Netze für die Integrierte Breitbandkommunikation (TEN-IBC).⁵³

Die Fokussierung auf die Förderung von Anwendungen und Basisdiensten spiegelt die Ansicht der Kommission wider, wonach Engpässe im Bereich der transeuropäischen Telekommunikationsnetze „in erster Linie in der Verfügbarkeit von auf die sozioökonomischen Bedürfnisse der Bürger und der KMU zugeschnittenen Anwendungen und Dienste“ bestehen (Kommission 1996a: 28). Die Bereitstellung der physischen Infrastruktur wird im Telekommunikationssektor nicht als wesentliches Problem angesehen. Entsprechend dem Bericht der sogenannten Bangemann-Gruppe geht die Kommission davon aus, daß in der Telekommunikation die Versorgung Europas mit adäquaten Infrastrukturnetzen am besten durch eine Abgrenzung privater und öffentlicher Aufgaben gefördert werden kann, bei der die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Telekommunikationsmärkte öffnen und für stabile Rahmenbedin-

⁵² Entscheidung Nr. 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze, ABl. Nr. L 183.

⁵³ Einen weiteren Schwerpunkt der TEN im Bereich der Telekommunikation bildet das TEN-IDA Programm zur Förderung von Telematikanwendungen für den Datenaustausch zwischen Verwaltungen (IDA). Dieses Programm fällt nicht in den Gültigkeitsbereich der TEN-Finanzverordnung (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1996: 19).

gungen für Investitionen sorgen sollen und die Netzbereitstellung selbst durch private Investoren unter Marktbedingungen im Wettbewerb erfolgt.⁵⁴

(c) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Die Veränderungen in der Organisation der Netzinfrastrukturindustrien mit dem Ziel der wettbewerblichen Öffnung (vor allem) auf der Diensteebene und der Re-Regulierung auf der Netzebene reflektieren keineswegs einen Verzicht auf die staatliche Vorgabe und die Realisierung von Gemeinwohlzielen. Ganz im Gegenteil hat die EG-Kommission vorgeschlagen, dem Tätigkeitskatalog (der Gemeinschaft) des Art. 3 EGV einen neuen Buchstaben u) anzufügen, der die Tätigkeit der Gemeinschaft darauf verpflichtet „u) einen Beitrag zur Förderung der gemeinwohlorientierten Leistungen“ zu leisten (Kommission der EG 1996: 15). Allerdings soll das allgemeine wirtschaftliche Interesse an einer ausreichenden Versorgung mit Infrastrukturdiensten in Zukunft verstärkt durch marktliche Prozesse erfüllt werden. Es wird erwartet, daß der durch die Liberalisierung der (Dienste-)Märkte und die Re-Regulierung des Netzzugangs ermöglichte Wettbewerb zwischen verschiedenen Diensteanbietern im allgemeinen zu einem und preiswerten Angebot qualitativ hochwertiger und an den Kundenwünschen ausgerichteter Dienste führt (Kommission der EG 1996 b).

Dies schließt jedoch nicht aus, daß ergänzende Regelungen getroffen werden, um die Versorgung mit Infrastrukturdienstleistungen, die sich als (prinzipiell) unrentabel herausstellen, zu sichern oder eine Versorgung mit gemeinwohlorientierten Leistungen zu – verteilungspolitisch motivierten – nicht marktgerechten Preisen zu gewährleisten. Es besteht jedoch eine Tendenz, solche Leistungen in Zukunft explizit und transparent zu definieren und die Regeln zu ihrer Erbringung und Finanzierung so auszugestalten, daß der Wettbewerb im Binnenmarkt möglichst wenig verzerrt wird.

Abweichend vom Grundsatz des allgemeinen Verbots staatlicher Beihilfen (Art. 92 Abs. 1 EGV) läßt das Gemeinschaftsrecht die in einer staatlichen Finanzie-

⁵⁴ Vgl. Mitglieder der Gruppe von Persönlichkeiten zur Informationsgesellschaft 1994 (Bericht der Bangemann-Gruppe). Vgl. auch Turner 1995: 506, Laaser 1997: 40f..

rung liegenden Beihilfen für den *Verkehrsbereich* in Art. 77 EGV ausdrücklich zu (Hermes 1998: 218). Die hierdurch eröffnete Möglichkeit der Mitgliedstaaten, gemeinwirtschaftliche Leistungen einem Verkehrsunternehmen aufzuerlegen oder mit diesem vertraglich zu vereinbaren und hierfür einen finanziellen Ausgleich zu leisten, wird durch die Verordnung „über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff der öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs“ beschränkt bzw. konkretisiert (Hermes 1998: 218).⁵⁵ Die Erfüllung öffentlicher, gemeinwirtschaftlicher Aufgaben wird an bestimmte Bedingungen geknüpft, die vor allem darauf hinauslaufen, die Kosten für solche im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen transparent zu machen und ihnen eine entsprechende Zahlung der öffentlichen Hand entgegenzusetzen (Ewers und v. Stackelberg 1998: 1177). Traditionelle, „auferlegte“ gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in den genannten Bereichen sind nach den Bestimmungen der Verordnung grundsätzlich aufzuheben.⁵⁶ Stattdessen sind gemeinwirtschaftliche Leistungen in Zukunft zwischen dem öffentlichen Aufgabenträger und den eigenwirtschaftlich operierenden Verkehrsunternehmen die in Art und Entgelt vertraglich zu vereinbaren („Bestellerprinzip“).

Für den Bereich der *Telekommunikation* werden diejenigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die ein Mitgliedstaat einer Organisation auferlegt und die die Bereitstellung eines Netzes und/oder Dienstes in einem bestimmten geographischen Gebiet betreffen als Universaldienstverpflichtungen bezeichnet. Diese Verpflichtungen zielen darauf, in einem liberalisierten Umfeld einen festgelegten Umfang von Telekommunikationsdiensten zu gewährleisten.⁵⁷ Die Gemeinschaft hat den Umfang der Universaldienstverpflichtung in der „ONP-Sprachtelefonierichtlinie“ gemeinschaftsweit festgelegt. Er beschränkt sich im

⁵⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates (20.6.1991) zur Änderung der Verordnung 1191/69/EWG über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. Nr. L 169).

⁵⁶ Für den regionalen und lokalen Personennahverkehr gelten jedoch besondere Ausnahmen von diesem Grundsatz, vgl. hierzu Hermes 1998: 219.

⁵⁷ Diese Bereitstellung soll zu „erschwinglichen“ Preisen erfolgen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden können.

wesentlichen auf den einfachen Sprachtelefondienst.⁵⁸ Die „ONP-Zusammenschalttrichtlinie“ (Richtlinie 97/33/EG) enthält Regelungen zur Berechnung der Kosten der Universaldienstverpflichtungen (Art. 5 (3) und Anhang III) und zu deren Finanzierung. Organisationen, die öffentliche Telekommunikationsnetze und/oder für die Öffentlichkeit zugängliche Sprachtelefondienste betreiben, können an den Nettokosten beteiligt werden, die anderen Unternehmen durch Universaldienstauflagen entstehen. Die Organisationen können entweder zu Zahlungen in einen Universaldienstfonds verpflichtet werden, aus dem den Unternehmen die Nettokosten der Bereitstellung des Universaldienstes vergütet wird, oder zur Zahlung eines direkten Entgelts, das zusätzlich zu den Zusammenschaltungsentgelten an Unternehmen, die den Universaldienst bereitstellen, geleistet werden (Art. 5 (2)).

Im *Energiebereich* sieht die Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie die Möglichkeit vor, daß die Mitgliedstaaten Elektrizitätsunternehmen „gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Allgemeininteresse auferlegen“, die sich auf die Sicherheit, die Versorgungssicherheit, die Regelmäßigkeit, die Qualität und den Preis der Lieferungen oder den Umweltschutz beziehen (Art. 3). Den Mitgliedstaaten wird allerdings erlaubt, wesentliche Bestimmungen der Richtlinie nicht anzuwenden, wenn dies die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen „de jure oder de facto verhindern würde und soweit die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt wird, das den Interessen der Gemeinschaft zuwiderläuft. Zu diesen Interessen gehört insbesondere der Wettbewerb um zugelassene Kunden“ (Art. 3 Abs. 3).⁵⁹

Angesichts der Ähnlichkeit im Wortlaut zwischen dieser Ausnahmeregelung und dem Art. 90 Abs. 2 EGV hat sich „gegenüber der bisherigen rechtlichen Situation bezüglich der Auferlegung öffentlicher Dienstleistungspflichten durch die Richtlinie wenig geändert“ (Kumkar und Neu 1997: 128).⁶⁰ Die Richtlinie

⁵⁸ Richtlinie 95/62/EG, Art. 3 Abs. 1 und Anhang III, Abschnitt 1.

⁵⁹ Eine ähnliche Regelung enthält Art. 3 der „Erdgas-Binnenmarkttrichtlinie“ 98/30/EG, s. Fußnote 35.

⁶⁰ Art. 90 EGV regelt die Anwendbarkeit der allgemeinen Vertragsbestimmungen auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind. Vgl. unten S. 37.

hat die Chance versäumt, „die Vereinbarkeit der Auferlegung von öffentlichen Dienstleistungspflichten in der Stromwirtschaft mit dem Gemeinschaftsrecht konkreter zu fassen, als es bisher schon Art. 90 EGV tat. An der generell unsicheren Rechtssituation hat sich nichts geändert“ (ebda). Es ist allerdings zu beachten, daß die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nach dem Wortlaut der Richtlinie (Art. 3 Abs. 2) „klar definiert, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar“ sein müssen, was gegenüber dem status quo ante durchaus einen Fortschritt darstellt.

3. Veränderung der Kompetenzzuordnung und Institutionen

(a) Rechtsetzung

Die inhaltlichen Veränderungen in der Politik im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen waren von (bedeutenden) Veränderungen in der Aufgaben- und Kompetenzzuordnung (bzw. -wahrnehmung) zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene und von Veränderungen in der institutionellen (und prozeduralen) Ausgestaltung der Infrastruktur- und Regulierungspolitik in der Gemeinschaft begleitet.

Die Gemeinschaft begann seit etwa Mitte der 80er Jahre damit, die ihr schon im ursprünglichen Gemeinschaftsvertrag zugestandenen Regelungskompetenzen zu nutzen, um die Liberalisierung und die Re-Regulierung der Netzinfrastukturlandwirtschaften in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft voranzutreiben. Die Angemessenheit und die Reichweite der Kompetenzen der Gemeinschaft waren dabei im einzelnen häufig zwischen der Gemeinschaft (insbesondere der Kommission) und den Mitgliedstaaten umstritten, so daß es in einigen Fällen einer Klärung durch den EuGH bedurfte. Neben der zunehmenden Wahrnehmung ihrer Regelungskompetenzen durch die Gemeinschaft (die als „faktische“ Kompetenzverlagerung bezeichnet werden könnte) kam es mit dem Inkrafttreten des Maastrichter Unionsvertrags 1992/3 auch zu einer „formalen Kompetenzverlagerung“ im Bereich der Infrastrukturpolitik. Durch den Maastrichter Unionsvertrag wurde ein neuer Titel XII „Transeuropäische Netze“ in den

Gemeinschaftsvertrag (Art. 129b-129d EGV) eingeführt. Durch ihn erhielt die Gemeinschaft erstmals Kompetenzen hinsichtlich der Planung und Finanzierung transeuropäischer Infrastrukturnetze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie zugewiesen.

Bereits der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft enthielt verschiedene *primärrechtliche* Regelungen, welche die Grundlage für eine Förderung von Wettbewerb und die Herstellung eines gemeinsamen Marktes durch die Gemeinschaft auch im Infrastrukturbereich hätten bilden können. Zum einen erstrecken sich die wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen der Kommission nach Art 85ff. E(W)GV grundsätzlich auch auf die Infrastrukturmärkte. Zum zweiten stellen die Freiverkehrsrechte (Warenverkehrsfreiheit (Art. 30ff. E(W)GV), Dienstleistungsfreiheit (Art. 59ff. E(W)GV)) unmittelbar anwendbares Recht dar. Zum dritten definieren die Art. 3 und 74-84 E(W)GV die „Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs“ als Aufgabe der Gemeinschaftsorgane.

Eine grundsätzliche Einschränkung der Gemeinschaftskompetenzen, bildet jedoch Art. 90 Abs. 2 E(W)GV. Er besagt, daß die Vorschriften des Gemeinschaftsvertrags keine Anwendung finden auf „Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind“, soweit die ihnen übertragene besondere Aufgabe durch die Anwendung des Vertrages „rechtlich oder tatsächlich“ verhindert wird. Angesichts der traditionellen Organisation der netzgebundenen Infrastrukturen und der Bedeutung von Gemeinwohlaufgaben in diesem Bereich war und ist diese Regelung für die Netzinfrasektoren (offensichtlich) von besonderer Bedeutung.

Ein aktiveres Ausnutzen der (primärrechtlichen) Kompetenzen in Form eines direkten Vorgehens der Kommission gegen gesetzliche Monopole im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen und die Öffnung der Netze durch eine Anwendung der Wettbewerbsregeln schien damit wenig naheliegend; zudem mußte sie wenig erfolgversprechend erscheinen, solange das Paradigma der Netzwerkindustrien als integrierte natürliche Monopole dominierte. Dieses Paradigma ließ keine Alternative zum integrierten, umfassend regulierten Infrastrukturmonopol erkennen. Im Zuge des sich abzeichnenden Paradigmenwech-

sels und des Binnenmarktprogramms der Gemeinschaft ist die Kommission im Laufe der 80er Jahre zunehmend zu dem Schluß gekommen, daß die Liberalisierung der mitgliedstaatlichen Infrastruktur(dienste)märkte, die Re-Regulierung des Zugangs zu den (mitgliedstaatlichen) Netzen und die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der mitgliedstaatlichen Netze sich gegenseitig ergänzende (komplementäre) Elemente einer Politik zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der europäischen Infrastrukturen und der besseren Ausnutzung der Vorteile des Binnenmarktes (sowie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft) darstellen (vgl. Kommission 1993: 84).

Um die Liberalisierung und die Öffnung der Netze im Bereich der netzge Infrastrukturen voranzubringen, hielt die Kommission den Erlaß *sekundärrechtlicher* Regelungen für erforderlich (Nicolaysen 1997: 141, Hermes 1998: 494).⁶¹ Durch Richtlinien – und, falls erforderlich, durch Verordnungen – läßt sich eine gleichmäßige Einführung eines Netzzugangs in der gesamten Gemeinschaft sicherstellen.⁶² Sie ermöglichen einen sinnvollen Zeitplan und eine schrittweise Anpassung der betroffenen Unternehmen. Und die sekundärrechtlichen Regelungen können für erforderlich erachtete inhaltliche Grundsätze und Verfahren zur Verteilung knapper Ressourcen, zur Regulierung von

⁶¹ Auch in den 80er und 90er Jahren hat die Kommission die Freiverkehrs- und Wettbewerbsregeln im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen nur in wenigen Fällen direkt angewendet.

⁶² Richtlinien sind für jeden Mitgliedstaat zwar hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen den Mitgliedstaaten aber die Wahl der Form und der Mittel, um diese Ziele im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verwirklichen (Art. 189 Abs. 3 EGV). Die Regelungen der Richtlinie treten also nicht automatisch an die Stelle der nationalen Rechtsvorschriften, sondern die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, ihr nationales Recht den Gemeinschaftsbestimmungen anzupassen. Dementsprechend bedingt der Erlaß einer Richtlinie in aller Regel ein zweistufiges Verfahren: Auf der ersten gemeinschaftsrechtlichen Stufe wird das angestrebte Ergebnis für die Adressaten der Richtlinie verbindlich festgelegt. Innerhalb einer vorgegebenen Frist muß dann auf der zweiten, nationalen Stufe die inhaltliche Verwirklichung der vorgeschriebenen Ergebnisse im Recht der Mitgliedstaaten erfolgen (Borchardt 1996: 142f.).

Im Vergleich zu Richtlinien greifen Verordnungen tiefer und unmittelbarer in die nationalen Rechtsordnungen ein. Nach Art. 189 Abs. 2 EGV haben Verordnungen allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Borchardt 1996: 139).

Preisen und Gebühren und zur Vereinheitlichung von Normen zur Sicherung der Kompatibilität enthalten (Nicolaysen 1997:140f).

Die Kommission hat (deshalb) seit Ende der 80er Jahre zur Liberalisierung der Infrastrukturmärkte und zur Förderung des Netzzugangs und des Netzverbands in den verschiedenen Sektoren eine ganze Reihe sekundärrechtlicher Regelungen initiiert. Da der Gemeinschaftsvertrag keine einheitlichen und unumstrittenen primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen für diese Richtlinien enthält, beruhen die verschiedenen sekundärrechtlichen Regelungen zur Liberalisierung der Märkte, zur Öffnung der Netze und zur Förderung transeuropäischer Netze (in den einzelnen Sektoren) auf ganz unterschiedlichen primärrechtlichen Rechtsgrundlagen (vgl. Hermes: 501): So stützen sich die Richtlinien zur Öffnung der nationalen Telekommunikationsmärkte auf Art. 90 Abs. 3 EGV (i.V.m. Art. 30, 59, 86 EGV).⁶³ Artikel 90 Abs. 3 gibt der Kommission zwar seit jeher eine eigene Rechtsetzungszuständigkeit für den Erlaß von Richtlinien, die die Anwendung der Vertragsregeln auf öffentliche Unternehmen oder mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraute Unternehmen im Sinne des Art. 90 Abs. 1,2 EGV sichern sollen. Für die Öffnung der Netze, also die Re-Regulierung des Netzzugangs, durch die Gemeinschaftsebene bedurfte es jedoch anderer primärrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen. Eine geeignete Rechtsgrundlage bietet hier Art. 100a EGV zur Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, „welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben“ (Harmonisierungskompetenz). Auf ihn stützen sich die ONP-Richtlinien im Bereich der Telekommunikation.⁶⁴ Art. 100a EGV ist auch die maßgebliche Rechtsgrundlage für die Binnenmarktrichtlinien im Energiebereich.⁶⁵ Die sekundärrechtlichen Regelungen (zur Liberalisierung und Re-Regulierung des Netzzugangs) im Verkehrsbereich stützen sich i.d.R. auf den verkehrsspezifischen Art. 75 EGV.⁶⁶ Gemeinschaftskompetenzen im Bereich der Netz-

⁶³ Zu den Richtlinien vgl. im einzelnen Fußnote 18.

⁶⁴ Zu den ONP-Richtlinien s. oben, S. 20f.

⁶⁵ Daneben werden Art. 57 Abs. 2 und Art. 66 EGV als Rechtsgrundlagen angeführt.

⁶⁶ Sekundärrechtliche Regelungen im Luftverkehrssektor werden auf Art. 84 Abs. 2 EGV gestützt.

planung und -finanzierung mußten erst geschaffen werden. Bezüglich des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze, d.h. der Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der mitgliedstaatlichen Infrastrukturnetze hat erst die Einführung des Titels XII „Transeuropäische Netze“ (Art. 129b–d EGV) in den Gemeinschaftsvertrag der Gemeinschaft (relativ eng begrenzte) Kompetenzen zugewiesen. Die Entscheidungen⁶⁷ über Leitlinien in den verschiedenen netzgebundenen Infrastruktursektoren, aber auch z.B. die VO Nr. 2236/95 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für die transeuropäischen Netze und die Richtlinie 96/48/EG des Rates über die Interoperabilität des Europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems⁶⁸, basieren auf Art. 129d EGV als primärrechtliche Ermächtigungsgrundlage.

Die Uneinheitlichkeit der primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen ist schon allein deswegen bemerkenswert, weil sie unterschiedliche Gesetzgebungs- bzw. Entscheidungsverfahren und damit unterschiedliche Mitwirkungsrechte der europäischen Organe (und der Mitgliedstaaten) vorsehen. Richtlinien (oder Entscheidungen) nach Art. 90 Abs. 3 EGV erläßt die Kommission in eigener Kompetenz ohne Mitwirkung des Rates und des Europäischen Parlaments. Der Erlaß von Maßnahmen, die auf Art. 100a EGV gestützt werden, erfordert hingegen gemäß dem Verfahren des Art. 189b EGV [Mitentscheidungsverfahren] eine qualifizierte Mehrheit im Rat und die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments.⁶⁹ Maßnahmen im Bereich der transeuropäischen Netze werden gemäß dem Mitentscheidungsverfahren des Art. 189b EGV (Festlegung von Leitlinien) oder dem Zusammenarbeitsverfahren des Art. 189c EGV (übrige Maßnahmen) erlassen. Allerdings werden den Mitgliedstaaten besondere zusätzliche Rechte zugestanden: „Leitlinien und Vorhaben von gemeinsamem Interesse, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats betreffen, bedürfen der Bil-

⁶⁷ Anders als Verordnungen und Richtlinien stellen *Entscheidungen* einen Rechtsakt dar, mit dem die Gemeinschaftsorgane (Rat und Kommission) ihre *Exekutivfunktion* wahrnehmen (vgl. Borchardt 1996: 149).

⁶⁸ Vgl. Fußnote 47.

⁶⁹ Maßnahmen im Verkehrsbereich werden gemäß Art. 75 EGV im allgemeinem nach dem Zusammenarbeitsverfahren des Art. 189c EGV erlassen. In besonderen Fällen (vgl. Art. 75 Abs. 3 EGV) bedürfen Maßnahmen der Einstimmigkeit im Rat.

ligung des betroffenen Mitgliedstaats“ (Art. 129d S.2 EGV). Die Art. 129b ff. EGV stellen der Gemeinschaft also keine Instrumente zur Verfügung, „die Schaffung von Netzkapazitäten gegen den Willen der betroffenen Mitgliedstaaten zu erzwingen“ (Hermes 1998: 365). Die Mitgliedstaaten bleiben auch nach Art. 129b ff. EGV die „Herren über die Netze“ (Hermes 1998: 503).^{70 71}

Die aktivere Rolle der europäischen Gemeinschaft im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen traf immer wieder auf den Widerstand einiger Mitgliedstaaten. Dabei waren (aufgrund der unterschiedlichen Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten) häufig auch die Angemessenheit und Reichweite der unterschiedlichen primärrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen Gegenstand politischer und gerichtlicher Kontroversen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren bzw. Organen (Kommission, Rat, Parlament, Mitgliedstaaten).

- Für den Verkehrsbereich enthielt bereits der EWG-Vertrag in den Art. 74-84 EWGV spezifische primärrechtliche Regelungen. Im Artikel 75 Abs 1. E(W)GV wurde der Rat aufgefordert, gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr aufzustellen und Bedingungen für die Zulassung ausländischer Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats (Kabotage) festzulegen. Hierfür war eine Übergangszeit bis Ende 1969 vorgesehen. Weit über dieses Datum hinaus konnten sich die Mitgliedstaaten jedoch nicht auf den Erlaß der entsprechenden Maßnahmen einigen. Erst nachdem das Europäische Parlament den Rat vor dem EuGH wegen Untätigkeit bei der Einführung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor verklagte

⁷⁰ „Das bedeutet, daß sich ein ‘freier Netzleitungsbaue’ gemeinschaftsrechtlich auch nicht auf der Grundlage der Rechtsangleichungskompetenz durchsetzen läßt“ (Hermes 1998: 503).

⁷¹ Selbst hinsichtlich einiger auf der Basis der Art. 129b-129d EGV bereits beschlossener vorrangigen Vorhaben im Verkehrs- und Energiebereich beklagt die Kommission, daß deren Verwirklichung aufgrund gegenläufiger Prioritäten der beteiligten Mitgliedstaaten erheblich verzögert wird oder wie etwa im Fall eines vorrangigen Vorhabens im Energiebereich sogar durch einen der beteiligten Mitgliedstaaten (zumindest in der ursprünglichen Form) einseitig aufgegeben werden. Nach Ansicht der Kommission sollten die Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft verstärkt dazu eingesetzt werden, eine stärkere Ausrichtung der Prioritäten der Mitgliedstaaten an den auf Gemeinschaftsebene beschlossenen Leitlinien zu erzielen (vgl. Kommission 1996a: 3, 28).

und der EuGH der Klage 1985 in wesentlichen Teilen recht gab, kam es zu einem Umschwung in der europäischen Verkehrspolitik.⁷²

- Mehrere Mitgliedstaaten haben die von der Kommission auf der Basis von Art. 90 Abs. 3 erlassenen Telekommunikationsendgeräte-Richtlinie und Dienste-Richtlinie beanstandet und vor dem EuGH geklagt. Beide Richtlinien hatten jedoch im Kern vor dem EuGH Bestand.⁷³
- Die Absicherung der Markt- bzw. Netzöffnung in der Telekommunikation durch die ONP-Richtlinien erfolgte ebenso wie die Netzöffnung im Energiebereich auf der Basis von Art. 100a EGV. Der Erlaß der Richtlinien erforderte damit eine qualifizierte Mehrheit im Rat und die Zustimmung im Europäischen Parlament. Den daraus resultierenden Einfluß haben die Mitgliedstaaten vielfach dazu genutzt, die Kommission zu erheblichen Modifikationen der (ursprünglich) erarbeiteten Richtlinienvorschläge zu veranlassen. Viele Richtlinien konnten dementsprechend erst nach langen Verhandlungen und damit verbundenen Verzögerungen erlassen werden und stellen inhaltlich einen politischen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten und denen der Kommission dar. Oft wurden (gemessen an den ursprünglichen Richtlinienentwürfen) erhebliche Abstriche bei der Reichweite oder dem Tempo der Liberalisierung und beim Umfang der Harmonisierung und Zentralisierung der Regulierungsregeln und -verfahren notwendig.⁷⁴

⁷² Der EuGH bekräftigte die Verpflichtung des Rates, auch im Verkehrsbereich für die Einführung der Dienstleistungsfreiheit zu sorgen und verwarf die von mehreren Mitgliedstaaten (darunter auch der Bundesrepublik Deutschland) vertretene Position, wonach die Liberalisierung der Verkehrsmärkte an eine vorhergehende bzw. begleitende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen geknüpft sei bzw. geknüpft werden könne. Vgl. Klodt, Stehn et al. 1992: 123ff..

⁷³ Vgl. hierzu Haar 1995: 238ff..

⁷⁴ Zur Illustration vgl. die Darstellung des Entstehungsprozesses der Elektrizitäts-Binnenmarktrichtlinie und der unterschiedlichen Kommissionsvorschläge für eine solche Richtlinie in Kumkar und Neu 1997 (insbesondere Übersicht 3 S. 88ff. sowie S. 131ff.) sowie den Überblick über die Vorschläge der Kommission zum Tempo der Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte und deren Ablehnung durch die Mitgliedstaaten (bzw. den Rat) in Kruse und Kiessling (1996: 30) und die Entstehungsgeschichte der Richtlinie

- Europäische Richtlinien stellen - anders als Verordnungen - mit ihrer Verabschiedung durch die europäischen Organe im allgemeinen noch nicht unmittelbar anwendbares Recht dar; sie müssen erst durch nationale Gesetze bzw. Gesetzesänderungen in nationales Recht umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihr nationales Recht (innerhalb einer in der Richtlinie vorgegebenen Frist) den Gemeinschaftsbestimmungen anzupassen. Dabei ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des Ziels verbindlich, überläßt ihm aber die Wahl der Form und der Mittel, um die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Ziele und Grundsätze im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung zu verwirklichen.⁷⁵ ⁷⁶ Viele der für die Liberalisierung der Infrastrukturmärkte und die Regelung der Netzzugangsbedingungen wesentlichen Richtlinien wurden jedoch von einzelnen Mitgliedstaaten weit über die vorgegebenen Fristen hinaus nicht umgesetzt.⁷⁷ Die im Gemeinschaftsrecht für diesen Fall vorgesehenen Möglichkeiten zur Erzwungung der Umsetzung von Richtlinien sind relativ schwach, die entsprechenden Verfahren dauern Jahre (Cave und Crowther 1996: 737).

(b) Regelanwendung

Nicht nur bei der Umsetzung der europäischen Richtlinien in nationales Recht, sondern auch bei ihrer Durchsetzung und Anwendung kommt den Organen der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle zu. Über die im Gemeinschaftsrecht vor-

97/13/EG zur Lizenzvergabe im Bereich der Telekommunikation (Kiessling 1998: 213f.).

⁷⁵ Vgl. oben Fußnote 62.

⁷⁶ Die Richtlinien zur Öffnung der Netze im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen lassen – dem Grundsatz der Subsidiarität folgend – den Mitgliedstaaten dabei i.d.R. erhebliche Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Interpretation der von der Gemeinschaft vorgegebenen Grundsätze und der Wahl der Instrumente zu ihrer Verwirklichung.

⁷⁷ Dies gilt beispielsweise für die ONP-Mietleitungsrichtlinie 92/44/EWG, die in 10 von damals 12 Mitgliedstaaten nicht fristgerecht umgesetzt wurde (vgl. Haar 1995:283, Austin 1994: 97,101) und die Dienste-Richtlinie 90/388/EWG, die von einigen Mitgliedstaaten erst mit mehrjähriger Verspätung in nationales Recht umgesetzt wurde (vgl. Cave und Crowther 1996: 737). Bis zum Juli 1996 hatten mindestens 5 Mitgliedstaaten die Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft, die eigentlich bis Januar 1993 hätte umgesetzt werden müssen, allenfalls teilweise umgesetzt (Kommission 1996c: Anhang 2).

gesehenen allgemeinen Grundsätze und Verfahren zur Durchsetzung und Anwendung von Richtlinien und zur Streitschlichtung durch die mitgliedstaatlichen Organe wurden im Bereich der betrachteten Infrastrukturen – und hier insbesondere im Bereich der Telekommunikation auf den sich die folgende beispielhafte Darstellung konzentriert – auf mitgliedstaatlicher Ebene und auf Gemeinschaftsebene zusätzliche sektorspezifische Verfahren und Institutionen etabliert.⁷⁸ Zur Ausschöpfung grenzüberschreitender Koordinierungs- und Harmonisierungspotentiale wurden darüber hinaus auch auf zwischenstaatlicher Ebene sektorspezifische Institutionen geschaffen.

„Nach dem Grundsatz der Trennung hoheitlicher und betrieblicher Funktionen“ (Richtlinie 97/51/EG, Erwägungsgrund (9)) wurde durch Gemeinschaftsrecht die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden und/oder Schlichtungsinstanzen auf der *Ebene der Mitgliedstaaten* eingesetzt.⁷⁹ Im Bereich der Telekommunikation werden durch Art. 7 der Dienste-Richtlinie 90/388/EWG von den Telekommunikationsorganisationen unabhängige Aufsichtsbehörden auf der Ebene der Mitgliedstaaten gefordert.⁸⁰ Nachdem die Trennung zwischen den Funktionen der Aufsichtsbehörden und der Fernmeldeunternehmen nach

⁷⁸ Für einen umfassenderen Überblick über die zahlreichen sektorspezifischen Institutionen/Behörden im Bereich der Telekommunikation und ihre jeweiligen Aufgaben siehe Forrester Norall & Sutton 1996.

⁷⁹ Man beachte, daß sich „unabhängig“ hier (anders als in der üblichen Bedeutung des Begriff im Zusammenhang mit einer „unabhängigen Zentralbank“ oder einem „unabhängigen Kartellamts“), nicht (primär) auf die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden von den nationalen Regierungen bezieht, sondern auf ihre Unabhängigkeit von den Infrastrukturunternehmen, insbesondere von den (ehemaligen) nationalen Monopolunternehmen. Vgl. auch Fußnote 96.

⁸⁰ „Unabhängige“ Institutionen werden auch im Energie- und im Eisenbahnbereich durch Gemeinschaftsrecht gefordert. In der Elektrizitäts-Binnenmarkttrichtlinie (Art. 20 Abs. 3) und der Erdgas-Binnenmarkttrichtlinie (Art. 21 Abs. 2, Art. 23 Abs. 3) werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, *unabhängige Stellen* zu benennen, die insbesondere die Aufgabe haben, Streitigkeiten bei der Aushandlung der Netzzugangsbedingungen beizulegen. Im Bereich des Eisenbahnverkehrs haben die Mitgliedstaaten eine Zuweisungsstelle zu benennen, die für eine gerechte und nichtdiskriminierende Zuweisung von Fahrwegkapazität zuständig ist (Art. 3 der Richtlinie 95/19/EG, s.o. Fußnote 40). Diese Zuweisungsstelle kann selbst Fahrwegbetreiber sein. Allerdings haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 13 der Richtlinie sicherzustellen, daß gegen die Zuweisungsentscheidung und die Berechnung der Wegeentgelte bei einer *unabhängigen Stelle* Beschwerde eingelegt werden kann und daß die Entscheidung dieser Stelle einer richterlichen Überprüfung unterliegt.

Ansicht der Kommission im Jahre 1995 in mehreren Mitgliedstaaten noch nicht deutlich genug vollzogen war, wurde durch die Richtlinie 97/51/EG⁸¹ ein neuer Artikel 5a in die ONP-Rahmenrichtlinie eingefügt in dem Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden (noch einmal) ausdrücklich gefordert und präzisiert wird. Die nationalen Regulierungsbehörden müssen „sich rechtlich von allen Organisationen unterscheiden, die Telekommunikationsnetze, -geräte oder -dienste bereitstellen, und von diesen funktionell unabhängig sein“.⁸²

Den nationalen Regulierungsbehörden kommt „entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip“ bei der Umsetzung der in den europäischen Rechtsvorschriften im Bereich der Telekommunikation enthaltenen Prinzipien eine wichtige Rolle zu.⁸³ Durch spezifische ONP-Vorschriften werden den einzelstaatlichen Aufsichtsbehörden u.a. folgende Aufgaben zugewiesen: (i) Überwachung der Tarife und der Buchhaltung, (ii) Beilegung von Streitigkeiten zwischen Telekommunikationsunternehmen, (iii) Zuständigkeit für nationale Numerierungspläne und (iv) Gewährleistung der Bereitstellung spezifischer Einrichtungen.⁸⁴ Ihre Unabhängigkeit soll die Transparenz der Regulierung in den Mitgliedstaaten erhöhen und eine diskriminierungsfreie Ausübung der zugewiesenen Aufgaben gewährleisten.

⁸¹ Vgl. oben Fußnote 26.

⁸² In einigen Mitgliedstaaten kam es im Rahmen der Reformen zur formalen und teilweise materiellen (Teil-Privatisierung der ehemaligen Telekommunikationsmonopolisten. I.d.R. (mit Ausnahme der British Telecom) erfolgte bisher jedoch noch keine vollständige Privatisierung. Gemäß Art. 5a der ONP-Rahmenrichtlinie „müssen Mitgliedstaaten, wenn sie Eigentum an Organisationen behalten, die Telekommunikationsnetze und/oder -dienste bereitstellen, oder über diese eine wesentliche Kontrolle ausüben, eine wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit Eigentum oder Kontrolle sicherstellen“.

⁸³ „Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sollten die nationalen Regulierungsbehörden bei der Umsetzung dieser Richtlinie eine wichtige Funktion übernehmen“ (ONP-Sprachtelefonienrichtlinie 95/62/EG, Erwägungsgrund (10). „Die nationalen Regulierungsbehörden spielen bei der Förderung der Entwicklung eines wettbewerbsfähigen Marktes im Interesse der Benutzer in der Gemeinschaft und bei der Sicherstellung einer adäquaten Zusammenschaltung von Netzen und der Interoperabilität von Diensten eine wichtige Rolle“ (Erwägungsgrund (12) der Zusammenschalt-Richtlinie 97/33/EG).

⁸⁴ Vgl. Kommission 1995: 11.

Neben diesen durch Gemeinschaftsrecht geforderten, aber auf der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelten Regulierungsbehörden wurden im Bereich der Telekommunikation auch auf *zwischenstaatlicher Ebene* und auf *Gemeinschaftsebene* sektorspezifische Institutionen bzw. Behörden mit spezifischen Beratungs-, Koordinierungs- und Streitschlichtungsaufgaben etabliert.

Ein Beispiel für eine *zwischenstaatliche Institution*, deren Aktivität sich u.a. darauf richtet, grenzüberschreitende Koordinierungs- und Harmonisierungspotentiale im Bereich der Telekommunikation auszuschöpfen, ist das European Committee for Telecommunications Regulatory Affairs (ECTRA) mit dem Europäischen Telekommunikationsamt (ETO) als seinem ständigen Büro in Kopenhagen. In ECTRA haben sich die nationalen Regulierungsbehörden der (meisten) Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und einiger anderer europäischer Staaten zusammengeschlossen. Die Mitgliedstaaten verfolgen hier u.a. das Ziel, ihre Regulierungspolitik im Telekommunikationsbereich zu koordinieren und ihre Interessen gegenüber der EG-Kommission zur Geltung zu bringen. Obwohl ECTRA als Beratungs- und Koordinierungsstelle über keine gesetzgebenden Kompetenzen verfügt, steht der Verband in ernstzunehmender Konkurrenz zur EG-Kommission als europaweiter Regulierungsinstitution. Gegen einen konzertierten Regulierungsansatz der nationalen Regulierungsbehörden der Mitgliedstaaten konnte die Kommission ihre Vorstellungen in der Vergangenheit nicht immer durchsetzen (Kiessling 1987: 187f.). ETOs Aufgaben konzentrieren sich auf die Bereiche Lizenzierung und Numerierung.⁸⁵ Die Kommission konnte sich mit einem Vorschlag zur Einführung gemeinschaftsweiter Lizenzen für grenzüberschreitende Telekommunikationsdienste nicht gegen die Mitgliedstaaten durchsetzen.⁸⁶ Zur Ausschöpfung grenzüberschreitender Koordinations- und Harmonisierungspotentiale im Bereich der Lizenzierung haben sich mehrere europäische Staaten stattdessen darauf verständigt, ETO damit zu beauftragen, Vorschläge für harmonisierte Lizenzierungsbedingungen

⁸⁵ Vgl. Forrester Norall & Sutton 1996: 11ff..

⁸⁶ Vgl. Fußnote 74.

und Verfahren zu erarbeiten und im Bereich bestimmter Dienste ein one-stop-shop Lizenzverfahren zu etablieren.^{87 88}

Auf *Gemeinschaftsebene* kommt der EG-Kommission sowohl bei der (direkten) Anwendung bzw. Durchführung des Gemeinschaftsvorschriften als auch bei der Kontrolle der Anwendung und Einhaltung des Gemeinschaftsrechts (durch die Mitgliedstaaten und Unternehmen) zentrale Bedeutung zu. Für den Bereich der Telekommunikation wurde in den Artikeln 9 und 10 der ONP-Rahmenrichtlinie 90/387/EWG zur Unterstützung der Kommission ein beratender Ausschuß, der sogenannte *ONP-Ausschuß*, eingesetzt. Dieser setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission. Dem ONP-Ausschuß wird bei der Durchführung einzelner ONP-Richtlinien eine „tragende Rolle“ zudedacht.⁸⁹ Er erfüllt drei grundlegende Funktionen, die ihm durch unterschiedliche ONP-Richtlinien zugewiesen werden:⁹⁰ (i) Beratung der Kommission bei Entscheidungen, die in deren Kompetenz liegen (ii) die Annahme bestimmter uniformer Regeln, die von der Kommission vorgeschlagen und vom ONP-Ausschuß mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können⁹¹ und (iii) die Schlichtung in Streitfällen soweit „auf nationaler Ebene keine Einigung zu erzielen“ ist (ONP-Mietleitungs-Richtlinie 92/44/EWG, Art. 12) oder Telekommunikationsunternehmen aus mehr als einem Mitgliedstaat in den Streitfall verwickelt“ sind (ONP-Sprachtelefonie-Richtlinie 96/62/EG, Art. 27).

⁸⁷ Allerdings haben sich mehrere Mitgliedstaaten (Griechenland, Irland, Österreich, Portugal und Schweden) nicht an diesem Übereinkommen beteiligt (Forester Norall & Sutton 1996: 64). Zudem beschränkte sich ETO zunächst auf die Bereitstellung von Information über die nationalen Lizenzverfahren und die Erarbeitung einheitlicher Antragsformulare. Angesichts der begrenzten Hilfe die ETO bieten kann, wurde es bisher von potentiellen Lizenznehmern nur wenig genutzt (vgl. Kiessling 1998: 214).

⁸⁸ Gem. Art. 12 der Richtlinie 97/13/EG (s. Fußnote 20) kann die Kommission ECTRA/ETO Aufträge zur Erarbeitung harmonisierter Auflagen und Verfahren für Allgemeingenehmigungen erteilen.

⁸⁹ Vgl. z.B. den Erwägungsgrund (21) der ONP-Mietleitungsrichtlinie 92/44/EWG.

⁹⁰ Vgl. Forester Norall & Sutton 1996: 7f..

⁹¹ Stimmt der ONP-Ausschuß dem Entwurf der Kommission nicht zu, so unterbreitet die Kommission ihren Vorschlag dem Rat.

Angesichts der Begrenztheit seiner Aufgaben sowie der lockeren organisatorischen Struktur und der Austauschbarkeit seiner personellen Zusammensetzung kann der ONP-Ausschuß sicher nicht als eigenständige „europäische Regulierungsbehörde“ angesehen werden. Im Zusammenhang mit der sich wandelnden inhaltlichen Ausrichtung der europäischen Politik im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen und der zunehmenden Bedeutung, die der Gemeinschaftspolitik in diesen Sektoren zukommt, wird seit einiger Zeit jedoch auch über die Schaffung (unabhängiger) eigenständiger europäischer (Regulierungs-)Behörden mit weitergehenden exekutiven (und quasi-judikativen) Vollmachten diskutiert.

Die sogenannte „Bangemann-Gruppe“⁹² spricht sich in ihrem dem Rat 1994 vorgelegten Bericht (eindeutig) für die Schaffung einer europäischen Telekommunikationsregulierungsbehörde aus. Sie „empfiehlt die Schaffung einer Autorität auf europäischer Ebene, über deren Aufgaben unverzüglich bestimmt werden sollte“.⁹³ Zu ihren Aufgaben sollten u.a. die Lizenzvergabe, der Netzverbund und, wo notwendig, die Verwaltung knapper Radiofrequenzen und Teilnehmernummern gehören – Tätigkeiten, die nach Ansicht der Gruppe, wegen ihrer gemeinschaftsweiten Natur auf europäischer Ebene geregelt werden müssen. Die Diskussion um eine Europäische Telekommunikationsregulierungsbehörde hat zwischenzeitlich (konkreten) Niederschlag in der europäischen Gesetzgebung gefunden. So wird die Kommission in Art. 22 (2) der Zusammenschalt-Richtlinie 97/33/EG aufgefordert, im Rahmen eines bis spätestens 31.12.1999 vorzulegenden Berichts über die Durchführung der Richtlinie auch zu prüfen, „welchen zusätzlichen Nutzen die Einsetzung einer Europäischen Regulierungsbehörde hat, die diejenigen Aufgaben übernimmt, bei denen sich herausstellen sollte, daß sie besser auf Gemeinschaftsebene durchgeführt werden“.⁹⁴

⁹² Siehe oben Fußnote 54.

⁹³ Mitglieder der Gruppe von Persönlichkeiten zur Informationsgesellschaft, 1994: 13.

⁹⁴ Durch die Richtlinie 97/51/EG wurde eine entsprechende Formulierung auch in Art. 8 der ONP-Rahmenrichtlinie 90/387/EWG aufgenommen. Zwischenzeitlich hat die Kommission Denton Hall und NERA beauftragt, die Vorstellungen der Industrie und die gesetzlichen und praktischen Möglichkeiten zur Schaffung

Auf einer weniger sektorspezifischen Ebene wurden die sich durch die Liberalisierung der netzgebundenen Infrastrukturen verändernden Anforderungen an die europäische Wettbewerbspolitik zum Anlaß genommen, die Forderung nach einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde (eines Europäischen Kartellamtes) wieder neu zu beleben.⁹⁵ Es wird hierbei insbesondere argumentiert, daß die Kommission bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen angesichts der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten oftmals unter erheblichen Druck seitens der Mitgliedstaaten geraten wird und daß eine unabhängige Kartellbehörde diesem Druck eher standhalten würde als die Kommission.⁹⁶ Während die Kommission auf eine Vielzahl von Gemeinschaftszielen verpflichtet ist, die im Zweifel immer eine Rechtfertigungsmöglichkeit dafür bieten, von der strikten Anwendung der Wettbewerbsregeln abzusehen, könnte ein unabhängige europäische Wettbewerbsbehörde ausschließlich auf das Ziel der Förderung bzw. Sicherung des Wettbewerbs (und die strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln) verpflichtet werden (vgl. Nicolaidis 1997: 125).

Schließlich wird im Zusammenhang mit Problemen beim Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze insbesondere mit den Schwierigkeiten bei der Attrahierung privaten Kapitals und der Verwirklichung öffentlich-privater Partnerschaften zur Finanzierung der Vorhaben der transeuropäischen (Verkehrs)Netze auch die Schaffung spezifischer Koordinierungsinstitutionen im Bereich der Infrastrukturplanung und -finanzierung diskutiert.⁹⁷ In einer u.a. von der Generaldirektion VII (Verkehr) der Kommission geförderten Untersuchung zur Rolle öffentlich-privater Partnerschaften bei der Finanzierung und Erstellung

einer Europäischen Regulierungsbehörde für Telekommunikation zu bewerten. Zu den Ergebnissen vgl. Worthy und Kariyawasam 1998.

⁹⁵ Für einen Überblick über die seit den 60er Jahren immer wieder aufflammende Diskussion um die Schaffung eines unabhängigen Europäischen Kartellamtes vgl. Bartodziej 1994: 25ff sowie Wilks und McGowan 1995.

⁹⁶ Wesentliches Definitionsmerkmal der „Unabhängigkeit“ einer europäischen Wettbewerbsbehörde ist hierbei eine – verglichen mit dem umfassenden Zielkatalog der Artikel 3 und 3a EGV, auf den die Europäische Kommission, Rat und Parlament verpflichtet sind – spezifische Zielverpflichtung dieser Institution. Vgl. Fußnote 80.

⁹⁷ Vgl. Kommission 1996a: 21ff..

transeuropäischer Infrastrukturnetze wird die Etablierung einer Europäischen Infrastrukturagentur vorgeschlagen, der langfristig (begrenzte) eigenständige exekutive Kompetenzen eingeräumt werden sollten, um private Infrastrukturinvestitionen für die TEN zu fördern (Cowie 1996: 84ff.).

IV. Offene Fragen

Die im vorigen Kapitel beschriebenen inhaltlichen und institutionellen Veränderungen in der Organisation und Regulierung der Netzinfrastruktursektoren Verkehr, Telekommunikation und Energie stellen wichtige Schritte hin zu einer europäischen Wirtschaftsverfassung für den Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen dar. Dieser Veränderungsprozeß ist sicherlich noch nicht abgeschlossen. Die Entwicklung in den verschiedenen Infrastruktursektoren und die Erfahrungen mit dem neugestalteten Regulierungsrahmen werden in Zukunft Anlaß zu weiteren inhaltlichen und institutionellen Veränderungen der europäischen Infrastrukturpolitik geben. Bereits jetzt wird eine Vielzahl weiterer Veränderungen inhaltlicher und institutioneller Art innerhalb und zwischen den europäischen Organen und den Mitgliedstaaten diskutiert (vgl. z.B. die Vorschläge der Kommission zu drei neuen Richtlinien im Bereich des Eisenbahnverkehrs und die Diskussion um die Schaffung einer europäischen Telekommuniaktionsregulierungsbehörde).

Angesichts der gravierenden Unterschiede in den ordnungspolitischen Vorstellungen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Organen bestehen dabei nach wie vor erhebliche Unsicherheiten und Meinungsunterschiede darüber, wie die europäische Wirtschaftsverfassung im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen inhaltlich und institutionell weiterentwickelt werden sollte:⁹⁸

- Inwieweit besteht (auch langfristig) sektorspezifischer staatlicher Planungs- und Regulierungsbedarf im Bereich der netzgebundenen Infrastrukturen?

⁹⁸ Dies gilt allerdings nicht nur für die Politik, sondern auch für die Wissenschaft. Vgl. hierzu Bickenbach (1998).

Welche Grundregeln sollten dabei verfolgt werden? Welche Instrumente sollten eingesetzt werden?

- Welche konkreten Aufgaben und Regelungskompetenzen sollten auf Gemeinschaftsebene, welche bei den Mitgliedstaaten angesiedelt werden und wie sollte die Wahrnehmung dieser Aufgaben institutionell ausgestaltet werden?

Diese inhaltlichen und institutionellen Fragen können nicht unabhängig voneinander beantwortet werden: Probleme bei der Bestimmung und Implementierung der (optimalen) Regulierungsregeln determinieren den Bedarf an diskretionären Entscheidungsspielräumen sowie den Informations- und Differenzierungsbedarf bei der Wahl und Implementierung der Infrastrukturpolitik. Umgekehrt beeinflusst die Verteilung der Kompetenzen Art und Umfang des zu erwartenden Politik- bzw. Regulierungsversagen und damit das „Ob“ und „Wie“ der optimalen Regulierung. Die Frage nach der vertikalen bzw. „föderalen“ Arbeitsteilung zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten kann deshalb nur in Verbindung mit der institutionellen Ausgestaltung der Infrastrukturpolitik auf den jeweiligen föderalen Ebenen beantwortet werden.

Ausgangspunkt zur Beantwortung der Frage nach der optimalen Infrastruktur- und Regulierungspolitik ist die Feststellung, daß die betrachteten Infrastruktursektoren (Verkehr, Kommunikation, leitungsgebundene Energien) nicht zuletzt aufgrund ihres Netzcharakters zumindest in Teilbereichen technische und ökonomische Besonderheiten (Elemente natürlicher Monopole und eine Vielzahl allokatonsrelevanter (Netz)Externalitäten) aufweisen, die spezifische institutionelle Voraussetzungen erforderlich machen, um ein effizientes Angebot sicherzustellen. Diese institutionellen Voraussetzungen unterscheiden sich von den Regelungen in anderen Wirtschaftsbereichen – insbesondere auch im Hinblick auf die Rolle der Politik – teilweise erheblich. Selbst nach einer umfassenden Liberalisierung scheinen (zumindest vorübergehend) erhebliche sektorspezifische Regulierungen erforderlich zu sein. Art und Umfang dieser Regulierung werden jedoch im Einzelfall sehr unterschiedlich sein und können sich im Zeitablauf – insbesondere im dynamischen Telekommunikationssektor – rasch ändern. Auf der Basis des aktuellen Standes der normativen Regu-

lierungstheorie ist es nicht möglich, übergreifend für alle Netzinfrastrukturbereiche oder auch nur für die einzelnen Sektoren allgemeingültige und konkrete, eindeutig überlegene Regeln für eine angemessene Infrastruktur- und Regulierungspolitik zu formulieren.⁹⁹ So bleibt beispielsweise auch in der wissenschaftlichen Literatur noch weitgehend offen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen (in den verschiedenen Infrastruktursektoren) private Vereinbarungen in Verbindung mit der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht ausreichen, um eine verlässliche Grundlage für effiziente Netzzugangsregelungen zu schaffen und wann eine spezielle Netzzugangsregulierung sinnvoll ist und wie diese gegebenenfalls konkret ausgestaltet werden sollte. Die normative Regulierungstheorie hält zur Beantwortung dieser Fragen nur vorläufige, recht allgemeine und im einzelnen durchaus umstrittene Antworten parat.

Gerade wegen der Schwierigkeiten, konkrete spezifische Regeln für eine angemessene Infrastruktur- und Regulierungspolitik zu definieren, rücken Fragen nach Kompetenzverteilungen und institutionellen Verfahrensregeln zunehmend in den Vordergrund (auch) der wissenschaftlichen Analyse. Die Vor- und Nachteile eines wirtschaftspolitischen Kompetenztransfers von der mitgliedstaatlichen Ebene auf die europäische Ebene (oder umgekehrt) hängen immer auch von der „Qualität“ der politischen (und administrativen) Institutionen und Entscheidungsprozesse auf der entsprechenden föderalen Ebene ab:

(1) Wie sollen langfristig die Kompetenzen zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene aufgeteilt bzw. gegeneinander abgegrenzt werden? Im Hinblick auf die föderale Kompetenzverteilung stellen dabei nicht nur eine vollständige Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf europäischer Ebene, oder eine vollständige Dezentralisierung der Kompetenzen relevante Alternativen dar; vielmehr sind unterschiedliche Aufteilungen einzelner Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen möglich und auch „Zwischenformen“ von Zentralisierung und Dezentralisierung sind denkbar: eine dezentrale Kompetenzverteilung kann zu freiwilligen kooperativen Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten oder den betroffenen Unternehmen führen; entsprechend könnte sich die zentrale (europäische Ebene) darauf beschränken, Rahmen-

⁹⁹ Vgl. Bickenbach (1998).

bedingungen bzw. Restriktionen vorzugeben unter denen dann auf der Ebene der Mitgliedstaaten entschieden (oder verhandelt) wird. Für die verschiedenen Sektoren stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Gemeinschaft Kompetenzen zur Regelung des Netzzugangs erhalten sollte oder ob rein mitgliedstaatliche Netzzugangsregelungen vorzuziehen sind? Reicht es aus, wenn die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten gewisse inhaltliche (Nichtdiskriminierung, Kostenorientierung) oder institutionelle (Etablierung unabhängiger Regulierungsbehörden) Rahmenregeln für die Ausgestaltung mitgliedstaatlicher Zugangsregelungen vorgibt oder sollte die EG direkte Regulierungskompetenzen gegenüber den Netzbetreibern erhalten? Wie sollten EG-Kompetenzen und mitgliedstaatliche Kompetenzen in diesem Fall abgegrenzt werden?

(2) *Wie sollten auf den jeweiligen „föderalen“ Ebenen die Entscheidungskompetenzen zwischen verschiedenen Organen bzw. Behörden verteilt und wie sollten die Entscheidungs- und Regulierungsprozesse ausgestaltet werden?* Hierbei geht es beispielsweise auf europäischer Ebene u.a. um (i) die Bündelung bzw. Trennung von Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen und die Allokation dieser Kompetenzen auf existierende oder noch zu schaffende europäische Institutionen (z.B. eine europäische Telekommunikationsregulierungsbehörde) sowie (ii) die Festlegung von Zielvorgaben, Entscheidungsspielräumen und die Gestaltung von Entscheidungsprozessen für die einzelnen Institutionen bzw. Organe. Falls die EG etwa im Bereich des Netzzugangs direkte Regulierungskompetenzen erhält, stellt sich die Frage, ob es ausreicht, daß sie gesetzliche Regelungen erläßt und diese (von den Gerichten der Mitgliedstaaten oder vom EuGH) gerichtlich überprüft werden oder ob es etwa aufgrund der – insbes. in einem so dynamischen Sektor wie der Telekommunikation – großen Bedeutung rascher Entscheidungen einer Regulierungsagentur bedarf, die zumindest in erster Instanz rasch entscheidet? Ist es sinnvoll, daß die Kommission (in ihrer jetzigen Form) oder eine einzelne Generaldirektion die Rolle einer solchen Regulierungsagentur übernimmt oder sollte eine eigenständige („unabhängige“) europäische Regulierungsagentur geschaffen werden? Welche Vorgaben hinsichtlich Zielsetzung, Instrumentenwahl und Entscheidungsprozessen sollten einer solchen Agentur gegebenenfalls gemacht werden? Sollte sie z.B. auf die Ziele des EG-Vertrages insgesamt oder auf ein

spezielles Ziel wie die Förderung des Wettbewerbs oder den „Schutz diskriminierungsfreien Netzzugangs“ verpflichtet werden? Sollte die Kommission gegebenenfalls das Recht haben, Entscheidungen der Regulierungsbehörde (aus übergeordneten Erwägungen heraus) zu revidieren?

In Bickenbach (1998) wird argumentiert, daß traditionelle fiskalföderalistische Ansätze für die Beantwortung dieser und ähnlicher normativ-institutioneller Fragen durch neuere institutionenökonomische (vertragstheoretische) Ansätze ergänzt werden sollten. Erst auf der Basis einer solchen theoretisch-konzeptionellen Fundierung lassen sich die spezifischen Besonderheiten einerseits der Infrastruktur- und Regulierungspolitik und andererseits der institutionellen Struktur der Europäischen Union (als Gebilde „sui generis“) bei der (konkreten) Beantwortung der in diesem Kapitel aufgeworfenen Fragen angemessen berücksichtigen.

Literaturverzeichnis

- ABl. (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Rechtsvorschriften (L))*
- (1988). Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16.5.1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsendgeräte. L 131/73.
- (1990a). Richtlinie 90/387/EWG des Rates vom 28.6.1990 zur Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikationsdienste durch Einführung eines offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP). L 192.
- (1990b). Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28.6.1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste. L 192/10.
- (1991a). Verordnung (EWG) 1893/91 des Rates vom 20.6.1991 zur Änderung der Verordnung 1191/69/EWG über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs. L 169.
- (1991b). Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29.7.1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. L 237/25.
- (1992). Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5.6.1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen. L 165/27.
- (1993a). Verordnung (EWG) 95/93 des Rates vom 18.1.1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft. L 14.
- (1993b). Richtlinie 93/89/EWG des Rates vom 25.10.1993 über gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten. L 279/32.
- (1995a). Richtlinie 95/18/EG des Rates vom 19.6.1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen. L 143/70.
- (1995b). Richtlinie 95/19/EG des Rates vom 19.6.1995 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Weegeentgelten. L 143/75.
- (1995c). Verordnung (EG) 2236/95 des Rates vom 18.9.1995 über die Grundregeln für die Gewährung von Gemeinschaftszuschüssen für trans-europäische Netze. L 228/1.

- (1995d). Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs ONP beim Sprachtelefondienst. L 321/69.
- (1996a). Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13.3.1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten. L 74/13.
- (1996b). Entscheidung 1254/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.6.1996 über eine Reihe von Leitlinien betreffend die transeuropäischen Netze im Energiebereich. L 161.
- (1996c). Richtlinie 96/48/EG des Rates vom 23.7.1996 über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems. L 235/6.
- (1996d). Entscheidung 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9.9.1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. L 228.
- (1996e). Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.12.1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. L 27/20.
- (1997a). Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10.4.1997 über einen allgemeinen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste. L 117.
- (1997b). Entscheidung 1336/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.1997 über Leitlinien für transeuropäische Telekommunikationsnetze. L 183.
- (1997c). Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.6.1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang. L 199/42.
- (1997d). Richtlinie 97/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.10.1997 zur Änderung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates zwecks Anpassung an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld. L 295/23.
- (1998). Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

- vom 22.6.1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt. L 204.
- Austin, M. (1994). Europe's ONP Bargain: What's In It for the User? *Telecommunications Policy* 18 (2): 97–113.
- Bartodziej, P. (1994). *Reform der EG-Wettbewerbsaufsicht und Gemeinschaftsrecht*. Baden-Baden.
- Bickenbach, F. (1998). *Regulierung und Wettbewerb im Bereich der Netzinfrastrukturen: Aufgaben, Instrumente und Institutionen*. Erscheint als Kieler Arbeitspapier.
- Blankart und Knieps (1992). Netzökonomik. In E. Boettcher et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie (11)*. Tübingen.
- Borchardt, K.-D. (1996). *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*. Heidelberg.
- Boss, A., C.-F. Laaser und K.-W. Schatz et al. (1996). *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.
- Cave, M. und P. Crowther (1996). Dertermining the Level of Regulation in EU Telecommunications. *Telecommunications Policy* 20 (10): 725–738.
- Cowie, H. (1996). *Private Partnerships and Public Networks in Europe*. Federal Trust Report. London.
- Ewers, H.-J. und F. v. Stackelberg (1998): Verkehrspolitik. In P. Klemmer (Hrsg.), *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*. München.
- Forrester Norall & Sutton (1996). *The Institutional Framework for the Regulation of Telecommunications and the Application of the EC Competition Rules. Final Report*. Report to the European Commission (DG IV). Luxemburg.
- Haar, B. (1995). *Marktöffnung in der Telekommunikation*. Wirtschaftsrecht der internationalen Telekommunikation, Bd. 25. Baden-Baden.
- Hermes, G. (1998). *Staatliche Infrastrukturverantwortung*. Jus Publicum, Beiträge zum Öffentlichen Recht, Bd. 29.
- Klodt, H. et al. (1995). *Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation*. Kieler Studien 272. Tübingen.
- Klodt, H. und Jürgen Stehn et al. (1992). *Die Strukturpolitik der EG*. Kieler Studien 249. Tübingen.

- Kiessling, Th. (1998). *Optimale Marktstrukturregulierung in der Telekommunikation*. Wirtschaftsrecht der internationalen Telekommunikation, Bd. 34. Baden-Baden.
- Knieps, G. (1996). *Wettbewerb in Netzen: Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr*. Tübingen.
- (1997). Möglichkeiten und Grenzen des Aufbaus transeuropäischer Netze. In K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M. E. Streit (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* (16). Tübingen.
- (1998). Telekommunikationspolitik. In P. Klemmer (Hrsg.), *Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik*. München.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993). *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch, KOM(93) 700 endg. Luxemburg.
- (1995). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Anpassung der Richtlinien 90/387/EWG und 92/44/EWG des Rates an ein wettbewerbsorientiertes Telekommunikationsumfeld*. KOM(95) 543 endg. Luxemburg.
- (1996a). *Transeuropäische Netze. Jahresbericht 1996*. KOM(96) 645 endg. Luxemburg.
- (1996b). *Mitteilung der Kommission: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*. KOM(96) 443 endg. Luxemburg.
- (1996c). *Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft*. Weißbuch, KOM(96) 421 endg. Luxemburg.
- (1997). *Transeuropäische Netze. Bericht der Kommission an den Europäischen Rat*. KOM(97) 654 endg. Luxemburg.
- (1998). *Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU*. Weißbuch, KOM(98) 466 endg. Luxemburg.
- Kruse, J. und Th. Kiessling (1997). *Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze*. In K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M. E. Streit (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* (16). Tübingen.
- Kumkar, L.(1995). *Widerstände und Spannungen auf dem Weg zum europäischen Binnenmarkt für Elektrizität*. *Die Weltwirtschaft* (4): 444-470.

- (1998a). Privatwirtschaftliche Koordinierungsstrukturen in vertikal strukturierten Industrien: Eine Analyse der Stromwirtschaft auf Grundlage der neuen Institutionenökonomik. Kieler Arbeitspapiere 873. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
 - (1998b). Regulierung vertikal strukturierter Industrien: Eine Analyse der Stromwirtschaft auf Grundlage der neuen Institutionenökonomik. Kieler Arbeitspapiere 874. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
 - (1998c). Die deutsche Energierechtsnovelle aus ökonomischer Sicht – Über Alleinabnehmer, zugelassene Kunden und Vorrangregeln für einzelne Energieträger. *ZNER* (1): 26–39.
- Kumkar, L. und A. D. Neu (1997). *Nach beschlossener Marktöffnung auch Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft?: Status quo und Perspektiven in Deutschland und Europa*. Kieler Sonderpublikationen. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 236. Tübingen.
- (1997). „Infrastrukturpolitik der Europäischen Union – ein Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip?“ In: H. Karl (Hrsg.), *Transeuropäische Netze*. Bonner Schriften zur Integration Europas 9: 31–58. Bonn.
- Mitglieder der Gruppe von Persönlichkeiten zur Informationsgesellschaft (1994). *Europa und die globale Informationsgesellschaft: Empfehlungen für den Europäischen Rat*. Brüssel.
- Nicolaides, P. (1997). Competition Versus Social Responsibility in the European Union. *Intereconomics* 32(3): 115–125.
- Nicolaysen, G. (1997). Kommentar zu „Dienstleistungsmonopole und Netzzugang in der europäischen Wirtschaftsverfassung“ von J. Basedow. In K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M. E. Streit (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* (16). Tübingen.
- OJ (Official Journal of the European Communities, C)*. (1998). Notice on the Application of the competition rules on access agreements in the telecommunications sector. Framework, Relevant Markets and Principles. 22.8.1998. 98/C 265/02.
- o.V. (1998a). EU-Kommission prüft Telefongebühren. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. Juli 1998

- (1998b). Zu hohe Gebühren für Auslandsgespräche. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14. Aug. 1998.
- Schatz, K.-W. (1996). Zur Entwicklung des Begriffs Infrastruktur. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 19: 122–136.
- Schmidtchen, D. und C. Bier (1997). Liberalisierte Strommärkte: Strategische Herausforderung für die Unternehmen und Konsequenzen für die Verbraucher. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 152. Tübingen.
- Sichelschmidt, H. (1997). Das Programm „Transeuropäische Netze“ der EU – ein sinnvolles Konzept für den Verkehr von morgen? *Die Weltwirtschaft* (4): 396–425.
- Spiller und Vogelsang (1997). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment in the UK: The Case of Telecommunications. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153(4): 607–629.
- Turner, C. (1995). Trans-European Networks and the Common Information Area: the Development of a European Strategy. *Telecommunications Policy* 19 (6): 501–508.
- Van Miert, K. (1997). A European View on Opening Up Networked Industries to Competition: The Telecommunications Example. Vortrag gehalten auf der VIIIth International Antitrust Conference, 27. Oktober, Berlin.
- Werle, R. (1997). Technische Standardisierung im deregulierenden Europa. In K.-E. Schenk, D. Schmidtchen, M. E. Streit (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* (16). Tübingen.
- Worthy, J. und R. Kariyawasam (1998). A Pan-European Telecommunications Regulator? *Telecommunications Policy* 22 (1): 1–7.
- Wilks, S. und L. McGowan (1995). Disarming the Commission: The Debate over a European Cartel Office. *Journal of Common Market Studies* 32 (2): 259–273.
- Wolf, H. (1997). Zur wettbewerbsmäßigen Organisation des Zugangs zu Flughäfen. Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVWG), Reihe B, B 199: 62–81.