

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK
CENTRE OF EUROPEAN LAW AND POLITICS

University Bremen

ZERP

Olga Batura

Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen

ZERP- Arbeitspapier 2/2013

Die vorliegende Untersuchung entstand im Teilprojekt A1 „Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen“ im Rahmen des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“.

Ich bedanke mich bei Prof. Dr. Markus Krajewski für die Unterstützung mit Rat und Tat bei der Vorbereitung dieser Untersuchung.

IMPRESSUM

Herausgeber/ Redaktion/ Vertrieb:	Zentrum für Europäische Rechtspolitik Universität Bremen Universitätsallee, GW 1 28359 Bremen
Nachdruck:	Nur mit Genehmigung des Herausgebers
ISSN (Internet):	1868-7520

Bremen, im Dezember 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Begriffliche Grundlagen und Hintergrundinformationen.....	6
a) Begriffe.....	6
b) Technische Besonderheit der Telekommunikation als Dienstleistung und technologische Veränderungen in der Telekommunikation.....	9
c) Regulierungsmodelle des Telekommunikationssektors	10
2. Die soziale Einbettung des liberalisierten TKDL-Marktes durch das Konzept des Universaldienstes	14
a) Begriff des Universaldienstes und seine Begründung.....	14
b) Universaldienst und Universalzugang	16
c) Argumente gegen den Universaldienst.....	17
3. Potentielle Konflikte bei der Liberalisierung des TKDL-Sektors	19
4. Entstehung des WTO-Telekommunikationsregimes	21
a) Einfluss wirtschaftlicher Akteure	22
b) Die Wahl des Liberalisierungsforums und die Rolle der ITU im Liberalisierungsprozess	25
c) Staatliche Akteure und internationale Organisationen	27
(1) Verhandlungen über die Mehrwertdienste.....	28
(2) Verhandlungen über die Basisdienste.....	31
(3) Internationale Regulierungsansätze im Referenzpapier	34
d) Fazit.....	35
5. Entstehung des EG-Telekommunikationsregimes.....	37
a) Die Europäische Kommission und die Liberalisierung des TKDL-Marktes	39
b) Liberalisierung der Basisdienste und Regulierung des TKDL-Marktes	46
c) Fazit.....	51
6. Liberalisierungs- und Regulierungsstand in der WTO und in der EG	53
a) WTO	53
i. Telekommunikationsannex.....	54
ii. Abkommen über Basistelekommunikationsdienste	55
iii. Referenzpapier über Regulierungsgrundsätze.....	58
b) EG.....	60
i. Liberalisierungsstand.....	60
ii. Regulierungsstand	62
iii. Sozialregulierung am Beispiel des Universaldienstes.....	64
c) Fazit.....	67

Obwohl ein Austausch von Telekommunikationsdienstleistungen (weiter – TKDL) gegen eine geldwerte Gegenleistung schon seit fast einem Jahrhundert stattfindet, wurden diese Transaktionen erst in den 1980er Jahren als Handel betrachtet. Im Laufe fast des ganzen 20. Jahrhunderts wurden die TKDL national und international – wie auch andere Dienstleistungen – als nicht handelbar bezeichnet. Technologische Entwicklungen und die Globalisierung der Märkte sowie Lobby-Aktivitäten von internationalen Großunternehmen haben eine Revision dieser Sicht ausgelöst. Zum Ende der 1980er Jahre war es herrschende Meinung, dass die Vorteile der Kommunikationstechnologien am besten unter Wettbewerbsbedingungen ausgenutzt und maximiert werden können. Einige Länder (die USA, Großbritannien, Japan) haben eine teilweise Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts auf der nationalen Ebene durchgeführt, was den Handlungsdruck auf der internationalen Ebene erhöht hat.

Grundsätzlich erfolgt die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in drei Schritten in folgender Reihenfolge: Liberalisierung des Marktes für Telekommunikationsendgeräte; Liberalisierung des Marktes für Mehrwert- und Basis-TKDL und Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur. Ohne die Bedeutung der ersten und der dritten Phase für die Entstehung eines Telekommunikationsmarktes mit vollständiger Konkurrenz zu bagatellisieren, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die Liberalisierung des TKDL-Marktes, was einen gerechteren Vergleich mit der Liberalisierung der Gesundheitsdienstleistungen¹ ermöglicht.

Es existiert umfangreiche Literatur zur TKDL-Liberalisierung, insbesondere in Bezug auf die EG, denn sie diente oft als eine Fallstudie in der wissenschaftlichen Literatur über die europäische Integration und Politikgestaltung (policy-making). Dabei wird die Diskussion geführt zwischen den „Supranationalisten“, die die bestimmende Rolle der europäischen Institutionen – der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs – unterstreichen (Sandholtz 1998), und den „Intergouvernementalisten“, die zwar eine wichtige Mitwirkung der europäischen Institutionen nicht bestreiten, aber sie auf eine Partnerrolle der Mitgliedstaaten reduzieren (Thatcher 2001).

1 Die Untersuchung zur Liberalisierung von Gesundheitsdienstleistungen wurde im Rahmen des Teilprojekts „Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen“ von Markus Krajewski durchgeführt. Die vergleichende Untersuchung zu Telekommunikations- und Gesundheitsdienstleistungen ist veröffentlicht in Batura, Olga und Markus Krajewski, Liberalisierung und Regulierung von Telekommunikations- und Gesundheitsdienstleistungen, in: Josef Falke & Christian Joerges (Hrsg.), *Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen*, Baden-Baden 2013, 145-210.

In der vorliegenden Untersuchung wird auf alle relevanten Faktoren eingegangen, die zur Liberalisierung des TKDL-Marktes geführt haben, um möglichst ihren Einfluss auf diese Entwicklung zu gewichten. Dies entspricht eher dem Ziel, die Entwicklungen im Telekommunikationssektor auf der EG- und auf der WTO-Ebene zu vergleichen, um zu erklären, warum der Fortschritt der Liberalisierungsreformen und die Regulierungsintensivität so unterschiedlich ausfallen.

In der vorliegenden Arbeit sollen zuerst die relevanten begrifflichen Grundlagen des TKDL-Sektors erklärt und soziale Relevanz der TKDL aufgezeigt werden. Danach werden – separat für die EG und für die WTO – der Verlauf der Liberalisierung, die Entstehung der regulatorischen Gesetzgebung sowie der gegenwärtige Stand der Liberalisierung und Marktregulierung in den beiden Organisationen dargestellt. Dabei werden vor allem Erklärungsansätze des jetzigen Regulierungs- und Liberalisierungsstandes diskutiert.

1. Begriffliche Grundlagen und Hintergrundinformationen

a) Begriffe

Die Begriffe Telekommunikation, Telekommunikationsdienst und TKDL sind im Europarecht und im WTO-Recht nicht klar definiert und werden austauschbar verwendet. Im GATS-Recht definiert Ziff. 3 des Annex über Telekommunikationsdienstleistungen (weiter – Telekommunikationsannex) Telekommunikation als „die Übertragung und den Empfang von Signalen auf elektromagnetischem Weg“. Weiterhin wird in dem Telekommunikationsannex versucht, öffentliche Telekommunikationsdienste zu definieren, denn der Geltungsbereich des Telekommunikationsannexes erstreckt sich auf alle Maßnahmen eines Mitglieds, die den Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten und deren Nutzung betreffen (Ziff. 2 lit. a) Telekommunikationsannex). Als öffentlich bezeichnet Ziff. 3 lit. b) des Annex jede Art von Telekommunikationsdienst, „der nach dem ausdrücklichen oder tatsächlichen Willen des Mitglieds der Öffentlichkeit allgemein angeboten werden muss“. Diese Formulierung deutet darauf hin, dass öffentliche TKDL sowohl von staatlichen als auch von privaten Unternehmen angeboten werden können. Die Telekommunikationsdienste bestehen laut dem Annex in der

„Übertragung von vom Kunden stammenden Informationen in Echtzeit zwischen zwei oder mehr Punkten ..., ohne dass auf dem Übertragungsweg inhaltliche oder förmliche Veränderungen der vom Kunden stammenden Informationen vorgenommen werden“.

Als Beispiele solcher Dienste wurden Telegraphie, Telephonie, Telex und Datenübertragung genannt. Die Bezugnahme auf die reine Übertragung von Information sowie die aufgelisteten Beispiele verweisen auf die in der Uruguay-Runde verwendete Umschreibung von Basistelekommunikationsdiensten (Moos 2003: 159; Gao 2008: 692, 694).

In den nationalen Listen der Zugeständnisse findet man weitere Definitionen der TKDL, wobei die Mitglieder es bevorzugten, für größere Klarheit Bezug auf die Klassifizierungsliste von Dienstleistungen zu nehmen. Die sektorale Klassifizierungsliste von Dienstleistungen MTN.GNS/W/120 vom 10.07.1991 (Services Sectoral Classification List) wurde vom GATT-Sekretariat im Auftrag der Mitglieder und unter Berücksichtigung ihrer Anmerkungen als ein Hilfsmittel für Verhandlungen über Dienstleistungen während der Uruguay-Runde ausgearbeitet.² Die TKDL werden nach Art der Dienstleistung in 15 Unterkategorien unterteilt, die auf die internationale Produktklassifikation der UNO (Central Product Classification) – allerdings in ihrer älteren Version – zurückgehen.³

Für Zwecke der Verhandlungen wurden die Unterkategorien später in zwei Gruppen – Basis- und Mehrwertdienste – eingeteilt.⁴ Die Zuordnung der einzelnen TKDL entsprach nicht immer der nationalstaatlichen Praxis. Die Unterscheidung zwischen Basis- und Mehrwertdiensten war unter anderen Bezeichnungen nur in einigen Rechtsordnungen vertreten, wo sie einem regulatorischen Zweck diene. Die Mehrwertdienste wurden in den meisten GATT-Mitgliedern auf der Wettbewerbsbasis angeboten bzw. die Mitglieder waren eher bereit, diese TKDL für den internationalen Wettbewerb zu öffnen. Die zu Basisdiensten gehörenden TKDL waren generell für das staatliche Monopolunternehmen reserviert, was mit der Notwendigkeit des Schutzes des öffentlichen Interesses begründet wurde. Die Unterscheidung zwischen den Basis- und

2 Zum Status des W/120 Klassifizierung siehe Appellate Body Report, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (US – Gambling), WT/DS285/AB/R, adopted 20 April 2005; Panel Report, WT/DS285/R, adopted 20 April 2005.

3 Die Klassifizierung des GATT-Sekretariats entspricht der Version CPCprov. Momentan gibt es schon eine vierte Version CPC Ver.2. Siehe <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=9&Lg=1>>.

4 Zu Basisdiensten zählen die TKDL von a bis g (Sprachtelephonie; paketvermittelte Datenübertragung; leitungs-vermittelte Datenübertragung; Telex; Telegraph; Fax; private Mietleitungen). Die TKDL von h bis n (E-Mail; Voicemail; online-Abfrage von Informationen und Daten; elektronischer Datenaustausch; erweiterte Fax-Dienstleistungen; Umkodierung und Protokollkonvertierung; online-Informations- und Datenverarbeitung) gehören zu Mehrwertdiensten. Die Liste ist offen. In die Unterkategorie o („other“) fallen daher sowohl Basis- als auch Mehrwertdienste.

Mehrwertdiensten ist weiterhin im WTO-Recht enthalten, obwohl sie heutzutage nicht mehr relevant ist, weil technologische Entwicklungen und Konvergenz jegliche technische Unterschiede dazwischen eliminiert haben und weil mit der Liberalisierung des ganzen TKDL-Sektors auch regulatorische Argumente entfallen sind. Außer der genannten Auflistung gibt es keine allgemeine Definition, die eine klare Unterscheidung zwischen den Basis- und Mehrwertdiensten erlaubt. In der Entscheidung über die Verhandlungen über Basistelekommunikationsdienste vom 15. April 1994 wurde zwar eine Definition dieser Dienste verwendet, die jedoch sehr breit ist und eigentlich alle TKDL umfasst: „Telekommunikationsnetze und -dienste“.

Die dargestellte begriffliche Verwirrung und die Abwesenheit einer allgemeinen Definition der TKDL sowie der Mehrwert- und Basistelekommunikationsdienste deuten auf die Unfähigkeit der WTO-Mitglieder, sich über eine bestimmte Definition zu einigen.

Im Europarecht ist die Begrifflichkeit nicht so verschwommen wie im WTO-Recht. Die Begriffe „elektronische Kommunikation“, „Telekommunikation“ und „Kommunikation“ werden zwar auswechselbar benutzt, obwohl ihre Bedeutung nicht gleich ist. Der Begriff „elektronische Kommunikation“, der 2002 in das Sekundärrecht eingeführt wurde, um dem Konvergenzphänomen Rechnung zu tragen, ist ein Sammelbegriff, der außer Telekommunikation auch andere Formen der Kommunikation mithilfe elektromagnetischer Signale (z.B. durch Radio, Kabelfernsehnetze, optische Kabel) umfasst.⁵ Diese Unterscheidung ist für die vorliegende Untersuchung von keiner entscheidenden Bedeutung, weswegen die Begriffe „elektronische Kommunikation“ und „Telekommunikation“ hier auswechselbar benutzt werden.

Der Begriff der TKDL ist nicht definiert. Jedoch kennt das Sekundärrecht den Begriff der elektronischen Kommunikationsdienste: „gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen, einschließlich Telekommunikations- und Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, jedoch ausgenommen Dienste, die Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben“.⁶

5 Zur Verdeutlichung der Begrifflichkeit siehe Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2002/77/EG der Kommission vom 16. September 2002 über den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste, ABl. L 249 v. 17.9.2002, S. 21-25; Burri Nenova, Mira (2007), *EC Electronic Communications and Competition Law*, 2007, London: Cameron May, Chapter 4, Section 3.2.2.

6 Artikel 2 lit. c) Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), ABl. L 108 v. 24.4.2002, S. 33-50.

Man kann zwischen den Begriffen „elektronische Kommunikationsdienste“ und „TKDL“ ein ähnliches Verhältnis wie zwischen der „elektronischen Kommunikation“ und „Telekommunikation“ vermuten. Die TKDL bedeutet in diesem Fall nur eine besondere Art der elektronischen Kommunikationsdienste, was für die vorliegende Untersuchung nicht relevant ist und somit nicht weiter beachtet wird. In EG-Dokumenten im deutschen Sprachgebrauch werden die Begriffe Telekommunikationsdienste und TKDL als Synonyme verwendet (im Englischen beides – telecommunications services). Dieser Praxis folgt auch die Verwendung der Begriffe in der vorliegenden Arbeit.

b) *Technische Besonderheit der Telekommunikation als Dienstleistung und technologische Veränderungen in der Telekommunikation*

Wie die oben angeführte Definition verdeutlicht, besteht die Telekommunikation in der Übertragung von elektromagnetischen Signalen. Das ist die selbständige Dienstleistung, die Telekommunikation an sich darstellt. Der Nutzen und der Wert der Telekommunikation bestehen dabei im Inhalt des Signals, der heutzutage Text, Sprache, Daten, Video oder Bilder tragen kann. Lange Zeit jedoch war nur die Übertragung von Zeichen (Telegraph) oder Sprache (Telefon) als Dienstangebot möglich, und das Signal war mit dem Inhalt aufs Engste verbunden bzw. identisch. Diese technische Eigenschaft begründete die Betrachtung der Telekommunikation als eine unterstützende Dienstleistung für andere Aktivitäten. Eine eigenständige wirtschaftliche Bedeutung wurde der Telekommunikation lange Zeit nicht zugeschrieben, denn der Wert der Dienstleistung, für welche TKDL als Informationsleitung diente, stand im Vordergrund.

Erst die technologischen Entwicklungen der 1970-1980er Jahre und die regulatorische Reform in manchen Nationalstaaten (USA, Großbritannien) haben diese Betrachtungsweise in Frage gestellt. Die zweite Rolle der Telekommunikation – als selbständige Dienstleistung – wurde insbesondere im Vorfeld und während der Dienstleistungsliberalisierungsrunde des GATT / der WTO stark diskutiert. Man hat angefangen von einer Doppelfunktion der Telekommunikation zu sprechen: sie war einerseits eine unterstützende, andererseits auch eine selbständige Dienstleistung, deren Wert sich unabhängig ermitteln lässt. Der Prozess der Umwandlung von Telekommunikation in ein handelbares Wirtschaftsgut kann als Kommodifizierung bezeichnet werden.

Wie oben angedeutet, haben die Veränderungen der Telekommunikationstechnologie und die Weiterentwicklung der Technik eine ausschlaggebende Auswirkung auf die Regulierung dieser Dienstleistungen. Da Telekommunikation eine sehr technologieintensive Industriebranche ist, die mit vielen (wirt-

schaftlichen) Tätigkeitsbereichen verbunden ist, haben neue technologische Entwicklungen unmittelbare und weitreichende Folgen für die Geschäftsführung sowie für menschliche Interaktion. Dies ruft die Notwendigkeit der Regulierungsreform der Telekommunikation hervor, wie in den folgenden Kapiteln dargestellt wird. Die wichtigsten technologischen Veränderungen der letzten Jahre für die Telekommunikation waren Digitalisierung und technologische Konvergenz.

Digitalisierung bedeutet eine Umwandlung eines analogen Signals in ein digitales. Der informationelle Inhalt wird binär verschlüsselt und kann somit unterschiedslos über jede Infrastruktur (Kabelnetze, Radiowellen) übertragen werden. Das bedeutet die Verwischung der Grenzen zwischen verschiedenen, früher streng von einander abtrennbaren Kommunikationsnetzen: Telekommunikation und Rundfunk. Gleichzeitig bedeutet das die Entkoppelung des Informationsinhalts von einem bestimmten Träger/Signal. Wenn früher nur die Sprachsignale über Telekommunikationsnetze übertragbar waren, können jetzt auch Text, Bild oder Daten übermittelt werden, weil sie alle binärcodiert quasi gleich sind. Digitalisierung, die mit den Entwicklungen der Computerindustrie zusammenhängt, führte zum Bruch der existierenden Kommunikationsinfrastrukturen, zur Veränderung der Marktstruktur, zur Optimierung der Telekommunikation generell, bestätigte die eigenständige Bedeutung der Telekommunikation als Dienstleistung und war Voraussetzung für die momentan laufende technologische Konvergenz.

Unter Konvergenz versteht man das Zusammenlaufen der Übertragungswege für digitale Inhalte und der entsprechenden Dienste (i.e. Telekommunikation, Rundfunk und Informationstechnologien). Die Konvergenz schlägt sich außerdem in der Möglichkeit nieder, ähnliche Dienste über verschiedene Netze anzubieten (beispielsweise Filme im Fernsehen und Abruf von Videos per Handy), und im Zusammenwirken der Endgeräte (zum Beispiel, PC und Fernseher). Auch die ehemaligen Märkte für Telekommunikations-, Rundfunk- und Informationsdienstleistungen verschmelzen langsam zu einem.

c) Regulierungsmodelle des Telekommunikationssektors

Bevor die TKDL liberalisiert wurden, gehörten sie zusammen mit anderen Infrastrukturdienstleistungen (z.B. Wasser- oder Energieversorgung) zum staatlichen Versorgungssystem und wurden von staatlichen Monopolen im öffentlichen Interesse erbracht. Das öffentliche Interesse bestand darin, dass die Telekommunikation als Kommunikationskanal und -mittel eine Basis für wirtschaftliche Tätigkeit und gesellschaftliches Leben darstellt. Die Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung mit dieser wichtigen Infrastruktur oblag dem

Staat und war mit Demokratie- und Gleichheitsprinzipien sowie mit dem Sicherheitsgedanken verbunden (Langenfurth 2000: 48). Die Wichtigkeit der allgemeinen Versorgung mit TKDL erhöhte sich enorm, als die technologische Entwicklung die Entstehung der Informationsgesellschaft ankündigte, in der Kommunikation alle Lebensbereiche durchdringen sollte.

Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse erbracht werden, müssen unter solchen Bedingungen bereitgestellt werden, dass die von ihnen abhängige Bevölkerung nicht unter einer unangemessenen und ausbeuterischen Behandlung leidet. Als ausbeuterisch, profitorientiert und mit Sozialzielen nicht vereinbar wurde normalerweise das Verhalten der Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen verstanden. Deshalb wurden die TKDL jahrzehntelang von Monopolen unter staatlicher Obhut erbracht. Die ursprüngliche Monopolisierung des Telekommunikationssektors geschah aus fiskalischen, sicherheitspolitischen und militärischen Gründen.⁷ Später begründete man die Monopolstellung mit dem natürlichen Monopol der Branche, das wirtschaftlich gesehen die *economy of scale* and *scope* besser ausnutzen lässt. Das natürliche Monopol⁸ basiert auf der Annahme, dass die wirtschaftlichen Größenvorteile bedingt durch die Eigenschaften der Industrie bei einem Monopol besser erreicht werden können. Dies wird generell bei den Netzindustrien vermutet, weil die Anfangskosten für Netzaufbau und -entwicklung sowie die Folgekosten der Instandhaltung relativ hoch sind. Außerdem ist die mindestoptimale Betriebsgröße in solch einem Markt im Verhältnis zum Marktumfang relativ groß, was wiederum hohe Anfangsinvestitionen bedeutet. Eine Wettbewerbsstruktur auf einem solchen Markt ist nicht möglich und wäre nicht effizient, da sie zu einer Infrastrukturduplizierung führen würde, was hohe Kosten für den Verbraucher bedeutete. Im Ergebnis ist die Versorgung der Nachfrage durch einen Anbieter günstiger als durch mehrere. Das staatliche Eigentum oder die staatliche Kontrolle ermögliche eine effektive Verhinderung von Marktversagen und sichere das Handeln im öffentlichen Interesse, so die damals herrschende Meinung (Bauer 1999: 331-332).

Es lassen sich zwei Monopolmodelle unterscheiden (Moos 2003: 36). In wenigen Ländern wurde eine Monopolkonzession an ein Privatunternehmen erteilt (lange Zeit nur AT&T in den USA), deren Erfüllung von einer unabhängigen staatlichen Behörde kontrolliert wird. Unter dem anderen Modell wurde der gesamte Telekommunikationssektor von einem staatlichen Ministerium oder einem Unternehmen öffentlichen Rechts betrieben (PTT-Modell). Im System der nationalen

7 Für Informationen über die Einführung der Telekommunikation (Telegraph, Telefon) in einzelnen Ländern siehe Noam (1992).

8 Für eine ausführliche wirtschaftswissenschaftliche Erklärung siehe Langenfurth 2000: 57-73.

Monopolmärkte konnte internationale Erbringung der TKDL nur durch eine Zusammenarbeit der nationalen Alleinanbieter erfolgen. Die Monopolunternehmen schlossen bilaterale Zusammenschaltungsvereinbarungen ab, wonach der Monopolanbieter des Empfängers zur Weiterleitung des Gespräches von der Grenze bis zum Endnutzer verpflichtet war. Diese Vereinbarungen bauten auf der Internationalen Telekommunikationskonvention der Internationalen Telekommunikationsunion (weiter – ITU) auf, die den technischen und betrieblichen Ablauf der grenzüberschreitenden Kommunikation begünstigte, ohne die nationale Souveränität der Monopolanbieter einzuschränken.⁹

Man kann kaum von der Existenz eines Telekommunikationsmarktes sprechen, denn sein entscheidendes Element der Preisbildung fand außerhalb des Mechanismus des Angebots und der Nachfrage statt. Generell wurde der Preis für die TKDL-Bereitstellung zentralisiert vom Staat bestimmt und in manchen Ländern als Gebühr bezeichnet. International wurde der Preis für Ferngespräche zwischen den Monopolunternehmen bilateral verhandelt. Der Preis des Anrufs zwischen zwei Ländern blieb dabei immer gleich, unabhängig davon, auf welcher Route (direkt oder über Drittländer) der Anruf geleitet wurde. Solche Preisbildung widerspiegelte die Kosten der Dienstleistungserbringung nicht, sondern basierte auf anderen, oft politischen Überlegungen.¹⁰ Die Einkünfte von den übersteuerten TKDL waren eine wichtige Einnahmequelle für das staatliche Budget, auch eine Quelle der Hartwährung, und wurden für die Quersubventionierung anderer verlustbringender Dienstleistungen innerhalb und außerhalb der Telekommunikationsbranche (zum Beispiel Postdienstleistungen) benutzt.

Die Telekommunikations-Geräteproduzenten waren ebenso in die Monopolstruktur integriert, manchmal als Teil des Monopolunternehmens. Sie waren exklusive Lieferanten für das nationale Monopolunternehmen und profitierten somit vom öffentlichen Vergabewesen. Durch die vom Monopolisten praktizierte Quersubventionierung erhielten die Geräteproduzenten eine Finanzierung für Forschung und Entwicklung auch dann, wenn sie unabhängige Unternehmen waren. Die Tatsache, dass die technischen Standards für den nationalen Telekommunikationsmarkt vom Monopolisten gesetzt wurden, bekräftigte die privilegierte Stellung der nationalen Geräteproduzenten, bedeutete aber auch eine zusätzliche Schranke für den Zugang zum ausländischen Markt (Sandholtz 1998: 141).

9 Mehr zu der grenzüberschreitenden Erbringung der TKDL bei Langenfurth 2000: 141-145.

10 Für eine detaillierte Darstellung und Analyse des Accounting-Rate-Systems der ITU siehe zum Beispiel Langenfurth 2000: 145-150; Frühbrodt 2002: 122-130.

Die technologischen Entwicklungen lösten eine Diskussion über diese Modelle der TKDL-Erbringung aus, weil selbst die Begründung für ihre Existenz in Frage gestellt wurde. Der Digitalisierung und der darauf folgenden Konvergenz hielt das Argument des natürlichen Monopols im Telekommunikationsbereich nicht mehr stand, und die Einführung des Wettbewerbs (Liberalisierung) wurde zu einer ernsthaften Alternative. Die befürchtete Überinvestition und Netzduplizierung sind keine notwendigen Folgen der Liberalisierung. Erstens, auch eine partielle Netzduplizierung würde mit der Zeit zur Kostensenkung führen. Zweitens, bei der Telekommunikation findet der Wettbewerb auf verschiedenen „Produktionsstufen“ statt: Erstellung, Betrieb und Steuerung der Netzinfrastruktur, Erstellung der TKDL, ihre Lieferung und Vermarktung (Frühbrodt 2002: 37). Drittens, dank der Digitalisierung können verschiedene Netze (Kupferkabel, Fernsehkabel, Stromkabel etc.) für die TKDL-Erbringung benutzt werden und somit miteinander konkurrieren. Außerdem wird die Netzduplizierung durch eine Möglichkeit der Netzzusammenschaltung teilweise vermieden.

Ein bedeutender Einwand gegen die Telekommunikationsliberalisierung war die Unmöglichkeit der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben, die dem Monopolanbieter auferlegt wurden, nämlich flächendeckende Versorgung mit TKDL unter Kontrahierungszwang für den Anbieter und unter der Bedingung der Tariffeinheit im Raum. Diese sozialpolitische Aufgabe könne nur von einem geschützten Monopolisten erfüllt werden, da er durch eine interne Quersubventionierung zwischen den ertragsreichen und verlustbringenden Marktanteilen „ein förderungswürdiges Gut unter seinen Kosten anbieten und die Verluste aus den Überschüssen anderer Produkte decken“ könne (Langenfurth 2000: 97). Nach der Einführung des Wettbewerbs würden sich die Marktneulinge auf die lukrativen Marktanteile stürzen („Rosinenpicken“) und somit in diesen Segmenten Preisenkungen hervorrufen. Diese Entwicklung würde den Quersubventionierungsmechanismus des Monopolisten zerstören, weshalb er seiner Pflicht der Grundversorgung mit den TKDL nicht nachkommen könne.

Jedoch kann auch ein Wettbewerbsmarkt durch verschiedene Mechanismen sozial eingebettet werden. Dies kann im Rahmen allgemeiner redistributiver Sozialpolitik erfolgen, wobei die benachteiligten Haushalte/Bürger mit einem „Telefongeld“ unterstützt werden. Eine andere, momentan von vielen Rechtsordnungen bevorzugte Möglichkeit besteht in der Entwicklung einer bereichsspezifischen Sozialregulierung für den Telekommunikationsmarkt, die Teil der Telekommunikationspolitik ist. Die Popularität der bereichsspezifischen Sozialregulierung kann damit erklärt werden, dass für den Staat die Möglichkeit besteht, die Kosten für flächendeckende Versorgung mit TKDL auf Privatunternehmen zu verlagern. Die Notwendigkeit der bereichsspezifischen Telekommunikationsregulierung wird damit begründet, dass der Wettbewerb auf einem frisch liberalisierten Markt einen Sonderschutz gegen den ehemaligen

Monopolisten braucht. Gleichzeitig bedarf es eines besonderen Mechanismus, der die flächendeckende TKDL-Erbringung weiterhin ermöglicht.

2. Die soziale Einbettung des liberalisierten TKDL-Marktes durch das Konzept des Universaldienstes

Die soziale Einbettung der TKDL wurde in den meisten Ländern explizit nicht konzipiert, denn die Erbringung der TKDL in Form einer staatlichen Aufgabe setzte das Handeln im öffentlichen Interesse voraus. Konzepte wie *Daseinsvorsorge* in Deutschland oder *service public* in Frankreich waren auf alle Dienstleistungen anwendbar, die in dieser Art und Weise erbracht wurden.¹¹

Die grundlegenden Änderungen des *ancien régime* im Laufe des Liberalisierungsprozesses verlangten ein neues Konzept der Einbettung für den auf Wettbewerb beruhenden TKDL-Markt. Das US-amerikanische Konzept des Universaldienstes in Bezug auf Basisdienste entwickelte sich speziell, um sozialen Belangen unter Wettbewerbsbedingungen Rechnung zu tragen, und wurde daher in die Regulierungsrahmen der WTO und der EG übernommen.¹²

a) Begriff des Universaldienstes und seine Begründung

Der Ausdruck „Universaldienst“ entstand am Anfang des 20. Jahrhunderts in den USA im Kontext eines heftigen Wettbewerbskampfes zwischen AT&T und den von ihr unabhängigen Telekommunikationsanbietern. Der Universaldienst gehörte zur Wettbewerbsstrategie von AT&T und bezog sich auf die Einheitlichkeit des Dienstes, des Netzes und des Anbieters. Der Ausdruck „Universaldienst“ war ein Pendant zu dem damals existierten Doppeldienst, der zwei nicht zusammenschaltete Telekommunikationssysteme bedeutete. Unter dem Schlagwort „Universaldienst“ strebte AT&T ein einheitliches monopolistisches Telekommunikationssystem an und warb damit, dass in diesem System jeder im Besitz eines Telefons die Vorteile eines ganzen Netzes nutzen kann (Mueller 1997b: 43-53; 96-103; Dordick 1990: 230).

Erst Jahrzehnte später hat sich die Bedeutung des Begriffs – wieder in einem Wettbewerbskontext – geändert. Bei der Teilung von AT&T und der Einführung des Wettbewerbs auf dem TKDL-Markt in den USA hat das Unter-

11 Mehr zu den Konzepten der Dienstleistungen im öffentlichen Interesse siehe: Schweitzer(2002); Eliassen/ From 2009: 243; Krajewski (2011).

12 Die Gründe für die Auswahl des Universaldienstes werden ferner in den Kapiteln über die Entstehung der WTO- und der EG-Regulierung erläutert.

nehmen seine Monopolstellung mit dem Hinweis auf die Erbringung des Universaldienstes (erfolglos) verteidigt. Die Bezeichnung „Universal-“ bezog sich jetzt auf die Allgegenwart des Netzes und des Dienstes und auf die Erreichbarkeit für alle Bürger (Mueller 1993b: 366-367).¹³

Leicht abgeändert, modernisiert und den nationalen Bedürfnissen und Möglichkeiten angepasst, wurde das Konzept des Universaldienstes in Telekommunikationspolitik und -recht aller entwickelten Staaten übernommen. Zurzeit betrachtet man den Universaldienst rechtlich, wirtschaftlich und politisch als ein Element der Sozialpolitik des Wohlfahrtsstaates, mit dem der Staat die Erreichbarkeit der TKDL und den Zugang zu den Netzen für jeden Bürger fördert. Das moderne Verständnis des Universaldienstes beruht auf dem Demokratie- und Gleichheitsgedanken, dass eine universelle Telekommunikationsinfrastruktur zum nationalen Zusammenhalt und zur Chancengleichheit beitragen kann. In manchen Ländern (z.B. USA) wird die Universaldienstverpflichtung aus den Menschenrechten abgeleitet, insbesondere aus der Meinungsfreiheit und der Informationsfreiheit. Die Politik der Gewährleistung des Universaldienstes fördert und erleichtert die Teilnahme des Bürgers am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und verhindert soziale Ausgrenzung und soziale Trennung, weil sie ein Basisangebot an TKDL für die sozial Schwachen sicherstellt. Insofern ist die Universaldienstpolitik mit der partizipativen Demokratie verbunden und versucht, das Problem der digitalen Kluft (*digital divide*) in ihrer nationalen und internationalen Dimension zu lösen.

Es gibt auch wirtschaftliche Gründe, eine Universaldienstpolitik zu verfolgen. Dazu zählen Netzwerkexternalitäten (*network externalities effect*). Dies bedeutet, dass der Wert eines Netzwerks mit jedem neuen Benutzer wächst, wobei der Wert eines Netzwerks dabei weit verstanden werden soll: Nicht nur der kommerzielle Wert für den Besitzer des Netzwerks steigt, sondern auch der Wert oder der Nutzen des Netzwerks für die Benutzer (Graham/ Cornford/Marvin 1996). Netzwerkexternalitäten dehnen sich auf Bereiche des Lebens aus, die mit dem Netzwerk direkt nichts zu tun haben und die einen sozialen Charakter haben, wie z.B. Umweltfreundlichkeit der TKDL im Vergleich zu Transportdienstleistungen oder positive Auswirkung auf öffentliche Sicherheit.

Einem Unternehmen in einem Wettbewerbsmarkt eine Universaldienstverpflichtung aufzuerlegen ist eine Form der staatlichen Intervention in die freie Wirtschaft. Da ein derartiger Eingriff in die grundsätzlich gewährleistete unternehmerische Freiheit gerechtfertigt werden muss, geht eine weitere Begrün-

13 Zur Entstehung des Konzepts des Universaldienstes und dessen weiterer Entwicklung bahnbrechend: Mueller (1993); Mueller (1997a); Mueller (1997b); Mueller. Siehe auch Dordick (1990) und Friedlander (1995).

derung der Notwendigkeit der Universaldienstpolitik von einem Marktversagen – wie der Nicht-Bereitstellung meritorischer Güter oder der Nichterfüllung des Gleichheitsgrundsatzes – aus.¹⁴ Die staatliche Universaldienstpolitik stellt somit eine marktkorrigierende Maßnahme dar.

Volkswirtschaftlich gesehen steht der Einschaltungsgrad (*penetration rate*) in einer wechselseitigen Beziehung zum nationalen BIP und Pro-Kopf-Einkommen. Eine verbreitete Meinung besagt, dass in einer Informationsgesellschaft bzw. ab einem bestimmten Grad der wirtschaftlichen Entwicklung die Universaldienstpolitik innovationsbedingtes Wachstum fördert (Bar/Riis 2000).

b) *Universaldienst und Universalzugang*

Obwohl alle Universaldienstpolitiken auf den oben genannten Überlegungen basieren, gibt es keine international anerkannte Definition des Universaldienstes (ITU 1998: 2). Ohne auf die individuellen Besonderheiten jedes nationalen Universaldienstkonzepts im Rahmen der vorliegenden Arbeit eingehen zu können, kann man diese Konzepte in zwei grobe Kategorien unterteilen: serviceorientiert und zugangsorientiert. Die erste Kategorie ist für die Industriestaaten charakteristisch, in denen die Netzinfrastruktur ausgebaut ist und ein vielfältiges Angebot an TKDL eine Selbstverständlichkeit ist. Das Konzept konzentriert sich auf den Umfang des Universaldienstes und seine qualitativen Merkmale sowie deren Finanzierung für einen bestimmten, relativ geringen Teil der Bevölkerung, der sich diese Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen nicht leisten könnte.

Der Universaldienst in den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern hat die Form des sog. Universalzugangs angenommen und soll gewährleisten, dass sich jeder Bürger, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, in einer angemessenen Reichweite von einem Telefon befindet (Shaiful Alam Bhuiyan 2004: 270). Somit ist das Ziel der Universalzugangspolitik anders als in den Industrieländern: Sie muss in erster Linie den Infrastrukturausbau und den Zugang zu den Telekommunikationsnetzen ermöglichen sowie die Anschlussfähigkeit der Haushalte fördern. Bei der Erreichung dieser Ziele sind die Schwellen- und Entwicklungsländer auf die Quersubventionierungspraxis ihrer mo-

14 Speziell im Hinblick auf die Rechtfertigung der Einführung einer Universaldienstverpflichtung untersuchen (Gómez-Barroso/Pérez-Martínez 2005) vier Gruppen von Marktversagen: (1) Marktversagen, das aus der Natur des Gutes folgt (meritorische Güter, öffentliche Güter, Externalitäten); (2) Marktversagen, das aus der Marktsituation resultiert (Wettbewerbsversagen, unvollständige Märkte, Informationsfehler); (3) Störungen der Wirtschaftsentwicklung und (4) Marktversagen, das aus der Nicht-Erfüllung des Gleichheitsgrundsatzes hervorgeht (Menschenrechte).

nopolistischen Telekommunikationsanbieter und den Zahlungsausgleich angewiesen, den sie laut den Vereinbarungen in der ITU von ausländischen Partnern erhalten (Castelli/Gómez Barroso/Leporelli 2000: 680).

Trotz des Unterschieds zwischen der Zugangsorientierung und der Serviceorientierung sind die Universaldienstpolitiken der Entwicklungs- und Industrieländer stark miteinander verknüpft. Zugangsorientierung und Serviceorientierung sind die aufeinanderfolgenden Phasen der Entwicklung einer Universaldienstpolitik, die mit der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung eines Landes zusammenhängt (Milne 1998). Bevor eine serviceorientierte Universaldienstpolitik verfolgt werden kann, müssen die Telekommunikationsinfrastruktur ausreichend entwickelt und ein weitgehender Zugang zum Netzwerk gewährleistet werden (Bertot/McClure/Owens 1999: 314-317).

c) *Argumente gegen den Universaldienst*

Die Argumente zugunsten der Universaldienstpolitik sind sehr umstritten, insbesondere in den Industrieländern, wo der Einschaltungsgrad nahezu bei 100% liegt. Diese Länder erlebten ein erhebliches und rasches Wachstum des Telekommunikationsmarktes unmittelbar nach der Einführung des Wettbewerbs, während die Universaldienstpolitik noch gar nicht oder nur in groben Zügen definiert wurde.¹⁵ Diese Entwicklung hat deutlich gemacht, dass das Ziel einer Pauschaldeckung des Staatsterritoriums mit Telekommunikationsnetzen auch ohne einen Universaldienst erreichbar ist. Dank dem Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt sanken die Preise für alle TKDL, was die Erschwinglichkeit der Dienstleistungen erhöht hat. Eine erhebliche Erhöhung der Dienstqualität und Erweiterung des Angebots an Diensten waren ein weiteres Ergebnis des Wettbewerbs und der technologischen Innovation. Demzufolge hat die Liberalisierung auf dem TKDL-Markt im Großen und Ganzen das Erreichen

15 Die Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat über die Telekommunikation „Progress Report on the thinking and work done in the field and initial proposals for an Action Plan“ COM(84) 277 final, 18 May 1984, weist auf Seite 8 im Absatz 13 auf den beschränkten Charakter des Telekommunikationsmarktes in der EG und eine relativ geringe Einschaltungsquote hin (nur zwischen 25% und 40% Haushalte hatten einen Festnetzanschluss) verglichen mit anderen Ländern, die einen ähnlichen kulturellen Standard genießen (die USA, die Schweiz, Japan). Zehn Jahre später, als der Liberalisierungsvorgang unterwegs war, aber die Liberalisierung der Basis-TKDL noch nicht angefangen hat, betrug die durchschnittliche Einschaltungsquote in der EG schon 45% (Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Grünbuch über die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastruktur und Kabelfernsehnetze. Gemeinsamer Ansatz Teil 2, KOM(94) 682 endg. v. 25.1.1995, S. 46).

der grundsätzlichen Ziele einer Universaldienstpolitik ermöglicht. Die verbleibende telefonlose Minderheit besteht aus den Menschen, die sich bewusst gegen einen Telefonanschluss aus unterschiedlichen Gründen (ökologische Gründe, Bevorzugung anderer Medien (Fernseher, Computer) vor dem Telefon etc.) entscheiden (Mueller/Schement 1996),¹⁶ und aus den sozial Benachteiligten, die sich keinen Telefonanschluss leisten können. Die Gegner einer Universaldienstpolitik behaupten, dass diese letztere Gruppe nicht im Laufe der Telekommunikationsmarktentwicklung, sondern als Folge oder Begleiterscheinung der allgemeinen sozial-wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft entstehe (Compaine 2001). Deshalb solle das Problem der „Telefonlosigkeit“ dieser Bevölkerungsgruppe mittels anderer Sozialprogramme gelöst werden. Dabei sollten flexible Instrumente ausgearbeitet werden, die eine gezielte/individualisierte Sozialhilfe erlauben (Garbacz/Thompson 2005).

Die Gegner des Universaldienstes behaupten, dass die Universaldienstpolitiken eine grundlegende wirtschaftliche Prämisse außer Acht lassen, nämlich die freie Verbraucherwahl (WIK 2000: 32). Wenn die Gesellschaft oder der Staat den Verbrauch bestimmter Güter als meritorischer Güter fördere, werde die Verbrauchersouveränität verletzt und es entstünden Marktverzerrungen. Die Gegner der Universaldienstpolitik lehnen es ab, TKDL als meritorische Güter zu betrachten, und streiten damit die Notwendigkeit ab, ihren Verbrauch zu fördern. Die Abwesenheit der Eigenschaften von meritorischen Gütern bei TKDL wird mit der Existenz telefonloser Haushalte bewiesen (Mueller/Schement 1996: 273). Diese Argumentation ist zwar in Bezug auf die Universaldienstpolitik allgemein nicht sehr überzeugend, weil die telefonlosen Haushalte eine eindeutige Minorität sind. Jedoch wird der Inhalt der Universaldienstverpflichtungen in Zweifel gestellt. Denn die Wahl der Technologien und der TKDL, die auf diese Weise gefördert werden sollen, kann weitgreifende Konsequenzen für Innovations- und Investitionsentscheidungen haben und damit die Entwicklung der Wirtschaft allgemein beeinflussen (Young 2005: 193-194, 196). Mit der Fortschreitung der technologischen Konvergenz ge-

16 Die Anzahl solcher Menschen ist zwar nicht so groß, aber sie kann in der Zukunft wesentlich ansteigen. Wir erleben im Moment einen Technologienwettbewerb zwischen der Rundfunk- und Fernsehübertragung, Computertechnologie und Telekommunikation. Alle drei Technologien bieten vergleichbare Dienstleistungen (z.B. Telephonie, Video- und Audiodienste etc.) an, jedoch eine davon – Telekommunikation – wird durch Universaldienstpolitik unterstützt. D.h. die Benutzer anderer Medien haben Zugang zu (fast) gleichen Dienstleistungen wie Telefonbenutzer, aber sorgen für eine negative Statistik bei der Ermittlung des Telefoneinschaltungsgrades. Das heißt möglicherweise auch, dass eine 100%-ige Flächendeckung mit TKDL nicht erreicht wird und dass für die Entwicklungsländer das Ziel des Universaldienstes in seiner modernen Form nicht relevant ist, weil sie mit anderen Technologien in der Informationsgesellschaft tätig sein können.

winnt dieses letzte Argument an Bedeutung. Denn momentan gibt es drei Technologien – Telekommunikation, Informationstechnologie und Rundfunk –, die in vielen Marktsegmenten miteinander (zumindest potentiell) konkurrieren. Jedoch die Verbreitung nur einer davon, nämlich Telekommunikation, wird durch den Universaldienst gefördert.

Die Kritik des Universaldienstes in den Entwicklungsländern richtet sich meistens auf die Mittel zur Erreichung des universellen Netzwerkzugangs. Ausgehend von der Geschichte der Telekommunikationsentwicklung in den USA und anderen Ländern mit hoher Einschaltungsquote wird behauptet, dass vollständige Liberalisierung und Abschaffung der Quersubventionierungspraxis eine schnellere Infrastrukturentwicklung und Preissenkung ermögliche. Wirtschaftswissenschaftliche Studien belegen, dass die Universaldienstpolitiken keine Erhöhung der Einschaltungsquote bewirken, aber die Anzahl der Münztelefone erhöhen (García-Murillo/Kuerbis 2005; Rosston/Wimmer 2000).

3. Potentielle Konflikte bei der Liberalisierung des TKDL-Sektors

Seit ihrer Erfindung nahm die Telekommunikation eine zentrale Stellung im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Leben ein. Blitzschnelle Übertragung der Information auf große Entfernung mithilfe elektromagnetischer Signale gewann mit der Zeit immer mehr an Bedeutung für das effiziente Treffen von Entscheidungen und somit spielten/spielen die TKDL eine Schlüsselrolle für wirtschaftliche Tätigkeiten sowie für die nationalstaatliche (Sicherheits-) Politik. Die technologische Entwicklung und die zunehmende Informatisierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens haben gewisse TKDL unabdingbar für die Bürger gemacht.

Diese Eigenschaften der TKDL haben dazu geführt, dass die Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung mit TKDL unter nationalstaatliche Kontrolle gebracht wurde. Der Staat – durch die PTTs oder Monopolunternehmen als seine Agenten – sollte das Handeln im öffentlichen Interesse bei der Bereitstellung der TKDL gewährleisten. Diese Aufgabe wurde nicht in allen Rechtsregimes explizit verankert, sie folgte aber aus der Natur der öffentlichen Dienstleistungen.

Die beschriebene Ausgangslage im Telekommunikationsbereich vor dem Beginn der Liberalisierung sowie sozialrelevante Eigenschaften der Telekommunikation als Dienstleistung lassen die folgenden Erwartungen bezüglich des Verlaufs der Marktöffnung zu. Es ist zu vermuten, dass der Impuls für die Liberalisierung von den Gruppen der Akteure ausgehen wird, deren Wohlfahrt von der grenzüberschreitenden Telekommunikation abhängig ist, wie z.B. Telekommuni-

kationsnutzer, Telekommunikationsgeräteproduzenten, TKDL- und Infrastrukturanbieter. Angesichts der veränderten technologischen und wirtschaftlichen Situation werden diese Akteure einen neuen regulatorischen Rahmen brauchen und sich dafür bei den Entscheidungsträgern einsetzen.

Man kann jedoch keinen reibungslosen Ablauf des Liberalisierungsprozesses erwarten, da die relevanten Akteure divergierende Interessen haben und möglicherweise auch interne Interessenkonflikte bezüglich der TKDL bewältigen müssen. Da die TKDL jahrzehntelang im Rahmen der staatlichen Aufgabe erbracht worden sind, kann ihre Liberalisierung nur in einem begrenzten Umfang auf der nationalen Ebene erfolgen. Auch wenn es auf der nationalstaatlichen Ebene Akteure gibt, die an der Liberalisierung interessiert sind, werden sie zwangsweise mit den Interessen der PTTs und Telekommunikationsministerien sowie mit sozialpolitischen und budgetrelevanten¹⁷ Interessen in Konflikt geraten. Für die an der Liberalisierung interessierten Akteure bietet ein internationales Forum die Gelegenheit, die nationale Opposition zu umgehen und Gleichgesinnte zu suchen mit dem Ziel, einen internationalen Liberalisierungsdruck aufzubauen. Es sind jedoch Schwierigkeiten zu erwarten, die TKDL auf die Liberalisierungsagenda zu setzen, denn die Nationalstaaten als TKDL-Monopolanbieter haben wahrscheinlich kein Interesse daran. Gleichzeitig sollen die Nationalstaaten als Handelspartner an der Liberalisierung interessiert sein.

Obwohl in langfristiger Perspektive die etablierten Telekommunikationsanbieter von der Marktöffnung profitieren werden, ist mit einem starken Widerstand ihrerseits zu rechnen, denn durch die Liberalisierung werden sie ihre wirtschaftliche und politische Macht verlieren. Damit verbunden ist eine zu erwartende Opposition der Beamten und der Gewerkschaften der Telekommunikationsindustrie. Die Telekommunikationsunternehmen waren die größten nationalen Arbeitgeber, deren Bedienstete oft einen Beamtenstatus genossen. Die Liberalisierung ist mit einer Verringerung der Arbeitsplätze und möglicherweise mit dem Verlust des Beamtenstatus verbunden, weil sich der Telekommunikationsanbieter unter dem Wettbewerbsdruck effizienter gestalten und umstrukturieren muss.

Über die liberalisierungsbedingten Konflikte hinaus muss die soziale Einbettung des TKDL-Marktes unter Wettbewerbsbedingungen berücksichtigt werden. Die Liberalisierung kann mit einer Entbettung eines seit Jahrzehnten tief eingebetteten Marktes gleichgesetzt werden. Das Vorhaben der Marktöffnung wird die Öffentlichkeit und die Politiker auf das Problem der flächendeckenden Versorgung mit der Telekommunikationsinfrastruktur und mit den TKDL aufmerksam machen, und in einem Gegenzug zur Liberalisierung (Entbettung) wird der

17 Die Erlöse aus der Erbringung der TKDL betragen einen erheblichen Teil der nationalstaatlichen Budgeteinnahmen (Sandholtz 1998: 145).

Bedarf an Re-Regulierung (Wiedereinbettung) entstehen. Als Beweggründe für eine Re-Regulierung können sowohl sozialregulatorische Überlegungen als auch pragmatische, im weiten Sinne sicherheitspolitische Gründe auftreten. Unter den letzteren ist der Schutz des nationalen etablierten Anbieters (*national champion*) und des nationalen TKDL-Marktes, die Beibehaltung der durch Quersubventionierung entstehenden Vorteile für den staatlichen Haushalt, die Kontrolle der Informationsflüsse durch die staatlichen Sicherheitskräfte u.ä. gemeint. Die sozialregulatorischen Gründe für die Einbettung der TKDL wurden oben bei der Darstellung des Universaldienstkonzepts ausreichend diskutiert und müssen an dieser Stelle nicht wiederholt werden.

Ausgehend von der langen Tradition der strengen nationalstaatlichen Regulierung des Telekommunikationssektors, sind Diskussionen um die Frage, ob eine Re-Regulierung des TKDL-Marktes aus sozialpolitischen (oder auch anderen Gründen) in einer liberalisierten Umgebung überhaupt nötig ist, zu erwarten. Es wird jedoch vermutet, dass insbesondere am Anfang auf staatliche Eingriffe in die Marktfreiheit nicht verzichtet werden kann. Denn ein reibungsloser Übergang von einem monopolistischen zu einem sozialgerechten Wettbewerbsmarkt ist kaum vorstellbar.

4. Entstehung des WTO-Telekommunikationsregimes

Die Liberalisierung der TKDL in der WTO begann vor einem komplexen Hintergrund. Einerseits war nicht klar, ob Dienstleistungen generell und die TKDL insbesondere international handelbar waren. Über Jahrzehnte wurden die TKDL grenzüberschreitend auf der Basis bilateraler Verträge zwischen staatlichen Monopolunternehmen angeboten. *Pipe* schreibt, dass noch zu Beginn der Uruguay-Verhandlungsrunde die Doppelrolle der TKDL nicht allen Unterhändlern bewusst war (*Pipe* 1990: 109). Die meisten betrachteten die TKDL als eine Leitung oder eine unselbständige, unterstützende Dienstleistung für andere Dienstleistungen. Diese enge technische Sicht vernachlässigte die eigenständige wirtschaftliche Bedeutung der TKDL.

Andererseits fand bis in die 1980er Jahre die internationale Zusammenarbeit im Telekommunikationsbereich fast ausschließlich in der Internationalen Telekommunikationsunion (weiter – ITU) statt. Die ITU stellte ein Forum dar, in dem ihre Mitgliedstaaten technische, operationelle und abrechnungsbedingte Fragen durch Empfehlungen regelten, ohne das völkerrechtliche Souveränitätsprinzip zu beeinträchtigen (*Tegge* 1994: 159-160).

Vor diesem Hintergrund war die Aufnahme der TKDL in die Liberalisierungsagenda der WTO nicht ganz selbstverständlich. Die technologischen

Entwicklungen in der Telekommunikation und in benachbarten Gebieten waren der Auslöser dafür, dass sich der Blick auf die Natur der TKDL änderte. Schon früher konnte man TKDL von der Telekommunikationsinfrastruktur technologisch und operationell trennen, aber erst in den 1980er Jahren wurde dank der Digitalisierung diese Trennung deutlicher, was insbesondere in der Entwicklung der sog. Mehrwertdienste zum Erscheinen kam. Durch die technologische Konvergenz ist auf Grundlage der Basistelekommunikationsdienste (Telefon, Telex) eine große Anzahl verbesserter Dienste entstanden, Mehrwertdienste genannt, die hauptsächlich von kommerziellen Nutzern angefragt wurden und ein großes Wachstumspotential hatten.

a) *Einfluss wirtschaftlicher Akteure*

Die Entwicklung der globalisierten Märkte und die Erhöhung der Zahl der international agierenden Unternehmen und ihr strukturelles Wachstum haben dazu beigetragen, dass die Bedeutung der TKDL für den internationalen Handel wahrgenommen wurde. Insbesondere die kommunikations- und informationsintensiven Branchen (Banken, Versicherungen) waren auf eine schnelle nahtlose Daten- und Sprachübermittlung angewiesen. Das Angebot an TKDL durch nationale Monopolunternehmen war auf den Durchschnittsverbraucher ausgerichtet und entsprach nicht den speziellen Bedürfnissen der multinationalen Großunternehmen mit komplexen Strukturen. Die Unternehmen benötigten breite Leitungen, die große Datenmengen in erster Linie zwischen den eigenen Unternehmensstrukturen – ungeachtet der nationalen Staatsgrenzen – übertragen konnten. Jedoch war die damals existierende Infrastruktur überwiegend auf Sprachübermittlung ausgerichtet, genauso wie das begrenzte Dienstleistungsangebot des Monopolanbieters (Davies 1994: 107-108). Außerdem brauchten die Unternehmen verstärkte Vorrichtungen – im Sinne der Infrastruktur und Dienstleistungen – für Sicherheit der Übertragung der Information (Schadensfreiheit, Verlustsicherheit etc.), die meistens bei den Mehrwertdiensten zu finden waren.

Das alles wurde von den Monopol Providern nur in einem begrenzten Umfang angeboten. Die Unternehmen waren bereit, die Telekommunikationslösungen für eigene spezielle Bedürfnisse selber zu entwickeln.¹⁸ Allerdings be-

18 Die Unternehmen vieler Industriezweige haben diese Möglichkeit wahrgenommen und mit der fortschreitenden Liberalisierung eigene Netze weiterentwickelt. Große private Netze entwickelten zum Beispiel die Banken *Bank of America*, *Citicorp*, *Barclays Bank* und *Banque Nationale de Paris (BNP)*; Unternehmen der Textilienindustrie *Levy Strauss* und *Marks & Spencer*; Autohersteller *General Motors* und *Ford of Europe* – nach dem Vorbild der japanischen Rivalen; *Boeing*,

gegneten sie regulatorischen Schwierigkeiten, die diese individuellen Lösungen unmöglich machten oder übersteuerten. So bedeutete die Notwendigkeit, in jedem Land mit einem anderen Monopolanbieter zu verkehren, dass es keinen Hauptauftragnehmer gab, der einen umfassenden Service aus einer Hand bieten konnte. Es war also praktisch unmöglich, einen effektiven und gleichzeitig flexiblen internen End-zu-End-Dienst zu gewährleisten (Grewlich 1997: 67-69). Die regulatorischen Beschränkungen der technischen Zusammenführung von Sprach- und Datenübertragung führten dazu, dass die privat entwickelten Netze mit den öffentlichen nicht zusammengeschaltet werden konnten. Gleichzeitig wollten (und konnten) die multinationalen Unternehmen nicht in die existierenden Telekommunikationsstrukturen investieren, da die Monopolanbieter das notwendige Innovationspotential und die Sachkunde oft nicht aufwiesen (Mansell 1994: 217).

Die international agierenden Unternehmen brauchten einerseits ein technologisch ausdifferenziertes, andererseits ein räumlich dem Globalisierungstrend entsprechendes Dienstleistungsangebot. Die Monopolanbieter konnten auf diese individuellen Wünsche der multinationalen Unternehmen nicht eingehen, denn eine solche Umstellung und Differenzierung bedeutete für sie eine Reduzierung der Größenvorteile (Langenfurth 2000: 130). Räumlich konnten sie das entsprechende Angebot wegen der monopolistischen nationalstaatlichen Marktstruktur nicht bieten.

Die intensiviertere Nutzung der TKDL durch die multinationalen Unternehmen hat Besorgnis in den Nationalstaaten erregt, die ausgehend aus ihren Erfahrungen des „Kalten Krieges“ gravierende Folgen für ihre Souveränität, wirtschaftlichen Wohlstand und kulturelle Integrität vermuteten.¹⁹ Nationale informationelle Souveränität könnte etwa durch die Kommodifizierung der (staatlichen) Information und durch die erhöhte Angreifbarkeit der Informationsquellen und -kanäle gefährdet werden. Der Handel mit Dienstleistungen über die Kommunikationsnetzwerke würde die wirtschaftlichen Nationalgrenzen zerstören, was die nationale Produktions-, Profit- und Ressourcenallokation beeinträchtigen könnte, wobei die Wettbewerbsfähigkeit einzelner nationaler Industriebranchen fraglich bleibe. Man befürchtete Möglichkeiten des Missbrauchs von Privatinformationen und das Wachstum der noch wenig bekannten Cyberkriminalität. Die Verbreitung anderer Sprachen und kultureller Werte würde die nationale Identität und den Zusammenhalt gefährden. Die Nationalstaaten zogen deshalb neue Einschränkungen in Bezug auf grenzüber-

McDonnell Douglas und andere Fluggesellschaften und Flugzeughersteller. Mehr dazu bei Davies 1994: 117-144; Mansell 1994: 204-222.

19 Die nachfolgenden kurzen Ausführungen im Absatz basieren auf der Untersuchung von William J. Drake (1993).

schreitende Datenflüsse in Erwägung (Drake/Nicolaïdis 1992: 47-49).

Um der neuen Welle des Protektionismus vorzugreifen, wandten sich die multinationalen Unternehmen an internationale Foren (Drake/Nicolaïdis 1992: 56) und nationale Handelsministerien, die im Unterschied zu anderen nationalstaatlichen Instanzen das Vorhaben der Unternehmen unterstützen könnten, wenn es handelspolitische Vorteile verspräche. Die Lobby-Aktivitäten der multinationalen Telekommunikationsnutzer (e.g. *XEROX*, *Volvo*, *Ford*, *Dun & Bradstreet*, *Barclays Bank*, *Reuters*) bei den internationalen Organisationen (OECD, GATT) und Handelsministerien haben dazu geführt, dass die Frage der Handelbarkeit von TKDL in den Jahren 1982-1986 in der Vorbereitungsphase der Uruguay-Runde diskutiert wurde.

Ein anderer kritischer Faktor, der die Aktivität der kommerziellen Telekommunikationsnutzer antrieb, war das traditionelle System der Umverteilung und der Quersubventionierung, welches einige Gruppen der Nutzer benachteiligte. Die Einnahmen des Telekommunikationssektors hingen stark von ca. 5-10 % aller Nutzer, nämlich von großen international agierenden Unternehmen ab. Sie allein erzeugten ungefähr die Hälfte von allen Ferngesprächen und einen noch größeren Teil der Auslandsgespräche und waren damit eine wichtige Quelle der Finanzierung von Subventionen (Aronson/Cowhey 1988: 19-27). Die Einnahmen von den überteuerten Fern- und Auslandsgesprächen flossen in die Finanzierung der Ortsgespräche, der Privatverbraucher und der ländlichen Gebiete sowie der Postdienstleistungen. Außerdem waren die TKDL eine bedeutende Einnahmequelle für das staatliche Budget.

Es liegt also nahe, dass eine relativ kleine, aber gut organisierte Gruppe von Großunternehmen einerseits an der Liberalisierung von TKDL hoch interessiert war und andererseits dank ihres wirtschaftlichen Gewichts einen Hebel besaß, auf diese Liberalisierung hinzuwirken. Der Impuls für die aktive Ausnutzung ihrer Macht waren die schnellen technologischen Entwicklungen im Bereich Telekommunikation, die den internationalen Großunternehmen die Bedeutung der TKDL für ihr Wachstum und globale Tätigkeiten deutlicher machten.

Die Telekommunikationsnutzer wurden von einer anderen Lobby-Gruppe unterstützt, nämlich Unternehmen der technologieintensiven Branchen, wie Datenverarbeitung und Computerindustrie (*IBM*), sowie Anbieter der alternativen Kommunikationsinfrastruktur, wie Satellitenindustrie (*Iridium*, *Globalstar*, *TRW*), Mobilfunkanbieter (*Motorola*) und Betreiber der Kabelfernsehnetze. Diese erkannten ebenso, dass die Barrieren auf dem Telekommunikationsmarkt ein Hindernis für ihr eigenes (sektorübergreifendes) Wachstum und ihre Innovation darstellten (Aronson/Cowhey 1988: 37), denn gerade diese Unternehmen stellten potentielle Mitbewerber auf dem Markt der Mehrwertdienste, aber auch der Basisdienste dar (Sandholtz 1998: 143-144).

Die Lobbygruppen der TKDL-Nutzer – in erste Linie die Unternehmen, deren Tätigkeit von ihrem Charakter her international ausgerichtet ist, wie Schifffahrt (*Sea-Land*), Tourismus und Finanzdienstleistungen (*American Express, Citibank, Merrill Lynch*), Versicherungen (*American International Group, AIG; Lloyd of London*) – sowie die potentiellen Mitbewerber setzten sich erfolgreich für die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes in den generell liberal gestimmten USA ein, die zu den wichtigsten und größten Telekommunikationsmärkten zählten (Aronson/Cowhey 1988: 36-37; Woodrow 1991: 326).²⁰ Jedoch war der Erfolg in den USA nur ein erster Schritt, denn damit die interessierten Unternehmen die Vorteile der Liberalisierung vollständig genießen konnten, musste die Liberalisierung auch bei den Handelspartnern der USA bzw. in allen Staaten durchgeführt werden.

Die Liberalisierung in den USA und insbesondere der Einfluss der amerikanischen Lobbygruppen hierauf hat die Großunternehmen in anderen Industrieländern in Bewegung gebracht, die um ihre Wettbewerbsvorteile fürchteten und ebenso anfangen, eine Liberalisierung des Marktes bei den betreffenden nationalen Regierungen zu verlangen (Aronson/Cowhey 1988: 34). Diese Entwicklung war ein deutliches Signal für die staatlichen Post- und Telekommunikationsanbieter (PTT) dafür, dass die internationalen Großunternehmen ihre wichtigsten Kunden sind und dass sie ihrer finanziellen Macht und ihrem Durchsetzungsvermögen Rechnung tragen müssen (Aronson/Cowhey 1988: 32, 34).

b) Die Wahl des Liberalisierungsforums und die Rolle der ITU im Liberalisierungsprozess

Das neue Verständnis von TKDL und das Interesse neuer Akteure daran bewirkten, dass die Frage der Liberalisierung des Telekommunikationssektors nicht in der ITU ausgetragen wurde. Auf der internationalen Ebene trat das GATT bzw. die WTO in regulatorische Konkurrenz mit der ITU. Die veränderte Denkweise über die TKDL hat sie zum Gegenstand des Handels gemacht, was sie dem Kompetenzbereich der Handelsministerien zugewiesen hat. Dieser Transformation folgten weitere Konsequenzen in Form eines Forumwechsels und der teilweisen Verlagerung des Gewichts im Bereich der Telekommunikationsregulierung auf das GATT bzw. die WTO. Denn die Handelsministerien hatten keine Kompetenzen, in der ITU über die Liberalisierung

20 In der Fußnote 4 auf S. 53 nennen Aronson/Cowhey (1988) die Hauptlobbygruppen: International Telecommunications User Group (INTUG), Association of Data Processing Services Organisation (ADAPSO) (1991 in Information Technology Association of America (ITAA) umbenannt), Business Roundtable und International Chamber of Commerce (ICC).

zu verhandeln, und die PTTs hatten kein Interesse daran. Diese Pattsituation wurde durch die Setzung der TKDL auf die Agenda der Uruguay-Runde entschieden. Die internationalen Großunternehmen befürworteten diese Entscheidung, weil sie in der ITU keinen Einfluss auf die Entscheidungen nehmen konnten und weil sie sich mehr Erfolg für ihre Lobby-Aktivitäten im GATT durch die Vertreter der nationalen Handelsministerien versprachen (Frühbrodt 2002: 117).

Viele Akteure betrachteten das GATT als ein passenderes Forum für die Liberalisierungsversuche als die ITU. Die Industrieländer bevorzugten das GATT, weil die Entwicklungsländer dort keinen großen Einfluss hatten (Mathew 2003: 46). Die Entwicklungsländer hofften im Rahmen des GATT, bessere Ergebnisse mithilfe sektorübergreifender Vereinbarungen zu erzielen (Bronckers/Larouche 2008: 320). Außerdem bot das GATT einen Streitschlichtungsmechanismus und praktisch fertige Rechtsstrukturen für die Liberalisierung (Bronckers/ Larouche 2008: 320). Die ITU war per se kein Forum für Diskussionen über handelsrelevante Fragen, weil sie eine ganz andere Aufgabenstellung hatte (Tegge 1994: 63-70). Die ITU in den 1980er Jahren war eine kartellähnliche Organisation, die eine Weltordnung präsentierte, in der sich staatliche Souveränität durch die Monopolstellung der Telekommunikationsanbieter manifestierte. Die ITU, die zur Hüterin des Konsenses zwischen den westlichen Monopolunternehmen, den Planwirtschaften des Ostblocks und den interventionistischen Entwicklungsländern wurde, hätte reformiert werden müssen, bevor sie die Liberalisierungsaufgabe hätte bewältigen können (Frühbrodt 2002: 114-130, 137).

Die Liberalisierungsversuche im GATT wurden in der ITU mit Vorsicht und Besorgnis empfangen. Das zunehmende Interesse für den Telekommunikationsbereich seitens der Handelsfunktionäre verstörte nicht nur die ITU-Beamten, sondern auch die Vertreter der nationalen Telekommunikationsverwaltungen und die Monopolanbieter. Sie verstanden TKDL nicht als Handelsgüter und wollten das bestehende Regime behalten (Woodrow 1991: 329; Pipe 1990: 109).

Zuerst war das Verhalten der ITU gegenüber den Verhandlungen der Uruguay-Runde reaktiv und defensiv. Ab 1987 fing die ITU an, ihre Position über die Telekommunikationsverhandlungen auszuarbeiten. Die ITU entschied, die Verhandlungen zu beobachten, wofür Arbeitskontakte mit dem GATT-Sekretariat geknüpft wurden. Außerdem erhielt die ITU einen Beobachterstatus, um bei einschlägigen Sitzungen der Uruguay-Runde anwesend sein zu können. Darüber hinaus nahmen ITU-Beamte an gemeinsamen Treffen mit Handelsfunktionären teil, die einer besseren Verständigung zwischen den beiden Lagern dienen sollten (Woodrow 1991: 329).

Graduell entwickelte die ITU ein gespaltenes Verhältnis zu den Liberalisierungsverhandlungen. Einerseits wollte die ITU ein positives und progressives Bild durch die Unterstützung der Verhandlungen und der Telekommunikationsliberalisierung abgeben. Andererseits fürchtete die ITU, dass die Uruguay-Runde das etablierte Regime zerstören sowie die damit verbundenen ideologischen und politischen Aspekte (wie z.B. das Festhalten am Souveränitätsprinzip) und die Schlüsselrolle der ITU im Telekommunikationsbereich in Frage stellen würde (Woodrow 1991: 330).

Die Beziehung der ITU zu den Liberalisierungsverhandlungen hat sich erst 1989 nach der Wahl eines neuen Generalsekretärs – Pekka Tarjanne – geändert. Er unterstützte das Liberalisierungsvorhaben im Rahmen des GATT bzw. der WTO und schlug vor, dass das Verhältnis zwischen der ITU und GATT/WTO auf dem Komplementaritätsprinzip basieren sollte. Zudem forderte er eine intensivere Mitwirkung der ITU in den laufenden Verhandlungen (Woodrow 1991: 333). So nahm die ITU an der Ausarbeitung einer Liste von Dienstleistungen teil, die vom zukünftigen Abkommen umfasst werden könnten. Die ITU-Vertreter besuchten nicht nur als Beobachter Sitzungen der Verhandlungsgruppe über Telekommunikation, sondern nahmen an den Diskussionen teil und gaben nach Aufforderungen der GATT- bzw. WTO-Mitglieder Erklärungen zu bestimmten Fragen ab. Die ITU-Beamten haben erheblich zur Ausformulierung des Telekommunikationsannexes beigetragen (Drake/Nikolaidis 1992: 83).

c) Staatliche Akteure und internationale Organisationen

Technologische Innovationen, wirtschaftliche Entwicklungen und Veränderungen auf nationalen Märkten haben die Bedingungen für die weitere Existenz des internationalen Kartellsystems im Telekommunikationssektor untergraben. Dies machte die Notwendigkeit der Reformierung des internationalen TKDL-Handelssystems zumindest für die führenden staatlichen Akteure wie die USA, die EU, Großbritannien und Japan deutlich (Behrens/Werle 2003: 15).

Unter dem Druck der Wirtschaft spielten die Vereinigten Staaten eine Initiatorrolle bei der Setzung von TKDL auf die Agenda der GATT-Verhandlungen. Die Verhandlungen über die TKDL begannen erst im Juni 1989, denn in den ersten drei Jahren der Uruguay-Runde hat man ausschließlich über das Rahmenabkommen verhandelt. 1989 wurde entschieden, eine „sectoral testing exercise“ durchzuführen, um die Anwendbarkeit der ausgehandelten Regeln auf bestimmte Dienstleistungssektoren, darunter Telekommunikation, zu überprüfen (Frühbrodt 2002: 329).

Jedoch setzten sich die USA, noch bevor in der Uruguay-Runde Einigkeit über die TKDL erzielt wurde, aktiv für die TKDL-Liberalisierung auf bilateraler²¹ und regionaler²² Ebene ein. Dies taten die USA einerseits, um die amerikanischen Großunternehmen zufrieden zu stellen, die eine weitgehende Liberalisierung, d.h. auch Liberalisierung der Basis-TKDL anstrebten, was im Rahmen des GATT anfangs nicht auf der Agenda stand und eigentlich auf einen großen Widerstand gestoßen wäre. Außerdem waren die Vereinigten Staaten selber noch zu keiner vollständigen Liberalisierung bereit, weil es für bestimmte Marktsegmente – z.B. Ortsnetze und Mobilfunk – eine Monopolregelung gab. Andererseits waren diese Abkommen eine Art Übung, wie weit die internationale Regulierung der TKDL gehen und wie der rechtliche Rahmen aussehen könnte. Die Aufnahme der TKDL in die genannten Abkommen hat den Ausgang der Debatten über die Handelbarkeit der TKDL positiv beeinflusst, weil sie ein praktisches Beispiel dafür lieferte. Darüber hinaus hatten sich die USA durch diese Abkommen die Unterstützung von Kanada und Mexiko in Fragen der Telekommunikationsliberalisierung gesichert.

(1) Verhandlungen über die Mehrwertdienste

Die ersten Befürworter der Initiative der USA waren Kanada, Großbritannien, Schweden und Japan. Großbritannien und Schweden haben eine lange liberale Tradition und sind generell Anhänger einer weitgehenden Liberalisierung im internationalen Handel (Aronson/Cowhey 1988: 40). Japans Interessen waren nicht so geradlinig. Einerseits hatte Japan einen starken TKDL-Sektor und hoffte, langfristig seine Wettbewerbsvorteile auf dem globalen Markt auszunutzen. Andererseits war Japan seit langer Zeit dem Druck der USA ausgesetzt, seinen Telekommunikationsmarkt zu öffnen. Nun wollte Japan, indem es sich für multilaterale Verhandlungen in dieser Frage einsetzte, diesen Druck etwas mindern (Aronson/Cowhey 1988: 40).

Die EG war sich der externen Dimension ihrer Telekommunikationspolitik immer bewusst, was in den programmatischen Dokumenten der Europäischen Kommission deutlich zum Vorschein kommt. Schon in einem der ersten Dokumente, den sogenannten „Six Lines of Action“, betont die Kommission die Notwendigkeit einer gemeinsamen Position zum internationalen Handel in TKDL, um die industriellen und wirtschaftlichen Interessen der Gemeinschaft

21 Das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und den USA (CUSFTA) wurde 1988 unterschrieben und ist am 1. Januar 1989 rechtskräftig geworden. Die Verhandlungen darüber liefen seit 1986.

22 Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) zwischen Kanada, Mexiko und den USA trat am 1. Januar 1994 in Kraft und basierte auf dem CUSFTA.

zu schützen.²³ Die Kommission erhoffte, dass die EG nicht nur ihre Position als größter Telekommunikations-Endgeräteexporteur behalten, sondern auch einen führenden Platz im TKDL-Export einnehmen könnte (Grünbuch 1987: 150). Deswegen sah die Kommission eine Liberalisierung des Gemeinschaftsmarkts als einen parallelen Prozess zur Öffnung der Märkte jenseits der EG (Grünbuch 1987: 151).

Diese Ansicht hat sich im Laufe des Liberalisierungsprozesses bestätigt: Die Marktöffnung in der EG wies einen hohen Grad an Parallelität zu den Entwicklungen in den GATT/WTO-Verhandlungen auf. Die frühen Liberalisierungsprozesse auf dem Markt für Mehrwertdienste fanden während der Uruguay-Runde statt, die für TKDL 1994 mit der Verabschiedung des GATS und des GATS-Telekommunikationsannexes endete. Die Liberalisierung der Basisdienste erfolgte in der EG am 1. Januar 1998, nachdem das Vierte Protokoll des GATS zusammen mit dem Referenzpapier über Regulierungsprinzipien verabschiedet wurde. Der zeitgleiche Verlauf der Liberalisierungsprozesse hat dazu geführt, dass die EG oft auf Zeit spielte, weil die Europäische Kommission immer wieder die Verabschiedung der internen Richtlinien oder der Ratsentscheidungen zur Telekommunikationsliberalisierung abwarten musste.

Die EG unterstützte im Großen und Ganzen die Initiative der USA, strebte aber ein "soft agreement" an, d.h. ein Abkommen, bei dem jeder Staat selbst über den Grad der Marktöffnung entscheiden könnte. Diese Verhandlungsposition der EG hing mit dem EG-internen Liberalisierungsprozess zusammen, den die EG gerade begann und der sich zunächst auf Mehrwertdienste beschränkte. Außerdem konnte die EG anfangs keinen Kompromiss zwischen ihren Mitgliedstaaten erreichen, weil sich die zwei Lager – ein liberales (Großbritannien u.a.) und ein konservatives (Frankreich u.a.) – nicht einigen konnten. Um diesen unterschiedlichen Interessen Rechnung zu tragen und entsprechend der internen Telekommunikationspolitik vertrat die EG die Ansicht, dass die Liberalisierung des TKDL-Marktes durch regulatorische Maßnahmen begleitet werden müsste. Das zukünftige Abkommen sollte idealerweise eine Balance zwischen liberalen Interessen, sozialpolitischen Belangen und Sonderbedürfnissen der Entwicklungsländer darstellen. Dieses letzte Element sollte die Entwicklungsländer nicht nur zur Teilnahme an den Verhandlungen, sondern auch zur Öffnung ihrer Märkte ermuntern (Frühbrodt 2002: 314-316, 327-328).

Die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer waren anfangs gegen die Liberalisierung der strategisch wichtigen Dienstleistungssektoren eingestellt, zu denen auch Telekommunikation zählte. Unter dem Einfluss der USA und mithilfe der Beratungs- und Aufklärungsarbeit der ITU änderte sich diese Posi-

23 Communication from the Commission to the Council on Telecommunications: Lines of Action, COM(83) 573 final, 29 September 1983, p. 10.

tion im Laufe der Verhandlungen, blieb aber trotzdem defensiv. In Bezug auf TKDL hatten die genannten Länder eine schwierige Verhandlungsaufgabe: Einerseits sollte das angestrebte Abkommen keinen Wettbewerb aufzwingen, andererseits den Ausbau und die Modernisierung ihrer Telekommunikationssysteme und -infrastruktur ermöglichen (Frühbrodt 2002: 316-319).

Diesen Verhandlungspositionen folgend haben manche Staaten und die EG früh in der Uruguay-Runde klar gemacht, dass sie zur Voll liberalisierung des TKDL-Markts nicht bereit waren. Mit der Notwendigkeit, ihren öffentlichen Belangen bezüglich der Versorgung mit bestimmten TKDL Rechnung tragen zu müssen, begründeten diese Mitglieder die Beibehaltung der Monopolrechte in bestimmten Marktsegmenten. Außerdem ging es vielen wichtigen Mitgliedern (z.B. EG, Japan) in erster Linie um das Recht auf Zugang und Nutzung ausländischer Telekommunikationsnetze, weil sich ihre interne Liberalisierung in diesem frühen Verhandlungsstadium auf Mehrwertdienste begrenzte. Diese Verhandlungspositionen haben dazu geführt, dass eine Unterscheidung zwischen den Mehrwert- und Basisdiensten eingeführt werden musste, damit die Verhandlungen fortschreiten konnten (Drake/Nicolaidis 1992: 91).

Nachdem diese Unterscheidung gemacht wurde, verliefen die Verhandlungen – hauptsächlich auf die Mehrwertdienste begrenzt – relativ problemlos, aber auch anspruchslos, weil die GATT-Mitglieder in ihren Liberalisierungsvorschlägen nicht weiter gingen, als der interne Grad an Marktöffnung reichte (Holmes/Young 2002: 27). Die Verhandlungspartner trafen Ende 1991 die Vereinbarung über den Inhalt des Telekommunikationsannexes (Tuthill 1996: 91). Allerdings dauerten die Verhandlungen über den allgemeinen Regulierungsrahmen für Dienstleistungen bis 1994 an, hauptsächlich wegen der Auseinandersetzungen über den Agrarsektor (Frühbrodt 2002: 319).

Ende November 1992 wurde die Entscheidung über die Verlängerung der Verhandlungen über TKDL über den Zeitraum der Uruguay-Runde hinaus getroffen (McLarty 1999: 16-17). Die USA, die eine nur bedingte Meistbegünstigung im Telekommunikationsbereich lange nicht akzeptieren wollten, nahmen diese Forderung zurück. Der Preis dieses Zugeständnisses war das Versprechen der EG und Japans, spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten des GATS ihre Märkte für Basistelekommunikationsdienste zu öffnen (Frühbrodt 2002: 331). Somit sicherte die USA eine weitgehende internationale Liberalisierung des TKDL-Marktes.

Dieser Zwischenschritt im Liberalisierungsvorgang führte jedoch dazu, dass 1994, allgemein gesehen, das Ergebnis der Liberalisierung der TKDL nicht besonders eindrucksvoll aussah. Dass die Zugeständnisse der Industrieländer hinter ihrem internen Liberalisierungsstand blieben, entspricht der Praxis der Zugeständnisse in anderen Dienstleistungsbereichen, ist jedoch für den

Telekommunikationssektor verwunderlich. Viele Länder waren bereit, weitgehende Liberalisierungszugeständnisse zu machen, weil sie schon entsprechende interne Reformen eingeleitet hatten, die auf der internationalen Ebene rückgekoppelt werden konnten. So wurden die Basisdienste teilweise auf den einzelnen Binnenmärkten der USA, der EG, Japans, Kanadas, Neuseelands, Australiens, Schwedens und Finnlands liberalisiert. Insgesamt 22 Mitglieder nahmen einige sehr begrenzte Verpflichtungen im Bereich der Basisdienste sogar in ihre Länderlisten auf, die aber nur einzelne wirtschaftlich weniger bedeutende TKDL wie Fax- oder Datenübermittlungsdienstleistungen betrafen.²⁴ Es gab auch wenige Verpflichtungen – z.B. von der Türkei, dem Senegal, Kuba und Mauritius – bezüglich der Sprachtelephonie. Je-doch als absehbar wurde, dass die speziellen Verhandlungen über die Basisdienste nach der Uruguay-Runde fortgesetzt werden, und angesichts der Wichtigkeit, umfassendere Marktöffnungszugeständnisse im Bereich der Basisdienste zu erzielen, nahmen viele Länder ihre Angebote zurück (Frühbrodt 2002: 339).

(2) *Verhandlungen über die Basisdienste*

1994 verabschiedeten die Mitglieder, zusammen mit dem GATS und dem Telekommunikationsannex, eine Entscheidung über die Verhandlungen über Basistelekommunikationsdienste²⁵, die eine Verhandlungsgruppe über Basistelekommunikationsdienste (NGBT) gründete, an der anfangs nur 19 WTO-Mitglieder teilnahmen. Außerdem enthielt die Entscheidung eine Stillstandsklausel, mit der sich die Verhandlungspartner verpflichtet haben, keine Schritte zu unternehmen, die ihre Verhandlungsposition verbessern könnten. Die Verhandlungen, die im Mai 1994 begannen, hatten Basistelekommunikationsdienste im vollen Umfang zum Gegenstand und sollten bis zum 30. April 1996 dauern.

Die Verhandlungen erwiesen sich jedoch problematischer als gedacht. Zum einen war die technische Seite – Ausarbeitung von *model schedules* und die Bestandaufnahme des aktuellen nationalen Liberalisierungs- und Regulierungsniveaus – kompliziert. Zum anderen gingen die Verhandlungspositionen einzelner Schlüsselparteien stark auseinander. So verfolgten die USA eine aggressive Verhandlungsstrategie, indem sie von anderen Ländern eine sehr weitgehende Liberalisierung verlangten. Der damalige US-Handelsbeauftragte und Leiter der amerikanischen Delegation Mickey Kantor hat Anfang 1996

24 WTO, Background Note of the WTO Negotiations on Basic Telecommunications, 22 February 1996, abrufbar unter <http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/ta3-tel.htm>.

25 Vom 15.4.1994, abrufbar unter <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/50-dstel_e.htm>.

den Abschluss des Abkommens in Abhängigkeit von der Erreichung einer „kritischen Masse“ an Angeboten gestellt. Damit waren zufriedenstellende Angebote von allen OECD-Ländern sowie von großen Schwellen- und Entwicklungsländern (z.B. Brasilien, Indien, Thailand) und von den Ländern mit hochentwickelten Telekommunikationssektoren (z.B. Chile, Singapur) gemeint (Petrazzini 1996: 13).

Die EG-Position in den Verhandlungen über die Basisdienste hing wieder vom Stand des regulatorischen Rahmens für den internen Markt ab (Holmes/Young 2002: 28).²⁶ Deswegen verbrachte die Kommission, die für alle EG-Mitgliedstaaten verhandelte, wobei die Mitgliedstaaten bei allen Sitzungen als Beobachter anwesend waren, viel Zeit in Diskussionen mit den Mitgliedstaaten. Die WTO-Mitglieder merkten an, dass die Kommission mehr mit den eigenen Mitgliedstaaten verhandelte als mit dem Rest der Welt (Behrens/Werle 2003: 25).

Zum geplanten Verhandlungsschlussstermin wurde klar, dass die Forderungen der USA weder qualitativ noch quantitativ erfüllt werden konnten. Vor allem die Angebote einiger Industrieländer (Japan, Frankreich, Spanien, Belgien, Kanada) in Bezug auf den Abbau der Investitionsbeschränkungen waren für die USA völlig unzureichend und wurden trotz Anstrengungen des damaligen Generaldirektors Renato Ruggiero nicht verbessert (Frühbrodt 2002: 342).

Ein weiteres Problem, das erst kurzfristig aufgetaucht war und auf kurze Sicht nicht gelöst werden konnte, war die Frage des offenen Satellitenzugangs. Obwohl die US-Delegation im Laufe der Verhandlungen sehr eng mit amerikanischen TKDL-Anbietern zusammengearbeitet hatte, wurden die Interessen der Satellitenbetreiber erst sehr spät realisiert. Die USA boten einen offenen Satellitenzugang zu ihrem Telekommunikationsmarkt, obwohl dieses Angebot von den Entwicklungsländern nicht erwidert wurde. Die mächtigen US-amerikanischen Satellitenkonsortien (*Iridium*, *Globalstar*, *Odyssey*) setzten sich massiv und letztendlich erfolgreich für die Rücknahme des US-Angebots ein, nachdem sie erfahren hatten, dass die Pläne der Entwicklungsländer, ein globales Mobilfunknetz aufzubauen, mit ihren eigenen ähnlichen Plänen kollidierten (mehr bei Frühbrodt 2002: 343).

Darüber hinaus waren die Verhandlungspartner der Forderung der USA, diesmal unterstützt von Australien, bezüglich der *accounting-rates*-Systems der ITU nicht nachgekommen. Dieses System der Abrechnung zwischen den Telekommunikationsgesellschaften für gemeinsam bereitgestellte TKDL (z.B. Ferngespräche) wurde zu monopolistischen Zeiten entwickelt und erlaubte es den TKDL-Anbietern, bilateral sehr hohe Gebühren für internationale TKDL

26 The European Community and its Member States, Draft Offer on Basic Telecommunications, S/NGBT/W/12/Add.10, 16.10.1995.

zu verhandeln (mehr dazu Ó Siochrú 1997). Für die USA war dieses System ungünstig, weil es sie zum Netto-Zahler machte, der die Staatsmonopole vieler Länder subventionierte. Aus diesem Grund wurde von der Federal Communications Commission (FCC) ein System von Bezugsgrößen (benchmarks) ausgearbeitet, das kostenorientierte Preise für den Telekommunikationsverkehr zwischen den USA und dem Ausland gewährleisten sollte. Dieses System der Bezugsgrößen wollten die USA in ihre Zugeständnisseliste aufnehmen, was eine Gefahr für das gesamte *accounting-rates*-System und die ITU bedeutete und heftig von anderen Verhandlungsparteien kritisiert wurde (Frühbrodt 2002: 343-344; Ó Siochrú 1997: 52-53; Mathew 2003: 62-63).

Das ganze Problembündel hatte zum Ergebnis, dass die USA, wie schon erwähnt, das Angebot für einen offenen Satellitenzugang zurücknahmen und den Verhandlungsraum verließen (Petrazzini 1996: 8 ff.; Aronson 1997: 15-16; Behrens/Werle 2003: 24-25). Auf Drängen von Renato Ruggiero beschlossen die interessierten WTO-Mitglieder, die Verhandlungen fortzusetzen und um ein weiteres Jahr zu verlängern (Frühbrodt 2002: 342). Außer dem großen allgemeinen Enthusiasmus und dem Druck der Öffentlichkeit muss man die entscheidende Rolle der EG bei der Verlängerung der Verhandlungen betonen. Die Kommission war stark an der Verabschiedung eines Abkommens interessiert, weil sie damit den erfolgreichen Abschluss der EG-internen Liberalisierung krönen wollte. Das multinationale Abkommen sollte einer Art Sicherheit vor möglichen Rückfällen darstellen und somit die Voll liberalisierung des Marktes in der EG absichern. Außerdem bedeutete ein erfolgreicher Verhandlungsschluss in der WTO die Bestätigung der führenden Rolle der Kommission nicht nur im internen, sondern auch im externen Liberalisierungsprozess und auf dem Telekommunikationsmarkt, denn in der ITU hatte die Kommission kein Stimmrecht und nur einen Beobachterstatus (Behrens/ Werle 2003: 25).

Die fortgesetzten Verhandlungen haben in der Tat verbesserte Angebote gebracht.²⁷ Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zu diesem späteren Zeitpunkt viele Länder (Südafrika, die Schweiz, Thailand u.a.) ihre interne Liberalisierungsgesetzgebung verabschiedet hatten und dementsprechend bereit waren, diese Liberalisierung multilateral zu verankern. Eine wichtige Rolle hat der persönliche Einsatz von US-Präsident Bill Clinton gespielt, der die Staats- und Regierungschefs der asiatisch-pazifischen Länder beim APEC-Gipfel auf den Philippinen aufforderte, bei den WTO-Verhandlungen verbesserte Angebote vorzulegen (Petrazzini 1996: 8).

Die Verhandlungen über die Basisdienste endeten am 15. April 1997 mit der Unterzeichnung des Vierten Protokolls zum GATS. Insgesamt 69 Länder

27 Siehe detaillierte länderspezifische Übersichten bei Frühbrodt 2002: 353-371 und Langenfurth 2000: 219-238.

haben das Abkommen unterschrieben und sind im Vergleich zu den Verhandlungen von 1996 tatsächlich vertiefte Verpflichtungen in ihren Länderlisten eingegangen.²⁸

(3) *Internationale Regulierungsansätze im Referenzpapier*

Als größter Erfolg der Verhandlungen über die Basisdienste gilt die Verabschiedung des Referenzpapiers über regulatorische Prinzipien. Dieses Dokument enthält zusätzliche Verpflichtungen, die 57 WTO-Mitglieder mit wenigen Vorbehalten eingegangen sind.²⁹ Ziff. 3 des Referenzpapiers enthält das Regulierungsprinzip über den Universaldienst.

Diese Klausel war der Ausdruck eines allgemeinen Konsenses, der zwischen den Verhandlungsparteien von Anfang an bestand, denn weder die Industrie- noch die Entwicklungsländer bestritten die Notwendigkeit, den relevanten sozialregulatorischen Zielsetzungen Rechnung tragen zu müssen. So sagte z.B. der Vertreter von Schweden, dass “a fundamental question was what was the responsibility of the state in the area of telecommunications and what basic services should be guaranteed by the state”.³⁰ Die Vertreter der Entwicklungsländer betonten einen anderen Aspekt ihrer sozialpolitischen Ziele. Ägypten hat die Herausforderung für die Entwicklungs- und Schwellenländer sehr präzise erfasst:

“The crucial role played by the sector in the development process, combined with the development needs of the sector itself, meant that developing countries were typically confronted with a dilemma in the sector, that of providing – in a context of resource scarcity – universal service to all regions while simultaneously updating telecommunications technology in urban areas and commercial centres.”³¹

Gleiche Überlegungen haben Malaysia mit seinen geographischen Herausforderungen und regionalen Ungleichgewichten³², Indien mit seinen Entwick-

28 Momentan sind es 79 Mitglieder; die EU-27 wurde als ein Mitglied gezählt, siehe <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm> (zuletzt besucht am 25.6.2013).

29 Momentan sind es 68 Mitglieder; die EU-27 wurde als ein Mitglied gezählt, siehe <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_e.htm> (zuletzt besucht am 25.6.2013).

30 MTN.GNS/23, para. 10.

31 MTN.GNS/23, para. 65.

32 MTN.GNS/23, para. 69.

lungsbedürfnissen und der öffentlichen Natur der Telekommunikationen³³ oder Chile mit Sozialzielen in der Telekommunikationspolitik³⁴ geäußert.

Um diese unterschiedlichen Auffassungen der sozialpolitischen Ziele im Telekommunikationsbereich zu berücksichtigen, wurde die Regelung der Ziff. 3 des Referenzpapiers über den Universaldienst sehr breit formuliert. Die Regelung versucht, ein Gleichgewicht zwischen der multinationalen Marktöffnung und den souveränen Interessen der Nationalstaaten herzustellen, indem sie nur eine Leitlinie für die Gestaltung der innerstaatlichen Gesetzgebung über den Universaldienst enthält. Insbesondere die Entwicklungsländer profitieren beim Übergang vom Monopol- zum Wettbewerbsmarkt von der Flexibilität dieser Regulierung, die nur einige wenige Kriterien für die Gestaltung der nationalen Gesetzgebung festschreibt.

d) Fazit

Die raschen technologischen Entwicklungen in der Telekommunikation und in verwandten Gebieten – in erster Linie Digitalisierung und Konvergenz – haben zu einer steigenden Rolle der Telekommunikation und der Information im internationalen Handel mit Waren und Dienstleistungen geführt sowie die Handelbarkeit der TKDL selbst begründet. Dies ermöglichte, dass die Telekommunikation als eine selbständige Leistung wahrgenommen wurde. Die Lobby von kommerziellen TKDL-Nutzern und von technologieintensiven Industrien sowie die Studien und Aufklärungsarbeit während der GATT-Verhandlungen haben zusammen zur Änderung der alten Denkweise beigetragen.

Die Lobby der wirtschaftlichen Akteure – bestehend aus multinationalen Unternehmen, Telekommunikationsnutzern sowie aus potentiellen Mitbewerbern – hat entscheidend dazu beigetragen, dass die TKDL auf die Agenda der Uruguay-Runde gerieten. Dabei ist zu betonen, dass die monopolistischen Telekommunikationsanbieter überraschend wenig Einfluss auf die Verhandlungen hatten, was vor allem mit dem Wechsel des Verhandlungsforums von der ITU zum GATT bzw. zur WTO zu erklären ist. Der Forumwechsel bedeutete gleichzeitig einen Vorteil für die Lobby der großen internationalen TKDL-Nutzer. Die Anbieter der alternativen Kommunikationstechnologien (Satellitenindustrie) haben im Laufe der Verhandlungen eine wichtige Rolle gespielt.

Der Forumwechsel war ein Ausdruck und eine Folge der gespaltenen nationalstaatlichen Interessen in Bezug auf die Liberalisierung der TKDL: Während die PTTs das alte internationale kartellähnliche Regime erhalten wollten, be-

33 MTN.GNS/23, para. 71.

34 MTN.GNS/23, para. 72.

mühten sich die Handelsministerien um Reformen, die als Antwort auf die technologischen und wirtschaftlichen Veränderungen Wettbewerbsvorteile für die nationalen Unternehmen bringen sollten.

Die Liberalisierung der TKDL auf der multinationalen Ebene wurde von den einzelnen Nationalstaaten initiiert, die dank ihrer entwickelten Telekommunikationsindustrie und der internen Liberalisierungsreformen durch eine internationale Liberalisierung größere wirtschaftliche Vorteile erzielen wollten. Das GATT war das bevorzugte Forum für dieses Vorhaben aus verschiedenen verfahrenstechnischen und interessenbedingten Gründen, die von allen Verhandlungsparteien vorgebracht wurden.

Unter allen Beteiligten waren die USA zweifellos der *demandeur* der Verhandlungen. Gerade die Angebote und die Nachfragen der USA haben bei den beiden Phasen der Verhandlungen (über Mehrwert- und über Basisdienste) eine bestimmende Rolle gespielt. Die USA haben sich nicht nur bei der Verlängerung der Verhandlungen über die Uruguay-Runde hinaus durchgesetzt, sondern auch mit massivem politischem und wirtschaftlichem Druck für erweiterte und verbesserte Angebote im Bereich Basisdienste gesorgt.

Die EG hatte einen besonderen Einfluss auf die Ausarbeitung der Abkommenstexte hinterlassen: Da die Liberalisierungsprozesse in der EG und in der WTO parallel verlaufen sind, bemerken viele Wissenschaftler eine Ähnlichkeit in Formulierungen bestimmter Paragraphen in den einschlägigen Dokumenten.

An dieser Stelle soll die Rolle der Persönlichkeiten in der Welthandels-geschichte unterstrichen werden, denn das persönliche Engagement von WTO-Generaldirektor Renato Ruggiero und von US-Präsident Bill Clinton haben zum erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen entscheidend beigetragen.

Die Rolle der ITU beim Liberalisierungsvorgang war eher zweitrangig. Die ITU hat die Liberalisierungstendenzen nicht rechtzeitig erkannt und die Bedeutung der TKDL für den internationalen Handel nicht wahrgenommen. Beim Versuch, die Kernrolle in der internationalen Telekommunikationsregulierung zu behalten, hat sich die ITU als ein unpassendes, veraltetes und reformbedürftiges Modell erwiesen. Die ITU hat jedoch ihre Bedeutung für die Regulierung der Telekommunikation auf keinen Fall verloren. Nach wie vor ist die ITU der Kernakteur in Fragen der Koordinierung der gemeinsamen globalen Nutzung von Radiofrequenzen und der Vergabe von Satellitenbahnen sowie bei der Zusammenarbeit für die Entwicklung der weltweiten Telekommunikationsinfrastruktur und die wichtigste standardsetzende Organisation, die für nahtlose Zusammenschaltung verschiedener Kommunikationssysteme sorgt und sich mit Herausforderungen der Informationsgesellschaft befasst (z.B. Cybersicherheit). Im Bereich der TKDL-Regulierung ergänzen sich die ITU und die WTO, wobei es noch nicht abschließend beantwortet werden kann, wer in dieser Be-

ziehung die Oberhand hat.³⁵

Die Einführung der sozialpolitischen Elemente in den Liberalisierungsrahmen und die Ansätze der Regulierung im Referenzpapier wurden von den interessierten GATT/GATS-Mitgliedern durchgesetzt, zu denen die EG sowie Entwicklungs- und Schwellenländer gehörten. Die Motive dieser Mitglieder für die Aufwerfung dieses Themas waren unterschiedlich. Während die EG den sozialregulatorischen Interessen ihrer Mitgliedstaaten Rechnung tragen musste, brachten die Entwicklungs- und Schwellenländer Argumente der Infrastrukturentwicklung und des schwierigen wirtschaftlichen Wandels vor. Im Großen und Ganzen akzeptierten alle Verhandlungspartner in der Uruguay- und post-Uruguay-Runde die Notwendigkeit einer Regelung sozialpolitischen Charakters. Die vereinbarte Regelung ist sehr breit formuliert und in Form einer Richtlinie für die Gestaltung der nationalen Gesetzgebung festgeschrieben.

Tab. 1: Wesentliche Erklärungsfaktoren der Liberalisierung und Regulierung von TKDL in der WTO

Einfluss von:	einzelnen Mitgliedstaaten	anderen IOs (ITU)	WTO-Sekretariat	wirtschaftlichen Akteuren		einzelnen Personen
				TKDL-Nutzer	PTTs	
Liberalisierung	hoch	gering bis mittel	gering	hoch	gering	hoch
Regulierung	hoch	gering	gering	gering	gering	gering

5. Entstehung des EG-Telekommunikationsregimes

Jahrzehntlang wurde die Regulierung der Telekommunikation auf der europarechtlichen Ebene vernachlässigt und auf der nationalstaatlichen Ebene betrieben, denn die Telekommunikation gehörte zu den öffentlichen Dienstleistungen

35 Momentan sieht es so aus, als ob die WTO eine führende Position in der Regulierung der Erbringung von TKDL annehmen würde. Der Streitentscheid des Panels in Sache *TelMex* lässt die Schlussfolgerung zu, dass die nationalstaatliche Anwendung/Umsetzung der ITU-Empfehlungen im Einklang mit den Grundsätzen des Referenzpapiers geschehen soll. Die ITU-Empfehlungen werden von der WTO für die Erreichung der Ziele der freien Marktwirtschaft instrumentalisiert. Siehe WTO, Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services – Report of the Panel, WTO Doc. WT/DS204/R vom 2.4.2004. Kritische Bewertung der Panel-Entscheidung siehe bei Neven/M;avroidis Mavroidis (2003).

(wie auch Wasser- und Stromversorgung) und wurde von der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe ausgenommen, die von den Mitgliedstaaten eine Öffnung ihrer Ausschreibungen für die europäischen Unternehmen verlangte.³⁶ Die Kooperation zwischen den Telekommunikationsunternehmen fand in der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (weiter – CEPT) statt, die 1959 ins Leben gerufen wurde und in ihrer Zusammensetzung und der Aufgabenzuteilung der ITU ähnelte (Sandholtz 1993: 245).

Die lange Vernachlässigung der Telekommunikation durch die europäische Gesetzgebung wird damit erklärt, dass kein starkes Interesse an der Regulierung des Sektors auf der europäischen Ebene bestand. Die nationalen Telekommunikationsunternehmen/-verwaltungen, die man mit dem Staat gleich setzen konnte, waren mit den Vorkehrungen in der CEPT zufrieden. Die Bevölkerung war mehr oder weniger mit subventionierten TKDL versorgt. Den Großunternehmen war die Rolle der Telekommunikation für Produktion und Vertrieb nicht klar, denn bis in die 1980er Jahre herrschte die Sprachtelefonie im Fernmeldeverkehr, und die Vorteile der Telekommunikationsmehrwertdienste sowie der Entwicklung interner Netze waren nicht gut bekannt. Außerdem waren die kommerziellen Telekommunikationsnutzer zu schlecht organisiert, um ihre Interessen durchzusetzen (Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994: 484). Die Telekommunikation wurde erst durch den Vertrag von Maastricht in das europäische Primärrecht aufgenommen. Die Kompetenzen der EG aus dem Art. 129b EGV beschränkten sich anfänglich auf die Mitwirkung beim Auf- und Ausbau der transeuropäischen Netze sowie die Förderung des Verbunds, der Interoperabilität und des Zugangs zu diesen Netzen. Die substantielle Regulierung der Telekommunikation blieb den Nationalstaaten vorbehalten. Mangels spezifischer Gemeinschaftskompetenzen wurde das vor dem Vertrag von Maastricht entwickelte Sekundärrecht – wie es weiter im Laufe der Untersuchung gezeigt wird – auf Wettbewerbsregeln des EGV gestützt.

Ähnlich wie im Fall der internationalen Liberalisierung waren es die großen kommerziellen TKDL-Nutzer und die potentiellen TKDL-Anbieter, die in der EG einen Impuls zum Liberalisierungsprozess gegeben haben. Für sie stellte die Vielfalt der nationalstaatlichen Telekommunikationsregulierungen und die große Menge der Monopolunternehmen eine ernsthafte wirtschaftliche Last und eine organisatorische Barriere dar, wenn sie in mehreren Mitgliedstaaten tätig sein wollten (Sandholtz 1998: 142; Simon 1996: 220). Um sich erfolg-

36 Siehe Richtlinie 77/62/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, ABl. L 13 v. 15.1.1977, S. 1-14; Richtlinie 71/305/EWG des Rates vom 26. Juli 1971 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, ABl. L 185 v. 16.8.1971, S. 5-14. Kommentar bei Weiss (1993).

reich gegen die US-amerikanischen Rivalen zu behaupten, brauchten die europäischen Unternehmen einen europäischen Binnenmarkt und hochmoderne zuverlässige TKDL auf dem ganzen Markt.

Die Notwendigkeit der Reformen im Telekommunikationsbereich wurde von den Anbietern der neuen Dienstleistungen unterstützt, die als Ergebnis der technologischen Konvergenz zwischen der Telekommunikation, dem Rundfunk und der Computertechnologie entstanden. Abgesehen von den durch Unterschiede in den nationalen Gesetzgebungen verursachten Schwierigkeiten hat das Zulassungssystem zur Telekommunikationsinfrastruktur eine zusätzliche Barriere, denn oft mussten diese Mehrwertdienstleister den Zugang zum Telekommunikationsnetz vom Monopolanbieter genehmigt bekommen (Sandholtz 1998: 143). In einer ähnlichen Situation befanden sich die Anbieter der alternativen Telekommunikationsinfrastruktur (Mobilfunk, Satelliten etc.).

Da diese wirtschaftlichen Akteure kein (großes) Gehör auf der nationalstaatlichen Ebene fanden oder die nationalen Reformen wegen ihrer substantiellen und/oder territorialen Ausmaße für unbefriedigend hielten, haben sie sich an Brüssel gewendet (Sandholtz 1998: 144).

a) *Die Europäische Kommission und die Liberalisierung des TKDL-Marktes*

Vor allem die Europäische Kommission fand den durch nationale Grenzen geteilten Telekommunikationsmarkt unbefriedigend. Die Kommission verfolgte besonders aufmerksam die Entwicklungen in den USA, wo im Vergleich zu Europa die Verbraucher eine größere Vielfalt von TKDL zu günstigeren Preisen genossen und die kommerziellen Nutzer einen technologischen Vorsprung hatten (Nihoul/Rodford 2003: 34). Der Kommissar für Binnenmarkt, Verwaltung der Zollunion und industrielle Angelegenheiten Étienne Davignon, der ein besonderes Interesse für Informationstechnologien pflegte, erkannte rechtzeitig, dass die europäischen Computer- und Telekommunikationsunternehmen hinter ihren amerikanischen und japanischen Mitbewerbern auf dem internationalen Markt zurückbleiben könnten (Goodman 2006: 56). Darüber hinaus wurde die EG einem erheblichen Druck seitens der US-amerikanischen Regierung ausgesetzt, nationale Telekommunikationsmärkte zu öffnen (Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994: 484; Schmidt 1998: 104). Ein pragmatisches Motiv hinter der Initiative der Kommission war ihr Wunsch nach der Erweiterung ihres Kompetenzbereichs.

Charakteristisch für den Start und die Entwicklung des europäischen Liberalisierungsprozesses ist seine Parallelität zu dem internationalen bzw. multinationalen Prozess im GATT. Diese Parallelität ermöglichte einen intensiven Aus-

tausch zwischen den beiden Regimes, stellte aber gleichzeitig einen zusätzlichen Liberalisierungsdruck für die EG dar. Außerdem haben die internationalen Verhandlungen über Telekommunikationsliberalisierung die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen Position in dieser Frage, d.h. die Notwendigkeit einer europäischen Telekommunikationspolitik, erhöht (Simon 1996: 220).

Die EG betrat den Bereich der Telekommunikationsregulierung im Kontext ihrer Industriepolitik, denn die Kommission betrachtete Telekommunikation als einen informationstechnologischen Industriesektor (Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994: 481; Goodman 2006: 162). Da die Kommission eine ureigene Domäne der nationalstaatlichen Politik betrat, brauchte sie politische Unterstützung einer breiten Palette von Akteuren, um gegen die Mitgliedstaaten vorzugehen (Goodman 2006: 54). In der Vorbereitungsphase war es wichtig, die an Liberalisierung interessierten Akteure zu identifizieren sowie Informationen und Wissen über die technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen im Telekommunikationsbereich zu sammeln. Durch die Initiative von Étienne Davignon wurde 1983 eine Special Task Force in der Generaldirektion für Binnenmarkt gegründet, die eine Reihe von Studien durchführte, um die Notwendigkeit einer gemeinsamen EG-Handlung im Bereich Telekommunikation zu belegen. Die Konsultationen der Special Task Force mit den Unternehmen schärften das Bewusstsein der Industrie für die Wichtigkeit der Telekommunikation. Diese Arbeit hatte die Ausarbeitung der sechs Tätigkeitsfelder („Six Lines of Action“) für die Entwicklung der europäischen Telekommunikationspolitik zum Ergebnis.³⁷

Ebenfalls 1983 wurde auf Vorschlag von Étienne Davignon eine Senior Officials Group for Telecommunications (SOGT) durch den Rat eingerichtet. Sie war als ein Beratungsorgan für die Kommission gedacht und bestand überwiegend aus hochrangigen Beamten der nationalen Telekommunikationsverwaltungen und der CEPT. Eine derartige Zusammensetzung kann man auf die damals bestehenden Machtverhältnisse zurückführen (Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994: 485). Die Telekommunikationsverwaltungen der Mitgliedstaaten und die CEPT unterstützten das Liberalisierungsvorhaben der Kommission zwar nicht, aber Davignon war sich ihres politischen Einflusses und ihrer Kompetenz bewusst und wollte sie unbedingt in die Diskussion einbeziehen (Goodman 2006: 59).

1986 wurde die Telekommunikationspolitik der Kommission durch die Einrichtung einer selbständigen Generaldirektion institutionell gestärkt. Die Special Task Force und einige andere Organisationseinheiten der Kommission mit Kompetenzen im Bereich Telekommunikation und Informationstechnologie wurden zur Generaldirektion für Telekommunikation, Information, Industrie

37 Communication from the Commission to the Council on Telecommunications – Lines of Action, COM (83) 573 final, 29 September 1983.

und Innovation (DG XIII) zusammengeführt. Ihre erste Großaufgabe wurde die Ausarbeitung des Grünbuchs 1987 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für TKDL und Telekommunikationsgeräte.³⁸

Im Grünbuch unternahm die Kommission zum ersten Mal eine Konzipierung der Trennung zwischen den Basis- und Mehrwertdiensten und legte ferner eine Grundlage für die Definition des Universaldienstes fest. Die Unterscheidung zwischen den beiden Gruppen der TKDL wurde gemacht, weil die Kommission erkannte, dass die Liberalisierung allein der Mehrwertdienste von den EG-Mitgliedstaaten leichter akzeptiert wird. Dafür sollten die Basisdienste weiterhin dem staatlichen Monopol vorbehalten bleiben. Die Kommission wies darauf hin, dass die Liberalisierung des Marktes von sozialregulatorischen Maßnahmen begleitet werden muss, indem sie die Verfügbarkeit von bestimmten lebenswichtigen Basisdiensten unter angemessenen gleichen Bedingungen überall in der EG zu einer regulatorischen Aufgabe machte (Grünbuch 1987: 27). Die Versorgung mit den Basisdiensten war unentbehrlich, um die Ziele der öffentlichen Dienstleistungen zu erreichen, und musste flächendeckend gewährleistet werden. Die Basisdienste, somit in ihrem Status einer Staatsaufgabe vergleichbar, durften weiterhin von den staatlichen Monopolunternehmen bereitgestellt werden. Jedoch verband das Grünbuch die Versorgung mit den Basisdiensten nicht direkt mit der gesellschaftlichen Notwendigkeit, sondern mit ihrer hohen Ertragshaltigkeit, die für die Finanzierung der nationalen Telekommunikationsverwaltungen notwendig war, damit sie die ihnen anvertrauten Aufgaben erfüllen können (Grünbuch 1987: 66-67).

Das Grünbuch 1987 hat die Liberalisierung der TKDL explizit in den allgemeinen Rahmen der Schaffung eines Binnenmarkts eingebettet, der laut der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 bis 31. Dezember 1992 vollendet werden sollte. Ein gemeinsamer TKDL-Markt war von Kernbedeutung für die Erreichung des Binnenmarktziels, weil er reibungslosen Informationsfluss und Unterstützung anderer Industrien gewährleistete (Grünbuch 1987: 2).

Um Unterstützung für ihr Vorhaben zu gewinnen, versuchte die Kommission, Telekommunikationsnutzergruppen für die Liberalisierung der TKDL zu mobilisieren. Vor allem war die Kommission an dem Einbeziehen der international agierenden Großunternehmen interessiert, weil nationale Telekommunikationsbenutzergruppen entweder relativ schwach oder mit den Telekommunikationsverwaltungen verbunden waren. Letztendlich wurden die International Telecommunications Users Group (INTUG)³⁹ und die Union of Industrial and

38 Towards a Dynamic European Economy – Green Paper on the Development of a Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(87) 290 final, 30 June 1987.

39 Das ist eine Dachorganisation für nationale Gruppen der Telekommunikationsnutzer

Employers' Confederations of Europe (UNICE)⁴⁰ in die Beratung der Kommission einbezogen (Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994: 485-486). Die engen Beziehungen zwischen der Kommission und wirtschaftlichen Akteuren im Laufe der Liberalisierung erläutert bestens das Zitat aus *Cram* (1997: 139-140): „Several officials in DGXIII have commented that they are in such close contact with industrial representatives from the ICT sector that they could hardly consider this lobbying – there is an ongoing process of consultation between industry and the policy-makers.“ Die erwähnten Telekommunikationsbenutzergruppen unterstützten das Grünbuch 1987. Die einzigen Kritikpunkte betrafen die Telekommunikationsbereiche, in denen die Kommission nicht weit genug in ihrem Liberalisierungsvorhaben gegangen war, d.h. in erster Linie Basisdienste (Sandholtz 1993: 262; 1998: 151-152).

Ein weiterer Schritt im Liberalisierungsprozess war die Einrichtung des Europäischen Instituts für Telekommunikationsnormen (European Telecommunications Standards Institute, weiter – ETSI) im Jahre 1988. Sein Auftrag ist die Entwicklung europaweit einheitlicher technischer Standards im Bereich Telekommunikation.⁴¹ Die Besonderheit von ETSI besteht darin, dass es nachfrageorientierte Standards erarbeitet. Die Mitglieder von ETSI können selber die Erstellung einer neuen Norm beantragen. Im Gegensatz zu CEPT besteht das ETSI nicht nur aus Vertretern der Telekommunikationsbehörden, sondern auch aus Vertretern der TKDL-Anbieter, Geräteproduzenten, TKDL-Nutzern und Experten verschiedener Forschungseinrichtungen, wobei die Vertreter der Nationalstaaten und Monopolunternehmen deutlich in Unterzahl sind. Die Entscheidungen im ETSI werden auf Konsensbasis oder, wenn kein Konsens erreicht werden kann, auf Basis von Mehrheitsbeschlüssen mit einem Stimmengewichtungssystem verabschiedet, wobei sich das Stimmengewicht bei den Staaten nach der

und Global ICT User Group EVUA. Diese Organisationen vereinen letzten Endes solche Großkunden der Telekommunikationsindustrie wie, zum Beispiel, Accenture, Cisco Systems, Johnson&Johnson, L'OREAL, Linklaters, Marriott International, Motorola, Pfizer, Philip Morris, PSA Peugeot Citroen, Renault, Volvo, Zurich Financial Services Group und andere. Mehr Information abrufbar unter <<http://intug.org/members/our-members/>>.

40 Am 23. Januar 2007 umbenannt in Confederation of European Businesses „BusinessEurope“. Unter ihren Mitgliedern sind, zum Beispiel, folgende nationale Industrievereinigungen: Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA), Confederazione Generale dell' Industria Italiana (CONFINDUSTRIA), Mouvement des Entreprises de France (MEDEF, ehemaliger Conseil National du Patronat Français). Mehr Information abrufbar unter <<http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageId=415>>.

41 Eine ausführliche Untersuchung über die Standardsetzung durch ETSI siehe bei Schultheiß (2004).

Bevölkerungsgröße, bei den Telekommunikationsbehörden nach dem BIP des Landes und bei den Unternehmen nach dem Umsatz richtet.

Mit der Gründung von ETSI schuf sich die Kommission einen weiteren Anhänger der Liberalisierung, der eine wichtige Rolle bei der Schaffung eines gemeinsamen TKDL-Marktes durch einheitliche Standardsetzung spielen soll, und verstärkte ihre eigene Position in der Telekommunikationsregulierung (Cram 1997: 92). Das ETSI betrat eine andere traditionelle Domäne der Nationalstaaten – Normensetzung, die bis zu dem Zeitpunkt von CEPT beherrscht wurde. Somit bestand die symbolische Bedeutung des ETSI nicht nur in der Vereinigung der nationalen Märkte zu einem Gemeinsamen Markt durch die Normensetzung, sondern auch in der Entziehung der Normensetzung aus dem exklusiven staatlichen Kompetenzbereich und in ihrer Öffnung für alle interessierten Parteien (private TKDL-Anbieter, Anbieter der alternativen Infrastruktur, Geräteproduzenten, kommerzielle und private Nutzer). Die Kommission erhielt dabei eine Reihe von bedeutenden Kompetenzen in Bezug auf die Normensetzung im ETSI, während die Prozesse im CEPT für sie immer verschlossen waren (Cram 1997: 92, 118-119). Durch die Mandatserteilung an das ETSI kann die Kommission die Verabschiedung bestimmter Normen anregen. Mittels ihrer Gesetzgebung kann sie die Anwendung der ETSI-Standards durch die TKDL-Anbieter fördern, denn wenn die ETSI-Standards von der Kommission genehmigt und im Amtsblatt veröffentlicht werden, sind sie bindend in der EG. Dabei sind die Standards genuin europäisch, weil die nationalstaatliche Maschinerie der Normung komplett umgegangen wird und der Einfluss der Staaten relativ gering ist (Drake 1994: 89).

Die vollständige Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes wurde von den EG-Mitgliedstaaten mit starken liberalen Traditionen – Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden – befürwortet, die auch in ihrer Innenpolitik eine weitgehende Liberalisierung anstrebten (Sandholtz 1993: 264). Die Bundesrepublik Deutschland schloss sich diesem Lager in den späten 1980er Jahren an und wurde besonders aktiv nach dem Fall der Mauer, als die Deutsche Telekom dem Druck der Nachfrage in den neuen Bundesländern nicht nachkommen konnte (Thatcher 1999). Insbesondere Großbritannien war an der weitgehenden Liberalisierung interessiert, denn als der erste Mitgliedstaat, der die nationale Telekommunikationsliberalisierung durchgeführt hat, sah es die Möglichkeit, das britische regulatorische Modell für die TKDL europaweit zu „exportieren“. Das hätte den britischen Telekommunikationsunternehmen bei der Eroberung der ausländischen Märkten geholfen, weil sie dank ihrer frühen Privatisierung, der Erfahrung, unter Wettbewerbsbedingungen zu arbeiten, und dank der Anpassung der Organisationsstrukturen und der Tarife Vorreitervorteile genossen (Thatcher 1999). Die einzige umstrittene Frage im Lager der Liberalisierungsbefürworter war der Zeitraum. Großbritannien und die Bun-

desrepublik Deutschland verlangten eine komplette Liberalisierung bis 1993; die Niederlande und Dänemark wollten erst 1993 damit beginnen (Sandholtz 1993: 265).

Frankreich führte die Gegner der Liberalisierung der Basisdienste an, zu denen Spanien, Italien und Griechenland gehörten. Sie wollten ihre ertragreichen Monopolunternehmen behalten und begründeten dies mit den wichtigen Aufgaben, die diese Unternehmen im öffentlichen Interesse erfüllten. Gleichzeitig fürchteten diese Länder, dass ihre unreformierten Telekommunikationsanbieter den Mitbewerbern aus Großbritannien und aus den USA im internationalen Wettbewerb nicht standhalten könnten (Thatcher 2004: 771). Um den öffentlichen Belangen der Mittelmeerstaaten Rechnung zu tragen, entwickelte die Kommission allmählich das europarechtliche Konzept des Universaldienstes, das teilweise auf dem entsprechenden amerikanischen Konzept basierte (Thatcher 2001: 11, 19).

Die Kommission begann mit der Liberalisierung der weniger umstrittenen Telekommunikationsbereiche, dem Telekommunikationsendgeräte-⁴² und Mehrwertdienstmarkt⁴³, da Mehrwertdienste in vielen Mitgliedstaaten nicht exklusiv vom Monopolunternehmen erbracht wurden. Die Kommission stützte ihre eigenen Liberalisierungsrichtlinien auf Artikel 86 EGV (ehemaliger Artikel 90 EWGV), der die Anwendung der Wettbewerbsvorschriften auf alle Wirtschaftsbereiche festlegt. Die Rechtmäßigkeit dieses Schritts wurde sofort von den Mittelmeerstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof bestritten. In den Urteilen *Frankreich gegen Kommission*⁴⁴ und *Spanien gegen Kommission*⁴⁵ bestätigte der EuGH die legislative Kompetenz der Kommission gem. Artikel 86, die EG-Wettbewerbsvorschriften „***hinsichtlich der öffentlichen Unternehmen und der Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, allgemein durch den Erlass von Richtlinien zu präzisieren***“ (C-202/88, Leitsatz 1).

In der Literatur zur Liberalisierung des EG-Telekommunikationsmarkts wird die Meinung vertreten, dass die Mitgliedstaaten gegen das Liberalisierungsvorhaben der Kommission nur wenig Widerstand leisteten, da die meisten EG-Länder die Notwendigkeit der Reformen im Bereich der Mehrwertdienste erkannt hatten (Holmes/Young 2002: 13-14). Vielmehr betrafen die

42 Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte, ABl. L 131 v. 27.5.1988, S. 73-77.

43 Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, ABl. L 192 v. 24.7.1990, S. 10-16.

44 C-202/88 (1991), Slg. I-1223.

45 C-271/90 (1992), Slg. I-5833.

Auseinandersetzungen die Geschwindigkeit und den Umfang der Reformen sowie die Befugnisse der Kommission, denn die Mitgliedstaaten befürchteten die Ausweitung der Kompetenzen der Kommission. Bei der Frage der Kommissionsbefugnisse meldeten die Mitgliedstaaten ihr Bedenken am stärksten an, weil sowohl die liberalisierungsfreundlichen als auch die konservativen Staaten in diesem Punkt vereint waren (Woodrow/Sauvé 1994: 105; Thatcher 2001; 2004; Goodman 2006: 167). *Schmidt* (1998: 130) legt dar, dass trotz der Auseinandersetzungen über die Kompetenzfrage die Kommission für ihr Vorgehen im Alleingang indirekte Unterstützung von manchen Ländern erhielt. Damit sind in erster Linie die liberalisierungsfreundlichen Mitgliedstaaten gemeint, die allein im Vorgehen auf Grundlage von Artikel 86 EGV (ehem. Artikel 90 EWGV) eine Chance sahen, „die eigenen Präferenzen gegenüber einer restriktiven Mehrheit von Ländern durchzusetzen“.

Vor den genannten Urteilen des EuGH war in der EG die Meinung verbreitet, dass die legislative Kompetenz über den Telekommunikationssektor dem Rat gehöre, der aus den Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und somit Entscheidungen traf, die den nationalen Interessen entsprachen (Nihoul/Rodford 2003: 37). Der EuGH bestätigte die Erweiterung der Befugnisse der Kommission auf den Urbereich der nationalstaatlichen Regulierung und änderte somit die Machtverhältnisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten.

Die gerichtliche Auseinandersetzung mit den Mitgliedstaaten stieß die Kommission zur Verwendung einer neuen Strategie – öffentliche Konsultationen – an, die einerseits die Teilnahme einer großen Zahl von Akteuren und ihrer Vielfalt sicherte, andererseits die Möglichkeit gab, die Lage in Bezug auf die Akzeptanz des Kommissionsvorhabens zu sondieren sowie die Kommissionsansichten zu verbreiten (Cram 1997: 92-93).

Die Gewerkschaften und die Verbände der Beamten/Mitarbeiter der Telekommunikationsverwaltungen spielten keine bedeutende Rolle (Thatcher 1999). Diese Akteure waren zwar auf der nationalen Ebene gut organisiert und boten einen starken Widerstand gegen die nationalen Liberalisierungsversuche. Dadurch, dass der Liberalisierungsprozess auf der EG-Ebene eingeleitet und durchgeführt wurde, war es für sie schwierig, die nationale Gesetzgebung anzugreifen bzw. den nationalen Gesetzgeber zu zwingen, europäischen Vorschriften nicht zu folgen. Der nationale Gesetzgeber hatte also eine von ihm unabhängige Rechtfertigung und einen externen Zwang für die Reformen. Die Opposition der Mitarbeiter der Telekommunikationsverwaltungen, die ihren Beamtenstatus nicht verlieren wollten, wurde ebenso durch diese Tatsache geschwächt (Thatcher 1999).

b) *Liberalisierung der Basisdienste und Regulierung des TKDL-Marktes*

Ein umgekehrter Fall betreffend der Interessenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten war in Bezug auf die regulatorischen Fragen zu beobachten: Die Mittelmeerstaaten verlangten eine verstärkte bereichsspezifische Regulierung auf der europäischen Ebene, während die „nördlichen“ Staaten versuchten, die EG-Regulierung eingeschränkt zu halten (Woodrow/ Sauvé 1994: 109; Thatcher 2001: 12). Die Fragen der Regulierung (genauer gesagt Re-Regulierung) des Telekommunikationsmarktes rückten Anfang der 1990er Jahre in das Zentrum der Diskussion, nachdem sich die Mittelmeerstaaten mit der Notwendigkeit der Voll liberalisierung abgefunden hatten und die Liberalisierung der Basisdienste auf der Agenda stand.

Die Liberalisierung der Basisdienste, noch vor einigen Jahren undenkbar, wurde nach den anfänglichen Reformen für mehrere Akteure interessant und deswegen gefördert. Neue Akteure auf der nationalstaatlichen Ebene haben sich den oben genannten Liberalisierungsbef rwortern (d.h. der Kommission, den liberalisierungsfreundlichen Mitgliedstaaten und den internationalen Wirtschaftsakteuren) angeschlossen. Zu diesem Zeitpunkt hat sich die ablehnende Position der etablierten nationalen Telekommunikationsanbieter gegenüber der Liberalisierung verändert. Die anfängliche Angst vor dem Verlust der profitablen Marktanteile des nationalen Marktes wurde mit dem Fortschritt der Marktöffnung von den Reizen der neuen Perspektiven abgelöst, die ein liberalisiertes internationales Umfeld mit sich bringen könnte (Behrens/Werle 2003: 26). Jedes Telekommunikationsunternehmen realisierte plötzlich, dass nicht nur sein eigener TKDL-Markt für den Wettbewerb geöffnet wird, sondern auch alle anderen, was mehr oder weniger zu einem internationalen Gleichgewicht führen würde. Dieser Perspektivenwechsel bedeutete, dass aus den Verteidigern des nationalen Marktes Eroberer der ausländischen Märkte wurden. Diese Entwicklungen wurden von den technologischen Entwicklungen angetrieben, die Anfang der 1990er Jahre die Telekommunikationsindustrie und verwandte Sektoren stark expandieren ließen.

Auch die organisatorische Reform – Abtrennung der Regulierungsaufgaben von der tatsächlichen Dienstleistungserbringung – hat Früchte gezeitigt. Die Reform wurde ursprünglich im Grünbuch vorgeschlagen (1987: 73-74) als eine Voraussetzung für die Entwicklung eines Wettbewerbsmarktes mit starker Regulierungsbehörde. Die Notwendigkeit dieser Maßnahme wurde damit begründet, dass die Doppelfunktion der Telekommunikationsverwaltungen als Leistungserbringer und Regulierer ihre herrschende Marktstellung stärkt und damit den Wettbewerb verzerrt. Die nachfolgenden liberalisierenden Richtlinien 88/301/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-

Endgeräte und 90/388/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste bekräftigten dieses Prinzip der Funktionstrennung. Das Ergebnis der Umsetzung dieser Vorgaben durch die Mitgliedstaaten Anfang der 1990er Jahre war, dass nicht nur die etablierten Telekommunikationsanbieter ein unternehmerisches Bewusstsein entwickelt haben, sondern auch die jungen Regulierungsbehörden sich unabhängig und den großen TKDL-Anbietern gegenüber übermächtig gefühlt haben (Schmidt 1998: 145). Als eine relativ junge Institution wollten die Regulierungsbehörden ihre eigene Rolle festigen, wozu sich die forstschreitende Liberalisierung gut eignete.

Um die Liberalisierung der Basisdienste erfolgreich durchzuführen musste die Kommission zweigleisig vorgehen und parallel zu liberalisierenden Maßnahmen regulatorische Richtlinien verabschieden. Schon die dem Grünbuch 1987 nachfolgenden Dokumente zur Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts betonten die Notwendigkeit, auch unter Wettbewerbsbedingungen den sozialen Bedarf an TKDL zu decken und Verbrauchervorteile zu maximieren.⁴⁶ Die Sozialregulierung spielte dabei eine entscheidende Rolle, um die Mitgliedstaaten mit starken *service public*-Traditionen für die Liberalisierung zu gewinnen. Denn der wichtigste Basisdienst – Sprachtelefonie – wurde aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie 90/388/EWG über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste (bekannt als Diensterichtlinie) mit der Begründung ausgenommen, dass die Erbringung des Universaldienstes unmöglich sei, wenn dieser Bereich für den Wettbewerb geöffnet wäre (Goodman 2006: 171). Um die komplette Marktöffnung bei TKDL zu erreichen, entwickelte die Kommission die Idee, dass bei einer entsprechenden Regulierung die Liberalisierung des TKDL-Marktes die Universaldiensterbringung fördern kann. Um ihre Position durchzusetzen, verwendete die Kommission wieder einen wissenschaftsbasierten Ansatz: Sie bestellte bei externen Experten Studien zur Marktöffnung und Universaldiensterbringung (Goodman 2006: 172-173).

Auf Basis dieser wissenschaftlichen Studien und unter Berücksichtigung der Meinungen von den konservativen Mitgliedstaaten hat die Kommission 1992 den Bericht über die Lage im Bereich der Telekommunikationsdienste (weiter – Bericht 1992)⁴⁷ verfasst, in dem eine ausdrückliche soziale Einbet-

46 Siehe z.B. Ziffer 3 der Entschließung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992, ABl. C 257 v. 4.10.1988, S. 1-3; Artikel 3 der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, ABl. L 192 v. 24.7.1990, S. 10-16.

47 European Commission (1992), 1992 Review of the situation in the telecommunications services sector. Communication by the Commission, SEC(92) 1048 final, 21 October 1992.

tung für einen liberalisierten TKDL-Markt in Form von Universaldienst zum ersten Mal konzipiert wurde. In diesem Bericht entwickelte die Kommission ein genuines EG-rechtliches Konzept des Universaldienstes, in welchem die Erreichung der telekommunikationsrelevanten Sozialziele mit dem Wettbewerb auf dem europäischen Markt abgestimmt war. Wie die Erfahrung der USA zeigte, war ein sozialregulatorisches Konzept mit dem Wettbewerb verträglich. Außerdem symbolisierte die Wahl des Begriffs die Entscheidung der Kommission, den TKDL-Markt vollständig zu öffnen und die nationalen Ziele der Daseinsvorsorge oder des *service public*, die mit monopolistischen Märkten verbunden waren, durch ein qualitativ neues gemeinsames europäisches Ziel zu ersetzen. Der Bericht 1992 stellt den Universaldienst explizit als ein Ziel der Telekommunikationspolitik dar (Bericht 1992: 23).

Der Bericht 1992 bot jedoch kein einheitliches Bild vom Universaldienst, denn er war nur ein erster Versuch und ein unverbindliches programmatisches Dokument der Kommission. Der Bericht 1992 unterscheidet kaum zwischen verschiedenen Telekommunikationsnutzern (kommerziellen und privaten) und definiert den Universaldienst eher wie einen Universalzugang. Das sozial wichtige Kriterium der Dienstleistungserbringung – Erschwinglichkeit – ist zwar erwähnt als ein wesentliches Merkmal des Universaldienstes. Jedoch erfolgt keine Präzisierung dieses Elements und keine Ausarbeitung weiterer Eigenschaften der TKDL, die auf Universaldienstbasis bereitgestellt werden sollen. Standardgemäß soll Sprachtelefonie auf Universaldienstbasis zu angemessenen Bedingungen und Preisen angeboten werden (Bericht 1992: 31).

Der Bericht 1992 stellt eine liberal-optimistische Vision der Entwicklung des Telekommunikationsmarkts dar. Die Kommission erkennt mögliche Probleme bezüglich der Versorgung von entfernten Gebieten mit den TKDL, aber sie vertraut darauf, dass der technologische Fortschritt und die Konkurrenz die Entstehung einer digitalen Kluft verhindern (Bericht 1992: 32-33). Insgesamt ist die Liberalisierungsagenda im Dokument stärker artikuliert als die Regulierung im sozialen Interesse. Dieses Ungleichgewicht wird damit erklärt, dass am Anfang des Liberalisierungsprozesses die zuständigen europäischen Institutionen von Zivilbeamten (*civil servants*) dominiert wurden. *Eliassen* und *From* legen dar, dass Effizienz und wirtschaftliche Vorteile am Anfang des Liberalisierungsprozesses im Zentrum standen, weil “the bureaucrats had a more instrumental rather than ideological approach to the desired and eventually undesired effects of these developments” (2009: 245). Erst später, als die Politiker, insbesondere in Frankreich, den ehemals langweiligen Telekommunikationsbereich für sich entdeckten, wurde der Universaldienst stärker akzentuiert (Eliassen/From 2009: 246).

Der Bericht 1992 hatte insofern sein Ziel erreicht, dass er das öffentliche Interesse an TKDL-Marktformen geweckt hat. In den dem Bericht nachfol-

genden öffentlichen Konsultationen über die Überprüfung der Lage im Telekommunikationssektor wurde das Konzept des Universaldienstes ausführlich diskutiert. Die Teilnehmer der Konsultationen sind zum Schluss gekommen, dass eine klare harmonisierte Definition des Universaldienstes im Europarecht notwendig ist, weil das Verständnis des Konzepts durch die Teilnehmer sehr unterschiedlich war. So bestanden z. B. die Telekommunikationsanbieter darauf, dass ein einziges Unternehmen mit Bereitstellung der TKDL auf Universaldienstbasis beauftragt werden und dabei Sonder- oder Exklusivrechte genießen soll, um den Universaldienst finanzieren zu können.⁴⁸

Der Kommission gelang es im Laufe der Konsultationen, einige gemeinsame Elemente in den Definitionen des Universaldienstes zu identifizieren, die sie zu Prinzipien der Universaldiensterbringung entwickelt hat:⁴⁹

- a) Allgemeinheit des Dienstes, d.h. Zugänglichkeit für alle, was auch erschwingliche Preise bedeutet;
- b) Gleichheit, d.h. Zugang zu den TKDL überall, unabhängig von der geographischen Lage, und
- c) Kontinuität im Sinne der zeitlichen Ununterbrochenheit und der beständigen Qualität.

Die Konsultationen haben insgesamt zur Stärkung der sozialen Komponente in der Regulierung des entstehenden gemeinsamen TKDL-Markts beigetragen. Auf der Basis der Konsultationen hat die Kommission 1993 eine Mitteilung über die Entwicklung des Universaldienstes für Telekommunikation in einem wettbewerbsorientierten Umfeld sowie einen Vorschlag für eine Ratsentschließung über die Universaldienstprinzipien vorgelegt.⁵⁰ Anfang 1994 hat der Rat den Vorschlag der Kommission im vollen Umfang in eine Entschließung über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation übernommen.⁵¹ Am Ende des gleichen Jahres beschloss der Rat über die Vollliberalisierung des TKDL-Markts bis zum 1. Januar 1998 mit einer Übergangsfrist von

48 Communication by the Commission to the Council and European Parliament on the consultation on the Review of the situation in the telecommunications services sector, COM(93) 159 final, 28 April 1993, p. 9.

49 Ebenda, p. 21.

50 Developing universal service for telecommunications in a competitive environment. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, accompanied by the proposal for a Council resolution on universal service principles in the telecommunications sector, COM(93) 543 final, 15 November 1993.

51 Entschließung des Rates vom 7. Februar 1994 über die Grundsätze für den Universaldienst im Bereich der Telekommunikation. ABl. C 48 v. 16.2.1994, S. 1-2.

fünf Jahren für die Mitgliedstaaten mit anpassungsbedürftigen Telekommunikationsinfrastrukturen (in erster Linie wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten wie Spanien, Portugal und Griechenland) und von zwei Jahren für Mitgliedstaaten mit kleinen Netzen (Luxemburg).⁵² Die angestrebte Liberalisierung soll durch die Ausarbeitung eines Regulierungsrahmens ermöglicht werden, der gemeinsame Grundsätze festlegt und notwendige Sicherheitsvorkehrungen trifft. Unter den Grundsätzen des gemeinsamen Regulierungsrahmens wurde als erster die Bereitstellung und Finanzierung des Universaldienstes genannt.

Obwohl die Entwicklung des Universaldienstkonzepts auf der europäischen Ebene gewährleisten sollte, dass die Erreichung der nationalen Ziele des *service public* durch die Liberalisierung nicht beeinträchtigt wird, wurde diese Neuerung von den Mitgliedstaaten nicht sofort willkommen geheißen. Die Einführung des Universaldienstes in die nationale Gesetzgebung bedeutete enorme Anpassungskosten für die Mitgliedstaaten (Thatcher 1999). Deswegen fand seine verbindliche Festsetzung im sekundären Europarecht relativ spät statt, obwohl die Anzahl der programmatischen Dokumente über den Universaldienst groß war. Einzelne Erwähnungen des Universaldienstes oder seiner Elemente kann man schon Ende 1995 finden.⁵³ Die formelle gesetzgeberische Gestaltung des Universaldienstes erfolgte jedoch erst durch die Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universaldienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld⁵⁴ und durch die Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang⁵⁵. Das Konzept des Universaldienstes und die Regelungen über Umfang, Finanzierung des Universaldienstes und Benennung der Telekommunikationsanbieter, die in den beiden Dokumenten enthalten sind, wurden in die nachfolgenden Regulierungsrahmen nur mit weniger Änderungen/Aktualisierungen übernommen (Nihoul/Rodford 2003: 573-579).

52 Entschließung des Rates vom 22. Dezember 1994 über die Grundsätze und den Zeitplan für die Liberalisierung der Telekommunikationsinfrastrukturen, ABl. C 379 v. 31.12.1994, S. 4-5.

53 Siehe Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des offenen Netzzugangs beim Sprachtelefondienst vom 13. Dezember 1995, ABl. L 321 v. 30.12.1995, S. 6-24.

54 ABl. L 101 v. 1.4.1998, S. 24-47.

55 ABl. L 199 v. 26.7.1997, S. 32-52.

c) *Fazit*

Die Liberalisierung der TKDL in der EG war Teil eines globalen Prozesses und ist parallel zu dem Vorgang in der GATT/WTO verlaufen. Ebenso wie auf der internationalen Ebene haben auch in der EG die technologischen Entwicklungen die Rolle der Telekommunikation auf dem Markt verändert sowie die Notwendigkeit der Schaffung eines TKDL-Binnenmarktes deutlich gemacht. Die starke Nachfrage nach Reformen seitens der Wirtschaftsakteure und der internationale Liberalisierungsdruck hat die Europäische Kommission zum Anlass für die Marktöffnung in der EG genommen.

Die Liberalisierung des TKDL-Marktes in der EG wurde von Anfang an durch die Regulierung bzw. Re-Regulierung begleitet. Im Prozess der Liberalisierung nahm die Kommission ohne eine explizite vertragliche Grundlage einen führenden Platz ein und initiierte den Prozess auf Basis ihrer Kompetenzen im Wettbewerbsbereich. Es wird mit Überzeugung dargelegt, dass der geringe Widerstand am Anfang der Liberalisierung auf den externen Liberalisierungsdruck (insbesondere aus den USA) und auf seine Dramatisierung durch die Kommission zurückzuführen ist, was die meisten Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit der Reform überzeugt hat (Sandholtz 1993; Goodman 2006: 60). Eine entscheidende persönliche Leistung für die Einleitung des Liberalisierungsverfahrens hat Kommissar Étienne Davignon erbracht.

Anfänglich hat sich die Kommission die Verbündeten aktiv gesucht (kommerzielle TKDL-Nutzer) oder kreiert (das ETSI) und dann mit direkter und indirekter Unterstützung der liberalen Mitgliedstaaten (Großbritannien) die Marktöffnung weitergetrieben. Die wissensbasierte Telekommunikationspolitik der Kommission garantierte eine höhere Glaubwürdigkeit des Liberalisierungsvorhabens und verbesserte die Koordinationsfähigkeit der Kommission.

Eine entscheidende Bedeutung bei der Präzisierung der Kommissionskompetenzen kommt in diesem Zusammenhang dem EuGH zu, der durch seine Entscheidungen in den Fällen *Frankreich gegen Kommission* und *Spanien gegen Kommission* die Machtverhältnisse zwischen dem Rat und der Kommission im Bereich Telekommunikation wesentlich verändert hat. Diese Entscheidungen des EuGH haben es der Kommission ermöglicht, die Liberalisierung relativ schnell und mit geringem Widerstand seitens der Mitgliedstaaten durchzuführen und auf alle Dienstleistungen des Telekommunikationssektors auszubreiten. Eine andere Konsequenz der Verfahren vor dem EuGH war, dass die Kommission anfangs, im größeren Maße mit den Mitgliedstaaten Konsultationen über ihr Liberalisierungsvorhaben zu führen und auf die Besorgnisse im sozialpolitischen Bereich einzugehen. Dies erlaubte ihr, eine stärkere Akzeptanz ihrer Pläne durch die Mitgliedstaaten zu gewinnen und somit spätere Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden, was einen schnelleren Liberalisierungsablauf förderte.

Die wirtschaftlichen Akteure – vor allem Unternehmen, die international agieren und Großbenutzer der Telekommunikation sind – leisteten starke Unterstützung und berieten die Kommission im Laufe der Liberalisierung. Gewerkschaften und andere Verbände der Telekommunikationsmitarbeiter haben keinen nennenswerten Widerstand gegen die Liberalisierung durch die Kommission geleistet, was mit ihrer schlechten Organisation und geringen Einflussmöglichkeiten auf der EG-Ebene zu erklären ist.

Die EG-Mitgliedstaaten teilten sich in zwei Lager auf – Liberalisierungsgegner und -freunde. Zu den letzteren gehörten Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Deutschland (insbesondere nach der Wiedervereinigung). Die Mittelmeerstaaten begründeten ihre Opposition der Liberalisierung in erster Linie mit den sozialpolitischen Aufgaben, die ihre Monopolunternehmen erfüllen, indem sie die Bevölkerung mit Basistelekommunikationsdiensten versorgen. Diese Staaten befürchteten, dass die weitgehende Liberalisierung des TKDL-Sektors die Versorgung mit Basisdiensten gefährden würde, wobei die Verringerung der Rolle des Staates im Telekommunikationsbereich, die Machtverluste der *national champions* und der traditionell hohe Ertragswert des TKDL-Sektors für das Nationalbudget den wahren Interessenhintergrund bildete. Diese Überlegungen spielten eine zentrale Rolle für die Einführung von sozialregulatorischen Elementen in die Liberalisierungsagenda.

Das von der Kommission entwickelte Konzept des Universaldienstes diente einerseits der einheitlichen Regulierung, die der gemeinsame, hochintegrierte Telekommunikationsmarkt benötigt, und konnte zusätzlich mögliche Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten verhindern, die aus Differenzen der nationalen Regulierungen resultieren. Andererseits brachte ein EG-eigenes Konzept der sozialen Markteinbettung die Sozialregulierung im Telekommunikationsbereich auf das europäische Niveau, wobei die Kommission eine führende Rolle übernahm. Außerdem erlaubte die Einführung des Universaldienstes, die Mittelmeerstaaten für die europäischen Liberalisierungsreformen allmählich zu gewinnen. Obwohl der Universaldienst von den Mittelmeerstaaten nicht sofort akzeptiert wurde, weil er eine sozialregulatorische Lösung für einen Wettbewerbsmarkt darstellte und große Anpassungskosten bedeutete, hat die Kommission das Konzept weiterentwickelt. Die legislativen Akte der EG bildeten eine Basis für grundlegende Reformen in den Mitgliedstaaten und eine umfangreiche Harmonisierung der Telekommunikationsregulierung.

Tab. 2: Wesentliche Erklärungsfaktoren der Liberalisierung und Regulierung von TKDL in der EG

	Einfluss von Mitgliedstaaten	Einfluss von EG-Institutionen			Einfluss von wirtschaftlichen Akteuren		Einfluss von einzelnen Personen
		Kommission	EuGH	Rat	TKDL-Nutzer	PTTs	
Liberalisierung	mittel	hoch	mittel	gering	hoch	gering	hoch
Regulierung	mittel	hoch	gering	mittel	gering	gering	gering

6. Liberalisierungs- und Regulierungsstand in der WTO und in der EG

Die Liberalisierung des TKDL-Marktes verlief sowohl in der WTO als auch in der EG in zwei Schritten: zuerst wurden die Mehrwertdienste reformiert, dann die Basisdienste. Das Jahr 1998 kann als Meilenstein der TKDL-Liberalisierung gelten, denn am 5. Februar 1998 sind die Vereinbarungen über die Liberalisierung der Basisdienste auf der WTO-Ebene und die Zugeständnisse der 69 Mitglieder in Kraft getreten. Auf der EG-Ebene wurden zum 1. Januar 1998 die letzten Sonderrechte der Telekommunikationsmonopole in Bezug auf die Basisdienste aufgehoben.

a) *WTO*

Die Vereinbarungen der WTO-Mitglieder von 1994 im Rahmen der Uruguay-Runde und die Vereinbarungen von 1997 aus den nachfolgenden Verhandlungen bilden einen rechtlichen Liberalisierungs- und Regulierungsrahmen für den internationalen Handel in TKDL. 1994 zusammen mit dem GATS, das einen allgemeinen Rahmen für die Liberalisierung vieler Dienstleistungssektoren liefert, wurden Zugeständnisse im Bereich Mehrwert- und Basistelekommunikationsdienste von insgesamt 48 bzw. 22 WTO-Mitgliedern (die EG-12 als ein Mitglied gezählt) abgegeben.⁵⁶ Ein wesentlicher Bestandteil des GATS

⁵⁶ Background Note on the WTO Negotiations on basic Telecommunications, 22.2.1996, abrufbar unter <http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/ta3-tel.htm>.

ist der Telekommunikationsannex, der keine zusätzlichen Liberalisierungsverpflichtungen für den Telekommunikationsbereich enthält, sondern die GATS-Regelungen präzisiert und ergänzt, die den Zugang zu und die Nutzung von Telekommunikationsnetzen und -diensten betreffen.

i. Telekommunikationsannex

Der Annex geht zwar von der Doppelrolle der TKDL – als eigenständiger Wirtschaftssektor einerseits und als Kommunikationsmedium andererseits – aus, aber bezieht sich größtenteils auf die zweite. Denn der Annex verpflichtet die Mitglieder dazu, allen Dienstleistungserbringern im Rahmen der eingegangenen Zugeständnisse einen Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten zu ermöglichen und deren Nutzung nicht zu beeinträchtigen (Ziff. 1 Telekommunikationsannex). Hier geht es primär um die Erbringer anderer Dienstleistungen als Telekommunikation, die in ihrer alltäglichen Tätigkeit auf die TKDL und Telekommunikationsnetze zur Übermittlung der Informationen angewiesen sind, sodass die Weigerung eines (ausländischen) Staates, sie mit diesen zu versorgen, ein ernsthaftes Handelshemmnis darstellen könnte. Somit soll der Telekommunikationsannex den Fortschritt in der Liberalisierung anderer Dienstleistungssektoren fördern (Tuthill 1996: 91) und ist anwendbar, auch wenn das betroffene WTO-Mitglied keine Zugeständnisse im Telekommunikationsbereich gemacht hat. Außer der allgemeinen Förderung der Dienstleistungsliberalisierung leistet der Annex einen direkten Beitrag zur Liberalisierung der Mehrwertdienste, denn die Anbieter dieser Dienste profitieren am meisten vom gesicherten Zugang zu öffentlichen Telekommunikationsnetzen und Basisdiensten.

Die Ergänzungen und Präzisierungen im Telekommunikationsannex beziehen sich z.B. auf die Anwendung des Transparenzprinzips (Art. III GATS) beim Zugang und bei der Nutzung der Telekommunikation (Ziff. 4 Annex). Den Kernteil des Telekommunikationsannexes bildet Ziff. 5, welche den Zugang zu und die Nutzung von öffentlichen Telekommunikationsnetzen und -diensten regelt und ein entsprechendes Recht ausländischer Anbieter darauf festschreibt.

Ziff. 5 lit. (e)-(g) setzt den Rahmen, in dem Nationalstaaten Einschränkungen der Zugangs- und Nutzungsrechte unternehmen können. Die erschöpfende Liste der Gründe für die Einschränkung dieser Rechte enthält unter anderem den folgenden: die Notwendigkeit, „die Gemeinwohlverpflichtung der Anbieter öffentlicher Telekommunikationsnetze und -dienste und insbesondere deren Fähigkeit zu sichern, ihre Netze und Dienste der Öffentlichkeit allgemein zur Verfügung zu stellen“. Unter solche Verpflichtungen fällt auch eine Universaldienstverpflichtung, die ein Staat einem Telekommunikationsanbieter aufer-

legt. Darüber hinaus beinhaltet der Annex eine nicht erschöpfende Liste der den Zugang oder die Nutzung einschränkenden Maßnahmen (Bedingungen genannt), die erlaubt sind.

Um nichttarifäre Handelshindernisse effektiv zu mindern, die Wettbewerbsschancen der Unternehmen zu erhöhen, aber auch den internationalen TKDL-Markt zu konsolidieren, betont der Annex die Bedeutung internationaler Normen für die internationale Kompatibilität der Netze und greift auf die gemeinsamen internationalen Standards – insbesondere von der ITU ausgearbeitet – zurück (Ziff. 6 und 7 Annex).

Der Telekommunikationsannex ist an sich ein bemerkenswertes Dokument: Der Anwendungsbereich des Annexes erstreckt sich auf die öffentlichen Telekommunikationsnetze und Basisdienste, obwohl er zu einem Zeitpunkt ausgehandelt wurde, als noch keine Einigung über die Liberalisierung der Basisdienste (geschweige der Telekommunikationsinfrastruktur) bestand. Dies zeugt von der Anerkennung der fundamentalen Bedeutung der Telekommunikation als eines Übertragungswegs für einen informationsintensiven internationalen Handel.

ii. Abkommen über Basistelekommunikationsdienste

Das Vierte Protokoll zum GATS vom 15. April 1997 zusammen mit den Länderlisten der spezifischen Verpflichtungen bildet das sogenannte Abkommen über Basistelekommunikationsdienste (weiter – ABT). Die zum Zeitpunkt Juni 2013 abgegebenen Länderlisten umfassen 79 WTO-Mitglieder, die ihre Märkte für Basisdienste für ausländische Anbieter öffnen; im Bereich Mehrwertdienste sind es 86 (die EU-27 in beiden Fällen als eins gezählt).⁵⁷ Obwohl nur etwas mehr als der Hälfte aller WTO-Mitglieder Zugeständnisse im Bereich der Basisdienste gemacht haben, kann man von einer weitreichenden Liberalisierung im Sinne des betroffenen Telekommunikationsmarktanteils sprechen. Denn allein die ursprünglichen ABT-Unterzeichner verzeichnen einen Anteil von 90% des TKDL-Weltmarktes, was die Einkünfte angeht (Fredebeul-Krein/Freytag 1997: 488).

Diese Marktöffnung ist jedoch mit vielen Vorbehalten verbunden, die am Beispiel der Zugeständnisse im Bereich Festnetz-Sprachtelefonie im Erbringungsmodus 3 (Erbringung von **Dienstleistungen** durch Niederlassungen im Empfängerland) gut demonstriert werden können. Festnetz-Sprachtelefonie

57 Eigene Kalkulation auf der Basis der Angaben auf der WTO-Webseite <http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_commit_exempt_list_e.htm>.

gehört zu den wichtigsten Arten der Basisdienste, denn sie ist nach wie vor für den größten Teil des Gewinns in der Telekommunikationsindustrie verantwortlich. Deswegen waren diese TKDL am längsten für staatliche Monopolanbieter reserviert. Die Zugeständnisse über Marktöffnung wurden nur zögerlich und mit vielen Vorbehalten gemacht. Wegen der Besonderheit der Telekommunikationsindustrie ist der Erbringungsmodus 3 am wichtigsten für die Basisdiensteanbieter, denn die Bereitstellung von Festnetzdienstleistungen innerhalb eines Landes bedarf der Präsenz des Anbieters vor Ort. Auch wenn die anderen Erbringungsmodi keinen Einschränkungen unterliegen, sind die Zugeständnisse im Modus 3 entscheidend, um den Grad der Liberalisierung des internationalen Handels mit TKDL zu bestimmen.

Nach dem Ablauf von fast allen Übergangsfristen gewährt nur etwa ein Drittel der WTO-Mitglieder, die das ABT ratifiziert haben, einen uneingeschränkten Marktzugang für ausländische Anbieter. Die meisten Listen der Zugeständnisse beschränken die ausländische Beteiligung an den Telekommunikationsunternehmen entweder in Form einer Eigenkapitalgrenze oder der Begrenzung des Besitzes von Aktien mit Stimmrechten (z.B. Kambodscha, die Türkei). Oft werden Direktinvestitionen prozentualen Einschränkungen unterworfen (z.B. Mexiko, Singapur). Eine andere Art von Einschränkungen bezieht sich auf die für Ausländer zulässige Rechtsform des Unternehmens, das auf dem TKDL-Markt tätig sein darf (Indonesien, Chile). Einige WTO-Mitglieder erlauben eine ausländische Beteiligung nur in der Form eines joint venture (Vietnam, Nepal, China). Einige schränken die Anzahl der Marktteilnehmer auf dem ganzen Territorium (fünf in Indonesien; Hong Kong) oder in seinen Teilen (Indien; Bangladesch) sowie die Anwendung bestimmter Technologien (Jamaika erlaubt keine Bereitstellung der Sprachtelefonie über Fernseekabelnetze) ein. Oft werden bestimmte Arten der Sprachtelefonie (Auslandsgespräche in Tunesien, Hong Kong etc.) weiterhin einem exklusiven Anbieter vorbehalten. Die genannten Einschränkungen werden im gleichen Maße von Industrieländern und Entwicklungs- sowie Schwellenländern gemacht.

Der Abschluss des ABT zusammen mit dem Referenzpapier wurde als großer Erfolg gefeiert.⁵⁸ Man behauptete, eine weitreichende Liberalisierung des Telekommunikationssektors erreicht zu haben. Nicht nur erfasst das ABT ein breites TKDL-Sortiment, sondern auch die gemachten Zugeständnisse bezüglich des Marktzugangs sind sehr großzügig. Denn in den Angeboten, die während der Nachverhandlungsphase zu Basisdiensten vorgelegt wurden, sind die WTO-Mitglieder teilweise über ihren innerstaatlichen Liberalisierungsstand hinausgegangen (Frühbrodt 2002: 374). Man versprach sich von den Liberali-

58 Die ABT-Einschätzung von William Drake fasst alle Vorteile und positive Effekte des ABT zusammen. Siehe das erste Kapitel von Drake/Noam (1997).

sierungsmaßnahmen Verbesserungen der Telekommunikationsmöglichkeiten und des Informationszugangs für alle Menschen durch den Ausbau der Telekommunikationsnetze, Vermehrung der (Telefon-) Anschlüsse, Preissenkungen für internationale Telefongespräche und günstigeres Innovationsklima. Da die gemachten Zugeständnisse nicht zurückgenommen und nur schwer geändert werden können, erwartete man eine „progressive Liberalisierung“: Erweiterung des Anwendungsbereichs und Vertiefung der Zugeständnisse in weiteren WTO-Verhandlungsrunden. Zu diesem Schneeballeffekt sollte der institutionelle Rahmen der WTO beitragen, weil er Möglichkeiten für gegenseitige Konsultationen und Überwachung der nationalstaatlichen Umsetzung sowie einen Streitbeilegungsmechanismus vorsieht.

Diese Einschätzung der Bedeutung des ABT entspricht jedoch nur teilweise der Realität. Zwar haben sich die Prognosen über die Entwicklung des Telekommunikationssektors bestätigt. Die Preise für internationale Telefongespräche sind drastisch gesunken⁵⁹; der weltweite Zugang zu TKDL ist von 15% im Jahre 1996 auf über 60% im Jahre 2006 gestiegen; die Einkünfte aus den TKDL sind weltweit um das 2,5-fache gewachsen⁶⁰ – und das, ohne die indirekten positiven Einflüsse auf andere Dienstleistungssektore zu nennen. Eine Aussage über den erreichten Liberalisierungsstand ist hingegen schwierig, weil die gemachten Liberalisierungszugeständnisse sehr unterschiedlich und nur schwer quantifizierbar sind.

Es wird oft dargelegt, dass die Liberalisierungszugeständnisse lediglich den zu dem Zeitpunkt der Verhandlungen existierenden innerstaatlichen Marktöffnungsstand widerspiegeln und somit keinen Fortschritt der Liberalisierung darstellen (Drake/Noam 1997: 813-814). Außerdem fand die Liberalisierung der TKDL auf der nationalen Ebene statt, noch bevor sich die WTO damit beschäftigte. Die Liberalisierungsvorreiter haben es zwar geschafft, die TKDL auf die Agenda zu setzen, aber sie waren und bleiben in der Minderheit. Die Mehrheit der WTO-Mitglieder sind moderate Regierungen, die Stabilität in Status-Quo-Vereinbarungen suchen, was weitere Liberalisierungsentwicklungen verlangsamen kann (Drake/Noam 1997: 815).

59 Bei dem WTO-Symposium zum 10-jährigen Jubiläum des ABT hat WTO-Generaldirektor Pascal Lamy in seiner Begrüßungsrede das Beispiel von einem 3-minütigen internationalen Ferngespräch zwischen Mauritius und London genannt, dessen Kosten in der Zeitspanne zwischen 2000 und 2006 um über 60% gesunken sind. Die Pressemitteilung ist abrufbar unter <http://www.wto.org/english/news_e/pres08_e/pr517_e.htm> (zuletzt besucht am 25.6.2013).

60 Alle Angaben laut der WTO Pressemitteilung, abrufbar unter <http://www.wto.org/english/news_e/pres08_e/pr517_e.htm> (zuletzt besucht am 25.6.2013).

Dieser etwas pessimistischen Einschätzung kann auch nicht ganz zugestimmt werden, denn sie mag zum größten Teil nur für die Industriestaaten zutreffen. Für viele Entwicklungsländer hat die Telekommunikationsliberalisierung erst mit den Verhandlungen in der Uruguay-Runde angefangen. Sie haben zwar (teilweise) generöse Übergangsfristen für sich vereinbart, aber auch verbindliche Ziele der Marktöffnung für die Zukunft festgelegt.

Man kann also nicht von einer vollständigen Liberalisierung der globalen TKDL-Marktes sprechen. Dennoch sind die Ergebnisse in diesem Bereich bemerkenswert und präzedenzlos. Der größte TKDL-Marktanteil ist von Liberalisierungszugeständnissen abgedeckt, die wichtigsten WTO-Mitglieder (die EG, die USA, Japan, Kanada) sind weitgehende Verpflichtungen eingegangen, viele Entwicklungs- und Schwellenländer haben Liberalisierungsreformen angefangen und in diesem Sinne programmatische Zugeständnisse abgegeben. Die angegebenen Vorbehalte bezüglich des Marktzutritts beschränken zwar die Möglichkeiten der ausländischen Anbieter, in einen anderen Markt einzutreten und dort tätig zu werden. Sie sind aber nicht sehr gravierend, und die Vorteile der Marktöffnung auch unter eingeschränkten Bedingungen überwiegen, besonders wenn man bedenkt, dass der Telekommunikationsmarkt jahrzehntelang monopolistisch war und eine wichtige (sicherheits-)politische und finanzielle Funktion gehabt hat.

iii. Referenzpapier über Regulierungsgrundsätze

Die Besonderheit der Liberalisierung der TKDL durch die WTO ist die Tatsache, dass sie von Regulierungsmaßnahmen begleitet wird bzw. von dem Versuch, die nationale Regulierungsmaßnahmen anzugleichen. Das einschlägige Dokument in dieser Hinsicht ist das Referenzpapier über Regulierungsgrundsätze, das Zusatzverpflichtungen enthält, die die WTO-Mitglieder in Bezug auf Basisdienste freiwillig eingehen können. Das Referenzpapier stellt einen Regulierungsansatz auf der internationalen Ebene dar, der auf eine Annäherung der nationalstaatlichen Gesetzgebung im Telekommunikationsbereich abzielt, wodurch die Rechtssicherheit und Vorhersagbarkeit für die Tätigkeit der international agierenden Unternehmen erhöht werden soll. Das Referenzpapier hat einen großen Präzedenzwert, denn es führt Elemente des Wettbewerbsrechts in den WTO-Rechtsrahmen ein.⁶¹

Dank dieses Dokuments ist Telekommunikation ein Dienstleistungssektor geworden, der am tiefsten und am weitesten durch multilaterale Prinzipien abgedeckt ist und in dem einige Ansätze zur multinationalen Regulierung – auch im sozialregulatorischen Bereich – versucht wurden (Drake/Noam 1998: 45). Insgesamt

61 Dazu ausführlich Guermazi (2000).

samt 69 WTO-Mitglieder haben zusätzliche Verpflichtungen aus dem Referenzpapier übernommen, wobei nur wenige Länder (z.B. Indien, Malaysia, Pakistan, Philippinen, die Türkei) erhebliche Vorbehalte zum oder Änderungen im Text vorgenommen haben.⁶² Alle neuen Mitglieder, die seit 2001 der WTO beigetreten sind, haben das Referenzpapier vollständig übernommen.⁶³

Von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit ist die Regelung der Ziff. 3 des Referenzpapiers, die den nationalen sozialregulatorischen Belangen Rechnung trägt und mit der Einführung des Begriffs Universaldienst einen Kompromiss zwischen diesen Belangen und dem Wettbewerb vorschlägt. Durch diese Regelung soll ein weiterer Ausgleich zwischen den divergierenden, auf den Universaldienst bezogenen Interessen der Entwicklungs- und der Industrieländern erreicht werden. Damit wird das souveräne Recht jedes WTO-Mitglieds anerkannt, die Art der Universaldienstverpflichtungen zu bestimmen, die es im Telekommunikationsmarkt beibehalten will. Solche Verpflichtungen haben per se keinen wettbewerbswidrigen Charakter, wenn sie auf transparente, nichtdiskriminierende und wettbewerbsneutrale Weise geregelt werden. Außerdem müssen die Verpflichtungen eine Art Verhältnismäßigkeitskriterium erfüllen: sie dürfen keine größere Belastung darstellen als diejenigen, die für diese Art von TKDL notwendig sind.

Das Referenzpapier beinhaltet wettbewerbspolitische Regeln zur Monopoldisziplin und Ausführungen zur Zusammenschaltung, Grundaussagen zum Universaldienst, zur Vergabe knapper Ressourcen, zu Lizenzkriterien und zum Status der nationalen Regulierungsbehörde. Als Versuch der internationalen Angleichung von nationalstaatlichen Regelungen hat es seine Schwächen, die gleichzeitig seine Stärken sind. Die vagen Bestimmungen des Referenzpapiers schwächen seine Anwendbarkeit ab (Drake/Noam 1997: 817). Jedoch verleihen gerade solche Formulierungen dem Referenzpapier seine Flexibilität und sein Anpassungsvermögen an unterschiedliche nationalstaatliche Regulierungskonzepte und -bedürfnisse (Blouin 2000: 139). Diese Eigenschaft des Referenzpapiers könnte auch seine hohe Akzeptanz unter den WTO-Mitgliedern erklären. Bezüglich der Regelung des Universaldienstes, der ein großes Potential hat, als Marktzugangsbarriere und generell als Marktsteuerungsinstrument ausgenutzt zu werden, wird oft bemängelt, dass einige für eine wettbewerbsverträgliche Universaldienstpolitik relevante Faktoren außer Acht gelassen wurden und dass ein Verbot von Monopolen fehlte (Fredebeul-Krein/

62 Kongo, Kuba, Dschibuti, Ecuador, Kenia, Nicaragua, Nigeria, Tunesien sind keine zusätzlichen Verpflichtungen eingegangen.

63 Siehe die Listen der Zugeständnisse im Dienstleistungssektor von Armenien, China, Kambodscha, Kap Verde, Moldawien, Nepal, Oman, Taiwan, Tonga, der Ukraine und Vietnam.

Freytag 1997: 482; Drake/Noam 1997: 817). Dies entspricht jedoch dem Vorhaben des Referenzpapiers, einen flexiblen Gestaltungsspielraum für die Unterzeichner zu lassen, die sich auf unterschiedlichen Marktliberalisierungs- und Entwicklungsstufen befinden. Im Hinblick auf das fehlende Monopolverbot scheint das Referenzpapier im Einklang mit dem GATS-Ansatz zu sein, das die Existenz der Monopole nicht in Frage stellt und im Art. VIII lediglich fest schreibt, dass ihr Verhalten mit den GATS-Verpflichtungen des jeweiligen Mitglieds vereinbar sein soll.

Das Referenzpapier bietet einen Leitfaden für die Ausformulierung der nationalen Gesetzgebung im Telekommunikationssektor, die Wettbewerb schützt und Marktzugang für ausländische Wettbewerber sichert. Mit diesen Bestimmungen soll der erreichte Liberalisierungsstand abgesichert werden. Denn eine einfache Öffnung der Märkte, die seit fast einem Jahrhundert von einem Monopolisten beherrscht wurden, der noch dazu im Besitz der Grundinfrastruktur ist, kann ohne zusätzliche Wettbewerbsregeln nicht funktionieren (Bronckers/Larouche 1997: 23). Die Prinzipien des Referenzpapiers sind darauf gerichtet, den Missbrauch der marktbeherrschenden Stellung durch die bisherigen Monopolisten zu verhindern und den Zutritt neuer Mitbewerber zu erleichtern.

b) EG

i. Liberalisierungsstand

Die Liberalisierung der TKDL verlief in der EG zeitgleich mit der Liberalisierung in der WTO, aber ist viel weiter fortgeschritten. Der geltende gesetzliche Rahmen kann nicht mehr als Liberalisierungs-, sondern als (Re-)Regulierungsgesetzgebung bezeichnet werden. Das Gesetzgebungspaket von 1998, das den am 1. Januar 1998 vollliberalisierten Markt regulieren sollte, wurde 2002 reformiert. Das Gesetzgebungspaket von 2002 hat die technologische Konvergenz berücksichtigt und den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich Telekommunikation konsolidiert. Wegen der schnellen technologischen und wirtschaftlichen Entwicklungen auf dem Markt und der Regelungen über die Revision im Paket selber wurden 2006 Konsultationen über eine weitere Reform eingeleitet. Die Revision wurde am 13. November 2007 mit Vorschlägen für zwei Richtlinien abgeschlossen, die am 4. November 2009 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet wurden.

Was den Liberalisierungsstand angeht, wird der Telekommunikationsmarkt der EG als vollliberalisiert bezeichnet (inklusive Telekommunikationsendgeräte und -infrastruktur). Zum 1. Januar 1998 war es der Kommission gelungen, gestützt auf ihre Kompetenz aus Art. 86 Abs. 3 EGV, die Ausschließlichkeits-

rechte im TKDL-Sektor vollständig abzubauen.⁶⁴ Sie hat diesen Prozess in angemessenen Intervallen durchgeführt, wobei sie die Reichweite der Ausschließlichkeitsrechte allmählich eingegrenzt und Liberalisierungsfristen für einzelne Bereiche gesetzt hat.

Alle Übergangsfristen für die (auch neu beigetretenen) Mitgliedstaaten sind abgelaufen und alle Schranken für die Tätigkeit der ausländischen Telekommunikationsunternehmen sollen aufgehoben werden. Dem Bericht der Kommission über den Stand des Europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation für das Jahr 2008⁶⁵ (weiter – Bericht 2008) zufolge hat die Umsetzung der rechtlichen Liberalisierungsvorlagen tatsächlich zu einem europaweiten TKDL-Wettbewerbsmarkt geführt (auch wenn sich einzelne nationale Marktsegmente im Frühstadium der Entwicklung befinden). Um den Vergleich der Marktöffnung in der EG mit dem GATS-Regime zu erleichtern, wird der Liberalisierungsstand des TKDL-Marktes für Festnetz-Sprachtelefonie kurz dargestellt.

Wie alle anderen Marktteilnehmer genießen auch die TKDL-Anbieter Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit im vollen Umfang. Das heißt, dass jegliche Beschränkungen der Tätigkeit und der Mobilität dieser Unternehmen grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmefällen aus zwingenden Gründen des *ordre public* und aus allgemeinen Interessen des Allgemeinwohls zulässig sind (Bieber/Epiney/Haag 2005: 369-372).

Laut dem Bericht 2008 betrug die geschätzte Gesamtzahl der TKDL-Anbieter 1575, die im Juli 2008 im Bereich Festnetz-Sprachtelefonie auf Wettbewerbsbasis öffentliche TKDL in der EG anboten. Von ihnen wurden rund 100 als Hauptanbieter eingestuft, d.h. dass sie zusammen mit dem etablierten Betreiber einen gemeinsamen Marktanteil von 90% besitzen. Zehn Mitgliedstaaten haben hochentwickelte Wettbewerbsmärkte, auf denen mindestens fünf Hauptanbieter miteinander konkurrieren. Nur in fünf Mitgliedstaaten, in denen der etablierte Anbieter ca. 90% des Marktes beherrscht, befindet sich die Marktentwicklung im Frühstadium und das wettbewerbsintensivste Marktsegment ist die internationale Sprachtelefonie.⁶⁶ Dabei lässt sich die Tendenz zur Verringerung des Marktanteils der etablierten Anbieter in allen Segmenten des Sprachtelefoniemarktes auf der mitgliedstaatlichen Ebene feststellen (Bericht 2008: 45-54).

64 Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 zur Änderung der Richtlinie 90/388/EWG hinsichtlich der Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten, ABl. L 74 v. 22.3.1996, S. 13-24.

65 KOM (2009) 140 endg. v. 24.3.2009.

66 Die angegebenen Zahlen beziehen sich nicht nur auf die Betreiber, die über traditionelle Telekommunikations-netze Sprachtelefonie anbieten, sondern auch auf die Betreiber, die Kabelfernsehnetze benutzen, sowie VoIP-Anbieter (Bericht 2008: Schaubild 33, S. 43).

Rund 30% der europäischen Verbraucher nutzen Dienstleistungen eines anderen als etablierten Anbieters für den direkten Zugang zum öffentlichen Telekommunikationsnetz (Bericht 2008: 56), wobei die Regelungen über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss für die Anbieter⁶⁷ und über die Rufnummermitnahme für die Verbraucher beim Wechsel des Anbieters⁶⁸ den Wettbewerb in der Zukunft verschärfen sollen.

ii. *Regulierungsstand*

Seit seiner Liberalisierung unterliegt der TKDL-Markt nicht komplett dem allgemeinen europäischen Wettbewerbsrecht, sondern einem regulatorischen Sonderregime, bereichsspezifische Regulierung genannt, das momentan aus sieben Richtlinien besteht, die viele Aspekte der TKDL-Erbringung ausführlich regulieren. Der Unterschied zwischen der bereichsspezifischen Regulierung und dem Wettbewerbsrecht liegt daran, dass die erste einen *ex ante* Ansatz darstellt, der detaillierte Regelungen und Einschränkungen für das Verhalten der Unternehmen auf dem Markt verordnet, um einen Missbrauch zu verhindern. Das Wettbewerbsrecht wird normalerweise *ex post* angewendet und bestraft einen Missbrauch (Buigues 2006: 6). Die bereichsspezifische Regulierung wurde eingeführt, um die Entwicklung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem Markt zu fördern. Man ging davon aus, dass der Übergang von einem Monopolmarkt zur Konkurrenz einer intensiveren staatlichen Intervention durch die nationalen Regulierungsbehörden (weiter – NRB) bedarf. Denn in den Netzindustrien spielen die Zusammenschaltung und ihr Preis eine wichtige Rolle für den Marktzugang neuer Mitbewerber und bedeuten enorme Anfangsinvestitionen. In einem ex-monopolistischen Markt, wo die Zusammenschaltung mit dem Netz des etablierten Anbieters notwendig ist, ist die Gefahr des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung sehr hoch. Diese Ungleichheit der Marktmacht kann die potentiellen Mitbewerber abschrecken. Eine *ex ante* durchgeführte bereichsspezifische Regulierung sorgt für höhere Sicherheit der Anlagen und Informiertheit der Investoren, die durch eine *ex post* Kontrolle (auch eine effektive) nicht gewährleistet werden können. Außerdem kann ein wettbewerbs- oder kartellrechtliches Verfahren einige Monate oder Jahre dauern, ein Zeitraum, der für neue Marktspieler – anders als für den etablierten Anbieter – wirtschaftlich gesehen zu lange sein könnte (Buigues 2006: 7).

67 Verordnung (EG) Nr. 2887/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 über den entbündelten Zugang zum Teilnehmeranschluss, ABl. L 336 v. 30.12.2000, S. 4-8.

68 Art. 30 Universaldienstrichtlinie.

Die bereichsspezifische Regulierung hat einen vorübergehenden Charakter und hat als ihr Hauptziel die allmähliche Umwandlung des TKDL-Markts in einen Markt mit einem wirksamen Wettbewerb. Wenn dies geschieht, soll das Sonderregime zugunsten der Regulierung durch das allgemeine Wettbewerbsrecht aufgehoben werden. Denn in einem Wettbewerbsmarkt soll die staatliche Intervention minimal gehalten und nur im Fall des Marktversagens angewendet werden. Die bereichsspezifische Regulierung wird deswegen immer wieder revidiert. Bestimmte Bereiche, in denen sich nach der Einschätzung der Kommission ein wirksamer Wettbewerb entwickelt hat, werden aus dem Sonderregime ausgenommen. Dies wird auch von der im Moment verlaufenden Reform beabsichtigt: es wurde vorgeschlagen, die Anzahl der Rechtsakte auf 5 sowie die Anzahl der regulierten Märkte von 18 auf 7 zu reduzieren.⁶⁹

Es ist jedoch zweifelhaft, ob der Übergang zu einem Wettbewerbsmarkt in einer absehbaren Zukunft passieren kann. Zum einen gibt es im Telekommunikationsmarkt Segmente, die doch den Charakter des natürlichen Monopols besitzen. Sie werden aber immer weniger dank der weiteren Entwicklung der Übertragungstechnologien (zum Beispiel Teilnehmeranschluss). Zum anderen wird die „Umerziehung“ der Telekommunikationsanbieter, damit sie effizienter wirtschaften, ihre Kostenstrukturen revidieren u.ä., lange dauern (Buigues 2006: 10). Außerdem wird die Berücksichtigung der öffentlichen Interessen in der jetzigen Form von Universaldienstverpflichtungen die Notwendigkeit der bereichsspezifischen Regulierung über eine längere Zeitperiode und so lange rechtfertigen, bis der Universaldienst komplett vom Markt bereitgestellt werden kann.

Ein allgemeiner regulatorischer Rahmen wurde momentan durch die Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie)⁷⁰ geschaffen. Die Rahmenrichtlinie harmonisiert nationale Regelungen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie für zugehörige Einrichtungen und zugehörige Dienste. Ferner legt sie die Tätigkeitsgrundsätze und die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden fest, die gemeinschaftsweit eine harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens gewährleisten sollen.

69 Die Märkte, die einer bereichsspezifischen Regulierung unterliegen sollen, werden bestimmt aufgrund der Empfehlung der Kommission vom 17. Dezember 2007 über relevante Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors, die aufgrund der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung in Betracht kommen, ABl. L 344 v. 28.12.2007, S. 65-69.

70 ABl. L 108 v. 24.4.2002, S. 33-50.

Laut dem Kommunikationsbericht 1999⁷¹ soll der Rechtsrahmen für Telekommunikationsregulierung auf fünf Grundsätzen basieren: Rechtsicherheit, technologische Neutralität, Verhältnismäßigkeit, Transparenz, Flexibilität. Obwohl die Harmonisierung der rechtlichen Regulierung im TKDL-Markt heute weiter fortgeschritten ist als vor zehn Jahren, gibt es nach wie vor Probleme. Die Kritik bezieht sich auf die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips: Möglicherweise ist die Regulierungsdichte zu hoch im Vergleich zu dem Niveau, das für Investitionen optimal ist und das Konsumentenwohl erhöht (de Streeck 2008: 725). Denn der momentan geltende Rechtsrahmen bietet insbesondere in Bezug auf den Großhandel mit TKDL viel mehr Regulierung als vorher, wobei die Regulierung des Endkundenmarkts nur ein wenig zurückgegangen ist – auf Kosten von Märkten in skandinavischen Ländern, die als Märkte mit wirksamen Wettbewerb aus dem Anwendungsbereich der bereichsspezifischen Regulierung herausgenommen wurden. Der höhere Regulierungsbedarf auf der EG-Ebene wird vor allem mit sozialpolitischen Interessen begründet. Die Verordnung (EG) Nr. 717/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2007 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft⁷² legt eine Preisobergrenze für die mobile Sprachtelefonie und SMS im europäischen Ausland fest, um die Endnutzer öffentlicher Mobilfunknetze auf Reisen innerhalb der Gemeinschaft vor überhöhten Preisen zu schützen. Auf Basis des Art. 10 Abs. 4 Rahmenrichtlinie entscheidet die Kommission über die Einführung von europaweiten Notrufnummern und -diensten, die zusätzlich zu den nationalen Notrufnummern angeboten werden müssen.⁷³

iii. Sozialregulierung am Beispiel des Universaldienstes

Bei der Regulierung des TKDL-Markts hat die EG die Grenzen, die für die bloße Liberalisierung nötig sind, bei weitem überschritten. Ein Paradebeispiel dafür ist die Universaldienstrichtlinie, die Verbraucherrechte und Bereitstellung der TKDL auf Universaldienstbasis sehr ausführlich regelt. *Thatcher*

71 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und zugehörige Dienste – Kommunikationsbericht 1999, KOM (1999) 539 endg. v. 10.11.1999, S. 13-16.

72 ABl. L 171 v. 29.6.2007, S. 32-40.

73 Momentan sind folgende Nummern eingerichtet: eine 112 – Notrufnummer, 116 000 – Nummer für Meldungen über vermisste Kinder, 116 111 – Beratungsstelle für Kinder (im Kontext der Kinderrechtspolitik), 116 117 – *non-emergency medical assistance* und 116 123 – *emotional support* Hotline. Die Nummer 116xxx soll für weitere Sozialdienste reserviert bleiben. Siehe <<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/about-116-helplines>>.

(1999) behauptet, dass der EG-Regulierungsrahmen einen ausreichenden Spielraum für die nationalen Gesetzgeber gelassen hat bzw. dass gerade die Einführung des Universaldienstes den Mitgliedstaaten ein wichtiges Instrument zur Telekommunikationsmarktregulierung in die Hand gegeben hat. Die Mitgliedstaaten legen fest, welche TKDL aus dem Katalog der Universaldienstrichtlinie auf der Universaldienstbasis erbracht werden müssen. Wenn die TKDL ausreichend vom Markt erbracht werden, müssen weitere Schritte wie Benennung des Unternehmens etc. gar nicht eingeleitet werden (Art. 3 Universaldienstrichtlinie). Die Mitgliedstaaten entscheiden darüber, ob sie eines oder einige Unternehmen für die Bereitstellung des Universaldienstes benennen und welchen Mechanismus für dieses Verfahren sie anwenden (Art. 3 und 8 Universaldienstrichtlinie). Sie bestimmen auch, ob die Bereitstellung des Universaldienstes eine unzumutbare Belastung für die benannten Unternehmen darstellt (Art. 12 Universaldienstrichtlinie). Die Elemente Erschwinglichkeit und Dienstqualität des Universaldienstes werden ebenso von den Mitgliedstaaten gemäß ihren wirtschaftlichen und geographischen Bedingungen kontrolliert bzw. festgelegt (Art. 9 und 11 Universaldienstrichtlinie).

Die nationalstaatliche Gestaltung der Universaldienstbereitstellung hat durch diese Ermessensfreiheit sehr unterschiedliche Formen angenommen. Viele Länder haben den Umfang des Universaldienstes eingeschränkt, indem sie Auskunftsdienste herausgenommen haben. In Deutschland und Luxemburg werden die TKDL des Universaldienstes vom Markt bereitgestellt. Nur Frankreich, Italien, Rumänien, Belgien und Tschechien haben den Finanzierungsmechanismus betätigt, wobei nur in den ersten drei genannten Ländern tatsächlich eine Kostenerstattung erfolgt.⁷⁴

Trotz der Vielfalt der nationalstaatlichen Umsetzungen von den EG-Vorgaben und des nationalstaatlichen Ermessensspielraums behält die EG die führende Position bei der Bestimmung der europäischen und nationalen Telekommunikationspolitiken. Die EG bestimmt, welche TKDL zum Umfang des Universaldienstes gehören. Die Kostenerstattungsmechanismen dürfen nur bei einer unzumutbaren finanziellen Belastung, die bei ihrer Bereitstellung entstanden ist, angewendet werden. Falls die Mitgliedstaaten den Universaldienstumfang auf der nationalen Ebene durch sogenannte zusätzliche Pflichtdienste erweitern wollen, darf dafür kein Entschädigungsverfahren eingesetzt werden (Art. 32 Universaldienstrichtlinie). Die Überprüfung des Umfangs des

74 Für mehr Beispiele siehe Commission Staff Working document SEC(2008) 356, accompanying Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Progress Report on the Single European Electronic Communications Market 2007 (13th Report) COM(2008) 153, 19 March 2008, Vol. 1.

Universaldienstes wird von der Kommission alle drei Jahre durchgeführt, worauf möglicherweise eine Änderung der Universaldienstrichtlinie folgen würde (Art. 15 Universaldienstrichtlinie). Jedoch ermöglicht die jetzige Regelung keine größere Individualisierung des Universaldienstes für die Mitgliedstaaten. Die Kommission hat außerdem Kontroll- und Monitoringkompetenzen über die Anwendung der Richtlinie und über die Entwicklung des Telekommunikationsmarktes (Art. 36 Universaldienstrichtlinie).

Wichtigere allgemeine Kompetenzen gehören der Kommission bei der Bestimmung des Marktes, der der bereichsspezifischen Regulierung unterworfen werden soll. Laut Art. 15 Rahmenrichtlinie erlässt die Kommission eine regelmäßig zu überprüfende Empfehlung über Produkt- und Dienstmärkte, deren Merkmale die Auferlegung der in anderen Richtlinien dargelegten Verpflichtungen (also auch Universaldienstverpflichtungen) rechtfertigen können. Die relevanten Märkte sollen dann von den nationalen Regulierungsbehörden unter „weitestgehender Berücksichtigung“ der Empfehlung und der Leitlinien zur Marktanalyse, ebenso von der Kommission erlassen, festgelegt werden. Wenn die zu regulierenden Märkte jedoch von den in der Empfehlung der Kommission vorgeschlagenen Märkten abweichen und dies Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten hat, kann die Kommission einer Art Veto-Recht ausüben (Art. 7 Abs. 4 Rahmenrichtlinie). Die Kommission erklärt, dass solch eine Entscheidung ein Hemmnis für den Binnenmarkt schaffen würde oder dass sie ernsthafte Zweifel an der Vereinbarkeit der nationalstaatlichen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht hat. Damit wird die nationalstaatliche Maßnahme um zwei Monate aufgeschoben. In dieser Zeit soll die Kommission ihre Entscheidung begründen und Vorschläge zur Änderung der Maßnahme vorbereiten.

Der supranationale Charakter der Telekommunikationsregulierung wurde nach der Revision des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation 2009 verstärkt. Um die einheitliche Anwendung des EU-Rechtsrahmens in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wurde darüber hinaus ein Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) eingerichtet.⁷⁵ Das GEREK soll eine funktionierende Arbeitspartnerschaft zwischen der Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden sowie zwischen den nationalen Regulierungsbehörden verschiedener Mitgliedstaaten ermöglichen, um die Abstimmung bei europaweit relevanten Fragen zu gewährleisten. Die neue Behörde soll die Kommission, das Europäische Parlament und den

75 Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2009 zur Einrichtung des Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK) und des Büros, ABl. L 337 v. 18.12.2009, S. 1-10.

Rat beraten und Stellungnahmen in Fragen der elektronischen Kommunikation vorlegen, sowohl auf begründeten Antrag als auch von sich aus. Dies könnte das etablierte Gleichgewicht in der Telekommunikationsregulierung zugunsten der europäischen supranationalen Regulierung entscheidend ändern. Das frühere System der Telekommunikationsregulierung bestand größtenteils aus dem europäischen Rechtsrahmen und der europäischen Maschinerie für seine Setzung und Revision (Simpson 2008: 15). Die Durchführung geschah jedoch auf nationaler Ebene. Die Schaffung des GEREK könnte ein tieferes Eindringen der EU in den verbleibenden nationalen Ermessensspielraum und eine weitere Verdrängung der Mitgliedstaaten aus der Telekommunikationsregulierung bedeuten. Das GEREK hat am 28. Januar 2010 seine Arbeit aufgenommen. Zur Einschätzung der Auswirkungen dieses neuen Akteurs auf die Regulierung des europäischen Telekommunikationsmarktes wird man jedoch die weitere Entwicklung abwarten müssen, insbesondere wie aktiv die neue Behörde ihre Kompetenzen nutzen wird, in welchem Maße sie auf eigene Initiative tätig wird und wie sich die Dreieckbeziehungen GEREK-Kommission-NRB entwickeln werden.

c) Fazit

Sowohl die Liberalisierung als auch die Regulierung des TKDL-Markts ist auf der EG-Ebene wesentlich weiter fortgeschritten als in der WTO. Da die EG-Mitglieder ihre nationalen Gesetzgebungen auf strikte und ausführliche Rechtsakte der EG stützen, ist das Liberalisierungsniveau der EG-Mitgliedstaaten viel homogener als das der WTO-Mitglieder. Der TKDL-Markt in der EG wurde vollständig liberalisiert und entwickelt sich zu einem Binnenmarkt. Der globale TKDL-Markt ist zersplittert und besteht aus nationalen Märkten mit verschiedenem Entwicklungs- und Marktöffnungsniveau. Der Grad der Liberalisierung einzelner Märkte hängt von den Zugeständnissen der entsprechenden Mitgliedstaaten ab, d.h. welche Bereiche der Telekommunikation, welche Arten der TKDL und in welchen Erbringungsmodi für den Wettbewerb geöffnet wurden. Wegen der zahlreichen Vorbehalte und Einschränkungen – insbesondere im Bereich Basisdienste – ist die kumulative Liberalisierung durch die WTO schwer abzuschätzen. Klar ist nur, dass sie im Vergleich zu anderen Dienstleistungssektoren, die auf der WTO-Agenda standen, viel weiter fortgeschritten ist, aber von Vollendung in der Form, die in der EG zu beobachten ist, noch weit entfernt.

Die Regulierung des TKDL-Sektors auf europäischer Ebene geht über die Liberalisierungszwecke, i.e. Absicherung des wirksamen Wettbewerbs, weit hinaus und kommt einer nationalstaatlichen Regulierung nahe. Während das WTO-Referenzpapier über die Regulierungsgrundsätze einen ersten Versuch

der Regulierung darstellt, werden auf der EG-Ebene zahlreiche Aspekte der TKDL-Erbringung detailliert geregelt. Im Falle der Sozialregulierung des TKDL-Marktes weist das Referenzpapier lediglich darauf hin, welche Prinzipien dabei beachtet werden könnten, um den Wettbewerb nicht zu gefährden. Die ausführlichen Vorschriften der EG hingegen lassen den Mitgliedstaaten keinen großen Spielraum. Bei der Versorgung mit TKDL auf Universaldienstbasis haben sie nur noch reine Durchführungskompetenzen, indem sie aus den Optionen auswählen, die ihnen die Kommission vorschlägt. Die TKDL-Regulierung in der EG ist zu einem hohen Grad harmonisiert, wobei die WTO erste Versuche in Richtung Angleichung der nationalen Regulierung macht.

Tab. 3: Liberalisierungs- und Regulierungsgrad der TKDL in der EG und in der WTO

	EG	WTO
Liberalisierungsgrad	hoch	Mittel
Regulierungsgrad	Hoch	Gering

Literatur

- Aronson, Jonathan David (1997), Telecom Agreement Tops Expectation, in: Gary Clyde Hufbauer & Erika Wada (eds.), *Unfinished Business: Telecommunications after the Uruguay Round*, Washington, DC: Institute for International Economics, 15-26.
- Aronson, Jonathan David & Peter F. Cowhey (1988), *When Countries Talk: International Trade in Telecommunications Services*, Ballinger: Cambridge Mass.
- Bar, François & Annemarie M. Riis (2000), Tapping User-Driven Innovation: A New Rationale for Universal Service, *The Information Society* 16:2, 99-108.
- Bauer, Johannes M. (1999), Universal service in the European Union, *Government Information Quarterly* 16:4, 329-343.
- Behrens, Maria & Raymund Werle (2003), Lobbying for Global Telecommunications Markets? The Political Activities of Dominant Providers in the EU and the US during the Basic Telecommunications Negotiations of the WTO, Paper presented at the ECPR Conference in Marburg, 18-21 September.
- Bericht 1992 – European Commission, 1992 Review of the situation in the telecommunications services sector, Communication by the Commission, SEC(92) 1048 final, 21 October 1992.
- Bericht 2008 – Europäische Kommission, Bericht über den Stand des Europäischen Binnenmarkts der elektronischen Kommunikation für das Jahr 2008, KOM(2009) 140 endg. v. 24.3.2009.
- Bertot, John Carlo, Charles R. McClure & Kimberly A. Owens (1999), Universal Service in a Global Networked Environment: Selected Issues and Possible Approaches, *Government Information Quarterly* 16:4, 309-327.
- Bieber, Roland, Astrid Epiney & Marcel Haag (2005), *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, Baden-Baden: Nomos.
- Blouin, Chantal (2000), The WTO Agreement on Basic Telecommunications, *Telecommunications Policy* 24:2, 135-142.
- Bronckers, Marco & Pierre Larouche (2008), A Review of the WTO Regime for Telecommunications Services, in K. Alexander & M. Abdenas

- (eds.), *The World Trade Organization and Trade in Services*, Leiden: Nijhoff, 319-379.
- Buigues, Pierre-André (2006), Competition Policy versus Sector-Specific Regulation in Network Industries – The EU Experience, Paper submitted to UNCTAD's Seventh Session of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Geneva, 30 October – 2 November 2006, zugänglich unter <http://www.unctad.org/sections/wcmu/docs/c2clp_ige7p14_en.pdf> (zuletzt besucht am 20.11.2011).
- Burri Nenova, Mira (2007), *EC Electronic Communications and Competition Law*, London: Cameron May.
- Castelli, Francesco, José Luis Gómez-Barroso & Claudio Leporelli (2000), Global Universal Service and International Settlement Reform, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 69. Jahrgang, Heft 4, 679-694.
- Compaine, Benjamin M. (2001), *The Digital Divide: Facing a Crisis or Creating a Myth?* Cambridge, MA: MIT Press.
- Cram, Laura (1997), *Policy-making in the European Union. Conceptual Lenses and the Integration Process*, London: Routledge.
- Davies, Andrew (1994), *Telecommunications and Politics: The Decentralised Alternative*, London: Pinter Publishers.
- Dordick, Herbert S. (1990), The origins of universal service: History as a determinant of telecommunications policy, *Telecommunications Policy* 14, 223-231.
- Drake, William J. (1993), Territoriality and Intangibility: Transborder Data Flows and National Sovereignty, in: Kaarle Nordenstreng und Herbert I. Schiller (eds.) *Beyond National Sovereignty: International Communication in the 1990s*, Norwood, New Jersey: Ablex Publishing, 259-313.
- Drake, William J. (1994), The Transformation of International Telecommunications Standardization: European and Global Dimensions, in: Charles Steinfield, Johannes Bauer & Laurence Caby (eds.), *Telecommunications in Transition: Policies, Services, and Technologies in the European Economic Community*, Newbury Park: Sage, 71-96.
- Drake, William J. & Eli M. Noam (1997), The WTO Deal on Basic Telecommunications: Big Bang or Little Whimper?, *Telecommunications Policy*, 21:9-10, 799-818.
- Drake, William J. & Eli M. Noam (1998), Assessing the WTO Agreement on Basic Telecommunications, in: Gary Clyde Hufbauer & Erika Wada

- (eds.), *Unfinished Business: Telecommunications after the Uruguay Round*, Washington, DC: Institute for International Economics, 27-62.
- Drake, William J. & Kalypso Nicolaïdis (1992), Ideas, interests, and institutionalization: “Trade in Services” and the Uruguay Round, *International Organisation* 46, 37-100.
- Drake, William J & Eli M. Noam (1997), Assessing the WTO Agreement on Basic Telecommunications, in: Gary Clyde Hufbauer & Erika Wada (eds.), *Unfinished Business: Telecommunications after the Uruguay Round*, Washington, DC: Institute for International Economics, 27-62.
- Eliassen, Kjell A. & Johan From (2009), Deregulation, Privatisation and Public Service Delivery: Universal Service in Telecommunications in Europe, *Policy and Society* 27, 239-248.
- Fredebeul-Krein, Markus & Andreas Freytag (1997), Telecommunications and WTO discipline: an assessment of the WTO agreement on telecommunication services, *Telecommunications Policy* 21, 477-491.
- Friedlander, Amy (1995), *Natural Monopoly and Universal Service: Telephones and Telegraphs in the U.S. Communications Infrastructure 1837 – 1940*, Reston: Corporation for National Research Initiatives.
- Frühbrodt, Lutz (2002), *Die Liberalisierung der Telekommunikationsdienste. Vom nationalen Monopol zum globalen Wettbewerb*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Gao, Henry (2008), Annex on Telecommunications, in: Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll & Clemens Feinäugle (eds.), *WTO – Trade in Services, Max Planck commentaries on world trade law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Vol. 6, Leiden: Nijhoff, 683-711.
- Garbacz, Christopher & Herbert G. Thompson Jr. (2005), Universal telecommunication service: A world perspective, *Information Economics and Policy* 17, 495-512.
- García-Murillo, Martha & Brenden Kuerbis (2005), The Effect of Institutional Constraints on the Success of Universal Service Policies, *Telecommunications Policy* 29:9-10, 779-796.
- Gómez-Barroso, José Luis & Jorge Pérez-Martínez (2005), Public Intervention in the Access to Advanced Telecommunication Services: Assessing its Theoretical Economic Basis, *Government Information Quarterly* 22, 489-504.

- Goodman, Joseph W. (2006), *Telecommunications Policy-Making in the European Union*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Graham, Stephen, James Cornford & Simon Marvin (1996), The socio-economic benefits of a universal telephone network, *Telecommunications Policy* 20:1, 3-10.
- Grewlich, Klaus W. (1997), *Konflikt und Ordnung in der globalen Kommunikation: Wettstreit der Staaten und Wettbewerb der Unternehmen*, Baden-Baden: Nomos.
- Grünbuch 1987 – Europäische Kommission, Auf dem Wege zu einer dynamischen europäischen Volkswirtschaft, Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, KOM(87) 290 endg. v. 30.6.1987.
- Guermazi, Boutheina (2000), Exploring the Reference Paper on Regulatory Principles, CSRI-Paper, Center for the Study of Regulated Industries, McGill University, Montreal, zugänglich unter <http://www.wto/english/tratop_e/serv_e/lelecom_e/workshop_dec04_e/guermaz_referencepaper.doc> (zuletzt besucht am 25.6.2013).
- Holmes, Peter & Alasdair R. Young (2002), Liberalizing and Re-Regulating Telecommunications in Europe: A Common Framework and Persistent Differences, HWWA Discussion Paper 159, Hamburg: HWWA.
- International Telecommunications Union (1998), Methodological Note on Universal Service Obligations – Note by the ITU Secretariat, 9 October.
- Krajewski, Markus (2011), *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*, Heidelberg: Springer.
- Langenfurth, Markus (2000), *Der globale Telekommunikationsmarkt: Telekommunikationsdienste als international handelbare Dienstleistung*, Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Mansell, Robin (1994), Multinational Organizations and International Private Networks: Opportunities and Constraints, in: Charles Steinfield, Johannes M. Bauer & Laurence Caby (eds.), *Telecommunications in Transition: Policies, Services and Technologies in the European Community*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 204-222.
- Mathew, Bob Joseph (2003), *The WTO Agreements on Telecommunications*, Berlin: Peter Lang.
- McLarty, Taunya L. (1999), Liberalized Telecommunications Trade in the WTO: Implications for Universal Service Policy, *Federal Communications Law Journal* 51, 1-59.

- Milne, Claire (1998), Stages of Universal Service Policy, *Telecommunications Policy* 22:9, 775-780.
- Moos, Flemming (2003), *Die Bindung der Telekommunikationsregulierung durch das GATS-Abkommen*, Baden-Baden: Nomos.
- Mueller, Milton (1993), Universal service in telephone history: a reconstruction, *Telecommunications policy* 17:5, 352-369.
- Mueller, Milton (1997a), "Universal service" and the new Telecommunications Act: Mythology made law, *Communications of the ACM* 40:3, 39-47.
- Mueller, Milton (1997b), *Universal service: Competition, Interconnection and Monopoly in the Making of the American Telephone System*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology and Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Mueller, Milton & Jorge R. Schement (1996), Universal Service from the Bottom-Up: A Profile of Telecommunications Access in Camden, New Jersey, *The Information Society* 12:3, 273-291.
- Nihoul, Paul L. & Peter B. Rodford (2003), *EU Electronic Communications Law: Competition and Regulation in the European Telecommunications Market*, Oxford: Oxford University Press.
- Neven, Damien J. & Petros C. Mavroidis (2003), Mexico – Measures Affecting Telecommunications Services (WT/DS204/R: DSR 2004:IVB, 1537). A Comment on "El mess in TelMex", in: Henrik Horn & Petros C. Mavroidis (eds.), *The American Law Institute Reporters' Studies on WTO Case Law. Legal and Economic Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 758-789.
- Noam, Eli (1992), *Telecommunications in Europe*, New York: Oxford University Press.
- Ó Siochrú, Seán (1997), The ITU, the WTO and Accounting Rates: Limited Prospects for the South? *Javnost: The Public, Special Edition, European Institute for Communication and Culture* 4:4, 47-57.
- Petrzini, Ben (1996), *Global Telecom Talks: A Trillion Dollar Deal*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Pipe, G. Russell (1990), Telecommunications, in: Patrick A. Messerlin & Karl P. Sauvant (eds.), *The Uruguay Round: Services in the World Economy*, The World Bank and the UN Centre on Transnational Corporations, 105-113.
- Rosston, Gregory L. & Bradley S. Wimmer (2000), The 'State' of Universal Service, *Information Economics and Policy* 12:3, 261-283.

- Sandholtz, Wayne (1993), Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe, *World Politics* 45:2, 242-270.
- Sandholtz, Wayne (1998), The Emergence of a Supranational Telecommunications Regime, in: Wayne Sandholtz & Alec Stone Sweet (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, New York: Oxford University Press, 134-163.
- Schmidt, Susanne K. (1998), *Liberalisierung in Europa – Die Rolle der Europäischen Kommission*, Frankfurt/Main: Campus.
- Schneider, Volker, Godefroy Dang-Nguyen & Raymund Werle (1994), Corporate Actor Networks in European Policy-Making: Harmonizing Telecommunications Policy, *Journal of Common Market Studies* 32:4, 473-498.
- Schultheiß, Kerstin (2004), *Europäische Telekommunikationsstandardisierung: eine normative Betrachtung*, Schriftenreihe der Stipendiatinnen und Stipendiaten der Friedrich-Ebert-Stiftung 26, München: LIT.
- Schweitzer, Heike (2002), *Daseinsvorsorge, "service public", Universaldienst: Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post*, Baden-Baden: Nomos.
- Shaiful Alam Bhuiyan, A. J. M. (2004), Universal Service in Developing Countries: A Particular Focus on Bangladesh, *The Information Society* 20:4, 269-278.
- Simon, Jean-Paul (1996), Towards a Unified European Regulatory System ? A History of Telecommunications Regulations (1973-1992), *Réseaux* 4:2, 215-232.
- Simpson, Seamus (2008), Review of the EU's Electronic Communications Regulatory Framework: The Significance of a Possible European Electronic Communications Market Authority, zugänglich unter @: <<http://www.imaginar.org/its2008/203.pdf>> (zuletzt besucht am 20.11.2011).
- De Streel, Alexandre (2008), Current and Future European Regulation of Electronic Communications: A Critical Assessment, *Telecommunications Policy* 32, 722-734.
- Tegge, Andreas (1994), *Die Internationale Telekommunikationsunion: Organisation und Funktion einer Weltorganisation im Wandel*, Baden-Baden: Nomos.
- Thatcher, Mark (1999), The Europeanisation of Regulation. The Case of Telecommunications, European University Institute, Working Paper RSC

- No. 99/22, zugänglich unter <http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_22t.html> (zuletzt besucht am 22.11.2011).
- Thatcher, Mark (2001), The Commission and National Governments as Partners: EC Regulatory Expansion in Telecommunications 1979-2000, Conference paper presented at the European Studies Association biennial meeting, Madison, Wisconsin, 31 May – 2 June, @: <http://aei.pitt.edu/2191/01/002673_1.pdf> (zuletzt besucht am 25.11.2011).
- Thatcher, Mark (2004) Varieties of Capitalism in an Internationalized World: Domestic Change in European Telecommunications, *Comparative Political Studies* 37:7, 751-780.
- Tuthill, Lee (1996), Users' Rights? The multilateral rules on access to telecommunications, *Telecommunications Policy* 20:2, 89-99.
- Weiss, Friedl (1993), *Public Procurement in European Community Law*, London: Athlone Press.
- Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK) (2000). Study on the re-examination of the scope of universal service in the telecommunications sector of the European Union, in the context of the 1999 Review. Study for the European Commission DG Information Society.
- Woodrow, R. Brian (1991), Tilting towards a Trade Regime: The ITU and the Uruguay Round Service Negotiations, *Telecommunications Policy*, 323-342.
- Woodrow, Brian R. & Pierre Sauvé (1994), Trade in Telecommunications Services: The European Community and the Uruguay Round Services Trade Negotiations, in: Charles Steinfield, Johannes M. Bauer & Laurence Caby (eds.), *Telecommunications in Transition: Policies, Services and Technologies in the European Community*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 97-117.
- Young, Mark (2005), The Future of Universal Service. Does It Have One? *International Journal of Law and Information Technology* 13:2, 188-205.

Recent ZERP Discussion Papers

(hard copy and online at www.zerp.eu)

- DP 1/13 *Christian Joerges / Peer Zumbansen* (Hrsg.), Politische Rechtstheorie Revisited. Rudolf Wiethölter zum 100. Semester, March 2013
- DP 1/11 *Christian Joerges / Tobias Pinkel* (Hrsg.), Europäisches Verfassungsdenken ohne Privatrecht – Europäisches Privatrecht ohne Demokratie?, May 2011
- DP 3/10 *Michelle Everson / Frank Rodriguez*, What Can the Law do for the European System of Central Banks? Good Governance and Comitology 'within' the System, December 2010
- DP 2/10 *Andreas Fischer-Lescano*, Europäische Rechtspolitik als transnationale Verfassungspolitik. Soziale Demokratie in der transnationalen Konstellation, February 2010
- DP 1/10 *Andreas Fischer-Lescano / Christian Joerges / Arndt Wonka* (Hrsg.), The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political-Science Perspectives, January 2010
- DP 3/09 *Andreas Fischer-Lescano/Lena Kreck*, Piraterie und Menschenrechte. Rechtsfragen der Bekämpfung der Piraterie im Rahmen der europäischen Operation Atalanta, June 2009
- DP 2/09 *Poul F. Kjaer*, Three-dimensional Conflict of Laws in Europe, March 2009
- DP 1/09 *Florian Rödl*, Europäische Arbeitsverfassung, February 2009
- DP 8/08 *Sjef van Erp*, Security interests: A secure start for the development of European property law, November 2008
- DP 7/08 *Sergio Nasarre Aznar*, Eurohypotheec & Eurotrust. Two instruments for a true European mortgage market after the EC White Paper 2007 on the Integration of EU Mortgage Credit Markets, September 2008
- DP 6/08 *Tobias Pinkel*, Das Buch VI des Entwurfs eines Gemeinsamen Referenzrahmens (DCFR): Nichtvertragliche Schuldverhältnisse aus Schädigung Dritter. Eine kritische Analyse des Modellgesetzes eines europäischen Deliktsrechts, August 2008
- DP 5/08 *Julia Cassebohm*, Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention – Voraussetzungen, Wege und Folgen, July 2008
- DP 4/08 *Claudio Franzius*, Der Vertrag von Lissabon am Verfassungstag: Erweiterung oder Ersatz der Grundrechte?, July 2008
- DP 3/08 *Konrad Schober*, Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag. Das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union zur Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, June 2008

Recent ZERP Working Papers

(online at www.zerp.eu)

- WP 1/2013 Christoph U. Schmid / Jason R. Dinse, Towards a Common Core of Residential Tenancy Law in Europe?, The Impact of the European Court of Human Rights on Tenancy Law, July 2013
- WP 2/2012 *Christoph U. Schmid*, The Dutch and German Notarial Systems Compared, December 2012
- WP 1/2012 *Silvia Sonelli*, Constitutional Rights without a Constitution: The Human Rights Act under Review, January 2012
- WP 4/2011 *Andreas Fischer-Lescano / Steffen Kommer*, Der Luftangriff bei Kunduz. Völker- und verfassungsrechtliche Fragen, December 2011
- WP 3/2011 *Katharina Ewert*, Die Überprüfung von Schiedssprüchen auf ihre Vereinbarkeit mit europäischem Kartellrecht im Anschluss an die Eco Swiss-Entscheidung des EuGH, September 2011
- WP 2/2011 *Andreas Fischer-Lescano / Carsten Gericke*, The ICJ and Transnational Law. The “Case Concerning Jurisdictional Immunities” as an Indicator for the Future of the Transnational Legal Order, September 2011
- WP 1/2011 *Klaus Sieveking*, Ende einer Dienstfahrt: Erinnerungen an eine Bremer akademische Professionalisierung, May 2010
- WP 4/2010 *Thurid Ilka Gertich*, Menschenrechte in Chile am Beispiel des Zugangs zu AIDS-Medikamenten, April 2010
- WP 3/2010 *Christian Joerges / Christoph Schmid*, Towards Proceduralisation of Private Law in the European Multi-Level System, January 2010
- WP 2/2010 *Andreas Fischer-Lescano / Carsten Gericke*, Der IGH und das transnationale Recht. Das Verfahren BRD ./.. Italien als Wegweiser der zukünftigen Völkerrechtsordnung, January 2010
- WP 1/2010 *Johanna Wallenhorst / Marie Vaudlet*, Rechtsfolgen des Einsatzes privater Sicherheits- und Militärfirmen, January 2010
- WP 10/2009 *Klaus Sieveking*, Introduction of political participation rights for non-EU-national immigrants in Germany, November 2009
- WP 9/2009 *Christoph U. Schmid*, The ‘Three Lives’ of European Private Law, Oktober 2009