



TranState Working Papers

AUF DEM WEG ZUM
TRANSNATIONALEN
REGULIERUNGSREGIME?
EINE ANALYSE AM BEISPIEL
DER REGULIERUNG DES
TELEKOMMUNIKATIONSMARKTES

Ute Hartenberger

No. 52

Universität Bremen • University of Bremen
Internationale Universität Bremen (IUB) • International University Bremen (IUB)

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

Ute Hartenberger

***Auf dem Weg zum transnationalen Regulierungsregime?
Eine Analyse am Beispiel der
Regulierung des Telekommunikationsmarktes***

TranState Working Papers

No. 52

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2007

[ISSN 1861-1176]

Ute Hartenberger

Auf dem Weg zum transnationalen Regulierungsregime? Eine Analyse am Beispiel
der Regulierung des Telekommunikationsmarktes

(TranState Working Papers, 52)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2007

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.:+ 49 421 218-8720

Fax:+ 49 421 218-8721

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Auf dem Weg zum transnationalen Regulierungsregime?

Eine Analyse am Beispiel der Regulierung des Telekommunikationsmarktes

ZUSAMMENFASSUNG

Europaweit konnte in den vergangenen Jahren ein Trend zur Liberalisierung von Infrastrukturmärkten beobachtet werden, damit einhergehend der Wandel staatlicher Aufgaben in den betroffenen Sektoren: Statt selber Infrastrukturleistungen durch staatliche Monopolunternehmen anzubieten, beschränkt sich der Staat nun auf die Schaffung und Förderung von Wettbewerb auf den liberalisierten Märkten, was kurz als „Regulierung“ bezeichnet wird. Dieses ist eine relativ herausforderungsvolle Steuerungsaufgabe, da sich die zu regulierenden privaten Marktakteure gegenüber den staatlichen Regulieren hinsichtlich der Einschätzung von Regulierungsparametern im Vorteil befinden. Der Beitrag beleuchtet, wie sich Mitgliedstaaten der Europäischen Union dieser Herausforderung mittels des Aufbaus neuer Institutionen und der Pflege intergouvernementaler Netzwerke stellen und auf welche Weise private Akteure am Erfolg des europäischen „Regulierungsstaats“ beteiligt sind. Die empirischen Befunde aus dem Telekommunikationssektor legen dabei den Befund nahe, dass erfolgreiche Regulierung innerhalb sich entwickelnder transnationaler Regelungsstrukturen stattfindet, in denen Interaktionen zwischen Regulierungsakteuren verschiedener Handlungsebenen staatliche Handlungsfähigkeit gegenüber mächtigen Marktakteuren aufrecht erhalten.

INHALT

EINLEITUNG.....	1
2. VOM „LEISTEN“ ZUM „REGULIEREN“.....	4
2.1. Das alte Modell: Der Leistungsstaat	4
2.2. Eine neue Staatsaufgabe: Regulierung.....	6
3. INSTITUTIONELLE STRUKTUREN IM TELEKOMMUNIKATIONSSEKTOR.....	7
3.1 Rechtliche Strukturen.....	7
3.2 Das regulierungsstaatliche Institutionengeflecht	9
4. KOOPERATION UND KOORDINATION IM REGULIERUNGSREGIME	13
5. ... UND DIE PRIVATEN AKTEURE?.....	18
6. SCHLUSSBEMERKUNGEN	21
LITERATUR	24
BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG	29

Auf dem Weg zum transnationalen Regulierungsregime?

Eine Analyse am Beispiel der Regulierung des Telekommunikationsmarktes

EINLEITUNG

Einer der Schwerpunkte in der vielschichtigen Debatte um den Wandel von Staatlichkeit stellt seit einigen Jahren die Beschäftigung mit dem so genannten „Regulierungsstaat“ dar. Diese entwickelte sich in Europa aus der Beobachtung eines Wandels staatlicher Aufgabenwahrnehmung: Traditionell wurde die Sicherstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge (v.a. die Versorgung mit Infrastrukturgütern und -diensten wie Wasser, Elektrizität, Eisenbahnverkehr, Telefondienste) in europäischen Ländern durch staatliche „Leistungsverwaltungen“ bewältigt (Knauff, 2003:270), Behörden, die teils qua Verfassung verpflichtet waren, z.B. Infrastrukturdienste in politisch erwünschtem Ausmaß zu erbringen und deren Tätigkeit von einem zuständigen Ministerium überwacht wurde. Seit Beginn der 1980er Jahre – ausgehend von Grossbritannien – konnte jedoch ein Rückzug des Staates aus dieser Form der Aufgabenwahrnehmung beobachtet werden: Die eigentliche Leistungserbringung wird in immer mehr Bereichen privaten Akteuren und marktlichen Bereitstellungsmechanismen überlassen, der Staat – da er weiterhin eine zumeist verfassungsmäßig festgelegte Versorgungspflicht gegenüber den Bürger zu erfüllen hat - kontrolliert dagegen häufig nur noch Art und Ergebnisse der privaten Leistungserbringung mit Hilfe regulativer Eingriffe in das Marktgeschehen.

Dieses Modell des „Regulierungsstaats“ (Eberlein/Grande, 1999; Grande/Eberlein, 2000; Müller/Sturm, 1998; Scott, 2004) fand in den Mitgliedstaaten der EU rasche Verbreitung, z.B. im Bankenwesen und in der Luftfahrt, vor allen Dingen aber in Infrastruktursektoren wie Telekommunikation, Post, Energie- und Wasserversorgung. Auffälligstes äußeres Merkmal dieses Wandels war auf staatlicher Seite die Schaffung sektorspezifischer Behörden, die – angelehnt an amerikanische Vorbilder - die neue Staatsaufgabe „Regulierung von Märkten der Daseinsvorsorge“ ausüben. Die an diese neuen institutionellen Strukturen herangetragenen Erwartungen waren hoch: Möglichst schnell sollte in den liberalisierten Märkten ein sich selbst tragender Wettbewerb privater Anbieter etabliert werden, der zu Preissenkungen und Verbesserungen im Angebot führen sollte, ohne dass es dabei zu verbraucherschädigenden Vernachlässigungen bei der Infrastrukturversorgung der Bevölkerung käme. Es wurde also eine erhebliche Handlungs- und Steuerungsfähigkeit von den staatlichen Regelungsstrukturen (Mayntz/Scharpf, 1995:12) erwartet und dies, obwohl die Voraussetzungen hierfür aus steuerungstheoretischer Sicht mehr als ungünstig waren: Die neuen Institutionen sollten mit einem für europäische Verhältnisse untypisch autonomen Handlungsmandat und in konkurrierender Auseinandersetzung mit bereits vorhandenen staatlichen Instanzen die neue Regulierungsfunktion ausüben. Dabei treffen sie nicht mehr auf nur eine staatliche,

hierarchisch steuerbare Leistungsverwaltung, sondern auf eine Vielzahl privater Unternehmen¹ mit unterschiedlichsten Interessen und unterschiedlichsten strategischen Handlungsmöglichkeiten. Das alles in Märkten, die nicht mehr national begrenzt und übersichtlich sind, und unter den Bedingungen eines politischen Mehrebenensystems, in dem Regulierungskompetenzen auf unterschiedlichen Handlungsebenen angesiedelt werden können. Steuerungstheoretisch formuliert haben sich mit dem Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat in Europa also sowohl die Struktur des Steuerungssubjekts als auch des Steuerungsobjekts, das Steuerungsziel und das Steuerungsumfeld verändert. Es stellt sich daher die Frage, auf welche Weise es gelungen ist, den Herausforderungen und Problemen dieser komplexen Situation zu begegnen und staatliche Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zu bewahren.

Bereits die in den USA entwickelte Regulierungstheorie hat sich dieser Fragestellung gewidmet, zeigte sich doch, dass die dort spätestens seit Mitte der 1930 Jahre bevorzugt betriebene Steuerung von Märkten durch unabhängige Regulierungsagenturen mit spezifischen Problemen konfrontiert ist, die gemeinwohlorientiertes Handeln staatlicher Instanzen erheblich erschweren, wenn nicht gar - wie z.B. wie das bekannte „regulatory capture“ (Stigler, 1971, Peltzman, 1976) - konterkarieren. Eine der von der Forschung aufgezeigten Möglichkeiten, die hiermit verbundene Steuerungsschwäche des Regulierungsstaats zu vermeiden bzw. zumindest zu reduzieren, liegt im gezielten Design seiner institutionellen Strukturen (Levy/Spiller, 1996; McCubbins et al, 1987). Allerdings zog die Regulierungstheorie ihre Erkenntnisse vor allen Dingen aus den in den USA und Großbritannien gemachten Erfahrungen, zu Zeiten, in denen die supra- oder gar internationale Verregelung von Infrastruktursektoren quasi keine Rolle spielte. Die Einbettung regulierungsstaatlicher Institutionen in das europäische Mehrebenensystem schafft aber neue Regulierungs- und Steuerungsprobleme wie z.B. die Bewältigung der so genannten „Regulierungslücken“ (s. Kap. 2), die derart im anglo-amerikanischen Raum nicht thematisiert worden sind. Erkenntnisse über den Umgang mit diesen Problemen im Regulierungsstaat würden dazu beitragen, das Wissen über Herausforderungen und Bedingungen des „Regierens im europäischen Mehrebenensystem“ zu verbessern.

Einer der ersten Wirtschaftsbereiche, in denen sich die Politik den neuen Steuerungs Herausforderungen stellen musste, war die Telekommunikation: Traditionell wurden „Fernmeldeleistungen“ seit Anfang des 20. Jahrhunderts in allen europäischen Staa-

¹ In Deutschland tummelten sich im Jahr 2000, kurz nach der Marktöffnung z.B. schon rund 305 lizenzierte Telekommunikationsunternehmen auf dem Markt (insgesamt umfaßte die Telekommunikationsbranche aber rund 1800 Unternehmen), in Großbritannien 311 PTO-Lizenznehmer (insgesamt etwa 1040 TK-Unternehmen) und in Frankreich gab es bis Ende 2001 113 Lizenznehmer (Gesamtbranchenumfang ist leider unbekannt).

ten durch staatliche Leistungsverwaltungen wie der Deutsche Bundespost oder die britische Royal Mail unter ministerieller Aufsicht erbracht. Ausgehend von Großbritannien setzte ab Mitte der 1980er Jahre jedoch ein europaweiter Liberalisierungs- und Privatisierungsprozess ein, der 1998 zur offiziellen Öffnung aller Telekommunikationsmärkte für den Wettbewerb führte. Aufgrund dieser Entwicklungen eignet sich der Telekommunikationssektor im Vergleich zu anderen Infrastruktursektoren für eine Analyse des Wandels staatlicher Steuerungsprozesse und -strukturen besonders gut, da seine Umwandlung von einem leistungsstaatlich verwalteten Bereich in einen durch Re-Regulierung wettbewerblich organisierten Markt am weitesten und mit relativem Erfolg vorangeschritten ist.² Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich außerdem bereits intensiv mit den in diesem Sektor stattgefundenen Transformationsprozessen beschäftigt, wobei neben der Suche nach Ursachen und Antriebskräften nationaler Liberalisierungs- und Re-Regulierungsprozesse (Grande, 1989; Hulsink, 1999; Thatcher, 1999; Schneider/Tenbücken, 2004) Veränderungen der institutionellen Strukturen im Blickpunkt der Forschung standen (Levy/Spiller, 1996; Coen/Doyle, 2000; Scott 2004:157). Diese konzentrierte sich lange auf die besondere Rolle neu eingerichteter nationaler Regulierungsbehörden (Thatcher, 2002; Gilardi, 2001; Böllhoff, 2002; Bureau/Curien, 2001), wobei auf die Unterschiede zwischen den klassischen US-amerikanischen Vorbildern und europäischen Modellen verwiesen wurde (Shapiro, 1997; Döhler, 2002). Neuere Arbeiten beschäftigen sich verstärkt mit Interaktionen innerhalb so genannter „Regulierungsregime“³ (Jordana/Levi-Faur, 2004; Coen/Thatcher, 2005): In diesen

² Auch wenn der Wettbewerb in den meisten Teilmärkten noch nicht selbsttragend ist (Henten/Schneider, 2003; Dewenter/Haucap, 2004), so sind die Anteile der Altmonopolisten doch überall erheblich zurückgegangen (der Anteil der Deutschen Telekom am Festnetzmarkt [Durchschnittsanteil am Umsatz in den Teilmärkten für Festnetzgespräche] sank bis September 2005 auf knapp 60 %, France Télécom hielt noch 71,5 %. British Telecom weist mit 51 % den geringsten Anteil, unterliegt aber auch schon länger als die beiden anderen Altmonopolisten regulatorischen Zwängen; EU-25-weit liegt der Anteil der Altmonopolisten bei rund 60 % (vgl. COM (2006) 68:13, 105, 140, 283). Die Preise für Telekommunikationsdienste sind seit der Liberalisierung in ganz Europa erheblich gesunken (Preise für nationale Orts- und Ferngespräche sind im EU-Durchschnitt seit dem Jahr 2000 für eine drei Minuten dauernde Verbindung um 65 %, für eine 10 Minuten dauernde Verbindung um 74 % gesunken (vgl. COM (2006) 68:15); der Preisverfall bei internationalen Verbindungen ist aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität in diesem Segment noch ausgeprägter, variiert aber je nach Ausgangs- und Zielland so stark, dass eine generalisierende Aussage über die durchschnittliche Entwicklung in der EU nicht gemacht werden kann), das Angebot an Dienstleistungen ist vielfältig und die Versorgung der Bevölkerung mit Basisdiensten gesichert.

³ Unter einem Regulierungsregime werden „jene Akteure, Institutionen, Verfahren, Instrumente, Normen und Regeln bezeichnet, die für den Verlauf und das Ergebnis staatlicher Regulierung in einem Sektor von Bedeutung sind“ (aus Grande/Eberlein, 2000:641, FN 9; in Anlehnung an Roger Noll; vgl. auch Doern, 1998).

wird die Konzentration auf einzelne Regulierungsbehörden als Hauptkennzeichen des Regulierungsstaats zugunsten eines umfassenderen Verständnisses von Regulierung als Ergebnis des Zusammenwirkens verschiedener Akteure, Institutionen und Normen aufgegeben. Dieses ermöglicht es u.a. , die nationale „Begrenztheit“ der älteren Forschung zum Regulierungsstaat zu überwinden und die Relevanz der von der Governance- bzw. EU-Policy-Forschung aufgezeigten zusätzlichen oder neuartigen Steuerungs- und Implementationskapazitäten politischer Mehrebenensysteme (Tömmel, 2004:137; Hértier, 2002) für die Handlungsfähigkeit des Regulierungsstaats aufzuzeigen.

Dieser Perspektive folgend postuliert der folgende Beitrag, dass sich im Telekommunikationsbereich eine nationale Grenzen überschreitende Regelungsstruktur herausbildet, die – aktiviert durch private Akteure - die Aufgabe der kollektiven Verregelung marktlicher Prozesse in diesem Sektor wahrnimmt und es damit ermöglicht, staatliche Handlungs- und Steuerungsfähigkeit gegenüber mächtigen Marktakteuren zu bewahren.

Im Folgenden werde ich zunächst einige Kernaussagen der Regulierungstheorie über Probleme und Erfolgsbedingungen regulatorischer Arrangements skizzieren, um dann kurz auf die rechtlichen und institutionellen Strukturen im Telekommunikationssektor einzugehen. Anschließend stelle ich anhand von Beispielen aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien dar⁴, durch welche Mechanismen und Interaktionsstrategien regulatorische Probleme bewältigt wurden, um hieraus abschließend einige Kerncharakteristiken des europäischen Regulierungsstaats⁵ abzuleiten.

2. VOM „LEISTEN“ ZUM „REGULIEREN“

2.1. Das alte Modell: Der Leistungsstaat

Wie bereits einleitend erwähnt war das äußere Kennzeichen des „Leistungsstaats“ das Vorhandensein staatlicher Verwaltungseinheiten, deren Aufgabe es war, gesetzlich vorgegebene Dienstleistungen und Infrastrukturausbauten zu erbringen. Diese Behörden bzw. Staatsunternehmen unterlagen der direkten Kontrolle durch ein zuständiges Ministerium. Qualität und Quantität der zu erbringenden Leistungen waren Gegenstand politi-

⁴ Die Länderstudien dienen als Einzelfallanalysen und werden hier nicht im Sinne einer systematischen Vergleichsstudie verwendet. Die Daten, auf denen der Beitrag basiert, wurden im Rahmen eines zwischen den Jahren 2000 und 2003 am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der TU München durchgeführten Forschungsprojektes zum Thema „Regulierungsstaat und Infrastruktur in Europa“ unter Leitung von Prof. Edgar Grande erhoben und durch aktuelle Entwicklungen ergänzt. Ich danke den Kollegen an der TU München für kritische Rückmeldungen und dem Fels in der Brandung aus Bremen für seine Zuversicht.

⁵ Obwohl der Beitrag vom Regime-Ansatz ausgeht, werde ich den Begriff „Regulierungsstaat“ verwenden, um mit ihm die Gesamtheit der öffentlichen Institutionen und die sie verbindenden Steuerungsziele von denen der privaten Akteure des Regimes abzugrenzen.

scher Diskussionen. Erwünschte Veränderungen wurden über (parlamentarische) Kontrollgremien an das kontrollierende Ministerium weitergeleitet, welches mit Hilfe hierarchischer Anweisung entsprechende Umsteuerungsversuche vornahm. Insbesondere im Bereich der netzbasierten Infrastruktursektoren waren die Leistungsverwaltungen mit Monopolrechten ausgestattet, die sowohl für den Infrastrukturausbau als auch für die Dienstleistungserbringung galten: Einen echten Markt für z.B. Telekommunikationsdienste mit einer Vielzahl von Anbietern, die sich über den Preismechanismus gegenseitig kontrollieren, gab es nicht. Die staatlichen Monopolisten bestimmten neben dem Dienstleistungsangebot auch technische Standards, Zulassungsbedingungen und Lieferzeiten für das technische Equipment, nicht selten unter der politischen Vorgabe des Aufbaus nationaler Industrieschwerpunkte für den betroffenen Wirtschaftsbereich. „Regulierung“ im Leistungsstaat bedeutete, Leistungsvorgaben für ein staatliches Monopolunternehmen zu machen und mittels hierarchischer Anweisung und den Sanktionsinstrumenten des Verwaltungs- bzw. Dienstrechts durchzusetzen. Zu kämpfen hatte man dabei mit typischen Problemen der Bürokratie wie Trägheit der Verwaltungseinheiten, innovationshemmenden „Vorschriftenschungeln“, begrenzten Haushaltsmitteln und teils überzogenen Ansprüchen seitens der unter Wählerdruck stehenden politischen Leitungsorgane. Prinzipiell hatte der Leistungsstaat aber – sieht man von seinen finanziellen Beschränkungen ab - alle Mittel, die der Produktion bestimmter öffentlicher Güter bzw. der Daseinsvorsorge dienen, in eigener Hand bzw. konnte den Produktions- und Verteilungsprozess dieser Güter komplett steuern.

Die Staatsunternehmen gerieten seit den 1970er Jahren wegen ihrer häufig defizitären, den Staatshaushalt belastenden Wirtschaftsweise und oft unbefriedigender Leistungserbringung stark in die Kritik (Grande, 1989; Hulsink, 1999; Schneider, 2001; Thatcher, 1998). In den 1980er Jahren aufkommende Forderungen nach ihrer Privatisierung und einer Liberalisierung der Infrastrukturmärkte konnten sich in dieser Situation gut durchsetzen, erhoffte man sich auch auf politischer Seite von den Kräften des freien Marktes doch eine bessere, schnellere und innovativere Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Infrastrukturleistungen. Der Staat sollte sich darauf beschränken, in einer Übergangsphase die Entstehung von Wettbewerb durch einzelfallbezogene Eingriffe in das Marktgeschehen zu fördern, bis der Markt alleine in der Lage sei, das gewünschte Maß z.B. an Infrastrukturleistungen zu erbringen. Für diese externe, dauerhafte, aber einzelfallbezogene Kontrolle des Marktgeschehens wird im weiteren Verlauf des Beitrags der Begriff der „Regulierung“ verwendet.⁶

⁶ Vgl. die Begriffsdefinition bei Noll, 1985 und Selznick, 1985

2.2. Eine neue Staatsaufgabe: Regulierung

Ändern sich wie im Falle des Übergangs vom Leistungs- zum Regulierungsstaat institutionelle Strukturen einer Gesellschaft, die der Erfüllung kollektiver Ziele dienen, so stehen die neuen Institutionen vor der Aufgabe, neuartigen Herausforderungen, aber auch etablierten Erwartungen gerecht werden zu müssen. Wirtschaftsregulierung als eine Ausprägung interventionsstaatlicher Aktivitäten sollte – so die Vorstellungen der normativen Regulierungstheorie (Ogus, 1994:46ff; Baldwin/Cave, 1999:76-84 Francis, 1993:7) – eine dem Gemeinwohl dienende Wohlfahrtssteigerung bewirken. Diese ist jedoch nicht immer gegeben, die Tätigkeiten von Regulierungsinstanzen bzw. deren Wirkungen können von den gesetzlich vorgegebenen Zielen und Maßstäben teils erheblich abweichen. Die Suche nach hierfür ursächlichen Faktoren ist ein Schwerpunkt der US-amerikanischen Regulierungstheorie. Diese verweist z.B. auf das grundsätzliche Problem der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen staatlichen Regulierungsinstanzen und privaten Regulierungsadressaten: Letztere verfügen über einen Informationsvorsprung (hinsichtlich der bei unternehmerischer Tätigkeit anfallenden Kosten, Preise, technischen Möglichkeiten, eigenen Marktsituation) und haben aus unternehmerischen Erwägungen zumeist wenig Interesse, Behörden an ihrem Wissen teilhaben zu lassen. Dieses erschwert die angemessene Einschätzung regulatorischer Parameter durch die staatlichen Akteure, was sich wiederum negativ auf die Qualität der Regulierungsentscheidungen auswirken und zu einem Verlust an öffentlicher Wohlfahrt bzw. zu einseitigen Gewinnen zugunsten klientelistischer Gruppen führen kann. In letzterem Fall spricht man von einem „regulatory capture“ (Stigler, 1975; Peltzman, 1976; Wilson, 1980), die Vereinnahmung einer Behörde durch gut organisierte Gruppen. Die Herausforderung besteht hier in der Wahrung der Unabhängigkeit des Regulierers von den Regulierungsadressaten. Ein anderer, von der Principal-Agent-Theorie⁷ thematisierter Faktor ist das Abweichen der Regulierungsinstanzen von einst festgelegten Zielvorstellungen: So können zum einen NRBs im Verlauf der Zeit von den regulatorischen Zielen, die ihnen von ihren politischen Prinzipalen gesetzt wurden, abweichen (sog. agency drift). Andererseits können sich aber auch die politischen Weisungsinstanzen von einst definierten Zielen entfernen und versuchen, die nachgeordnete Regulierungsinstanz diesbezüglich vom ursprünglichen Regulierungspfad abzubringen (principal drift). Bei-

⁷ Der im anglo-amerikanischen Raum entwickelte Principal-Agent-Ansatz gehört zur Gruppe der Rational-choice-Theorien. Er behandelt in seiner sozialwissenschaftlichen Ausprägung Probleme, die sich aus der Delegation von Kompetenzen und Aufgaben seitens einer zuständigen Instanz (Prinzipal) auf andere Akteure (Agenten) ergeben; diese Probleme beziehen sich vor allen Dingen auf Fragen der Kontrolle der korrekten Aufgabenumsetzung und Vermeidung einer Verselbständigung der auftragsausführenden Akteure (s. Moe, 1985; Gilardi/Braun, 2002; Thatcher, 2002)

de Entwicklungen müssen aus Sicht des Delegationsansatzes vermieden werden (Moe, 1985; Majone, 1997; Huber/Shipan, 2000; Gilardi, 2001; Elgi, 2001; Thatcher, 2002), da es die Glaubwürdigkeit des „regulatory state“ beschädigt und ihn aus Sicht von Regulierungsadressaten bzw. betroffener Dritter unzuverlässig macht. Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit sind nach Majone (1997) aber die zentralen Ressourcen, auf denen die Interventionsstärke des Regulierungsstaats beruht.

Der europäische Binnenmarkt hat diese grundlegenden Probleme, mit denen der „regulatory state“ konfrontiert ist, noch erweitert: So öffnen zwar sowohl die allgemeine Binnenmarktgesetzgebung als auch die sektorspezifischen Regelungen der EU grundsätzlich alle liberalisierten Infrastrukturmärkte für den Zugang neuer Marktteilnehmer. Allerdings ist es ein bekanntes Problem, dass es bei der Umsetzung des EU-Rechts aufgrund der weiten Spielräume, die z.B. Richtlinien den Mitgliedstaaten belassen, zu sehr unterschiedlichen Interpretationen der Vorgaben aus Brüssel kommt. Diese „Regulierungslücken“ des EU-Rechts (Dehousse, 1997:251; Eberlein/Grande, 2003:422) können zu erheblichen Diskriminierungen von Marktteilnehmern führen, so wenn z.B. die uneinheitliche Interpretation von Marktzugangsbestimmungen des EU-Rechts zu unterschiedlichen Voraussetzungen für den Eintritt in die nationalen Infrastrukturmärkte führt. Weiterhin ist die Unterschiedlichkeit nationaler Regulierungsbestimmungen nicht nur ein Hindernis für markteintrittswillige Unternehmen: Sie kann auch für die nationalen Regulierungsinstanzen zum Problem werden, wenn Regulierungsadressaten den Verweis auf Regulierungsverfahren, -regeln und -interpretationsmuster anderer Staaten als Druckmittel nutzen,⁸ um Entscheidungen der heimischen Regulierer in Misskredit zu bringen. Diese Art von Regimewettbewerb beinhaltet die Gefahr, dass sich Regulierer verschiedener Nationen in dem Bemühen, attraktive Bedingungen für investitionsfreudige Unternehmer zu schaffen, gegenseitig ausspielen und damit die (national-)staatliche Regulierungsfähigkeit schwächen.

3. INSTITUTIONELLE STRUKTUREN IM TELEKOMMUNIKATIONSSEKTOR

3.1 Rechtliche Strukturen

Die Telekommunikation ist im Vergleich zu anderen Infrastruktursektoren rechtlich stark verregelt: In allen EU-Mitgliedstaaten gibt es umfassende sektorspezifische Gesetze⁹, die Regulierungsziele und das politisch erwünschte Ausmaß an Mindestversorgung

⁸ Siehe auch die Ausführungen von Thatcher (2000:395-396) und Levi-Faur (2002) zur Wirkung der EU auf den Verlauf nationaler Liberalisierungs- und Re-Regulierungsprozesse im Telekommunikationssektor.

⁹ Deutschland: Telekommunikationsgesetz (TKG) von 1996, geänderte Fassung von 2004; Frankreich: „Code des postes et télécommunications“ i.d.F. von 1996, geändert 2004 (Loi sur les communications électroniques et aux

mit Telekommunikationsdiensten (sog. Universaldienst) definieren. Außerdem legen sie Bedingungen des Marktzutritts und Marktverhaltensregeln für die nationalen TK-Märkte fest. Weiterhin enthalten sie Bestimmungen zum Verbraucherschutz, zur Frequenznutzung und -zuweisung sowie zur Nummernvergabe. In allen untersuchten Ländern hatte man sich zunächst für eine Regulierung des Marktzugangs über Lizenzerteilungen sowie eine ex ante Regulierung des Marktverhaltens entschieden, d.h. die Dienstleistungsangebote und Preise marktmächtiger Unternehmen unterliegen einer Vorabgenehmigung.¹⁰

Die nationalen TK-Gesetze mussten sich – mit Ausnahme des britischen Telecommunications Act – von Beginn an den durch die EU gesetzten Rahmenbedingungen anpassen. Die Union hatte bereits 1988 eine erste Richtlinie über den freien Zugang zum Endgerätemarkt¹¹ erlassen und 1990 mit der „Dienste-Richtlinie“ durchgesetzt, dass das Erbringen von TK-Dienstleistungen kein hoheitlicher und damit nur durch staatliche Akteure ausführbarer Akt sei.¹² Damit war dem bis dahin dominierenden staatlichen Monopol die Grundlage entzogen worden. Staatliche Regulierung der Dienste sollte nur noch aus Gründen der Wahrung der Netzintegrität, der Sicherheit des Netzbetriebs, der Interoperabilität der Dienste und des Datenschutzes erlaubt sein. Der Sprachtelefondienst blieb zunächst mit Hinweis auf seine Funktion als Finanzierungsquelle für den Ausbau des öffentlichen Telekommunikationsnetzes von diesen Bestimmungen ausgenommen. 1994 wurde aber auch diese Ausnahme durch eine Entschließung des Ministerrats beseitigt und der 1. Januar 1998 als Zeitpunkt der endgültigen Öffnung aller TK-Teilmärkte für den Wettbewerb festgelegt. Die daraufhin verabschiedeten Richtlinien dienten der rechtlichen Umsetzung des Liberalisierungsbeschlusses: Sie legten Grundsätze der Regulierung fest (insbesondere im Bereich des Netzzugangs und der Netzzusammenschaltung), bestimmten EU-weit gültige Mindestanforderungen an Sprachtele-

services de communication audiovisuelle, loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004); Grossbritannien: Telecommunications Act von 1984, abgelöst durch den Communications Act von 2003

¹⁰ Hier liegt ein gravierender Unterschied zwischen sektorspezifischer Regulierung und allgemeinem Wettbewerbsrecht vor: Letzteres sieht eine ex post Aufsicht im Falle eines vermuteten Verstoßes gegen wettbewerbsrechtliche Bestimmungen vor.

¹¹ Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte, RL 88/301/EWG v. 16.5.1988, ABl. L 131/73 v. 27.5.1988.

¹² Richtlinie der Kommission über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste, RL 90/388/EWG v. 28.6.1990, ABl. L 192/10 v. 24.7.1990. Ergänzt wurde die Dienste-Richtlinie 1990 durch eine erste Richtlinie über die Einführung des offenen Netzzugangs (Open Network Provision – ONP), mit welcher die EU ermächtigt wurde, harmonisierte Bedingungen für die Schaffung offenen Netzzugangs für alle Wettbewerber festzulegen / RL 90/387/EWG v. 28.6.1990, ABl. L 192 /1 v. 24.7.1990)

foniedienste auf Festnetzbasis und deren Verfügbarkeit und bestimmten ab 1997 Bedingungen der Lizenzvergabe.¹³ Die ersten zehn Jahre der EU-Gesetzgebung im Telekommunikationssektor waren damit stark auf marktöffnende Maßnahmen konzentriert.¹⁴ Das im Dezember 2002 verabschiedete neue Richtlinienpaket zeichnet sich dagegen durch folgende meta-regulierende Zielsetzungen aus: Umstellung auf eine technologieneutrale Regulierung elektronischer Kommunikationsnetze (Nöding, 2004), Heranführen der sektorspezifischen Regulierung an wettbewerbsrechtliche Konzeptionen sowie eine stärkere Harmonisierung von Regulierungsbedingungen in den Mitgliedstaaten (Klotz 2002:296; Franzius 2002).

Auch auf internationaler Ebene gibt es Bestimmungen über die Regulierung des TK-Sektors, wobei hier insbesondere das „Agreement on basic telecommunications services“ (ABTS) des GATS-Abkommens von 1997¹⁵ zu nennen ist. Dieses legt für seine Signatarstaaten Grundsätze des offenen Marktzugangs bei Basisdiensten (Sprachtelefonie, Fax etc.) fest. Über die reinen Marktöffnungsregeln hinaus wurden im so genannten „Reference Paper“ Grundprinzipien für die nationalen Regulierungspraktiken festgelegt, unter anderem, dass nationale Regulierung die Sicherung des Wettbewerbs zum Ziel haben solle, Netzzugangs- und Universaldienstregelungen transparent und nichtdiskriminierend gestaltet, Streitbeilegungsmechanismen bereitgestellt werden und nationale Regulierungsbehörden unabhängig vom ehemaligen Monopolisten sein müssen – Bedingungen, die den EU-Mitgliedstaaten durch das Gemeinschaftsrecht bereits vorgeschrieben sind.

3.2 Das regulierungsstaatliche Institutionengeflecht

Mit dem funktionalen Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat ging auch eine Veränderung der sektorspezifischen „institutionellen Architektur“ des Staates (Grande) einher: Es gibt eine Vielzahl neuer Akteure, die an der Regulierung beteiligt sind und für einen pluralistischen Politikstil sorgen (Thatcher 2002: 860f). Kennzeichnend für die

¹³ Einen Überblick über das neue Telekommunikationsrecht der EU bieten Farr/Oakley (2002), Lateur (2002), Larouche (2002)

¹⁴ Dabei wurde interessanterweise nie vorgeschrieben, dass es eine Trennung von Post- und Telekommunikationsverwaltung und eine Privatisierung der staatlichen Monopolisten geben müsse. Die beobachteten Privatisierungs- und Umstrukturierungsprozesse in den europäischen Staaten sind also nicht mit Vorgaben der EU zu erklären.

¹⁵ „Agreement on basic telecommunications services“, 4. Protokoll des GATS, ergänzt durch ein so genanntes „reference paper“, in welchem allgemeine Grundprinzipien der Regulierung festgelegt wurden (Senti, 2001; Fredebeul-Krein/Freytag, 1997; Drake/Noam; 1997). Das ABS wurde vereinzelt von amerikanischen Telekommunikationsunternehmen genutzt, um über den US-amerikanischen Handelsbeauftragten Druck auf die europäischen Regulierungsinstanzen auszuüben.

neuen Konstellationen ist die Dominanz unabhängiger Regulierungsbehörden (NRB)¹⁶, die über ein (allerdings im Ländervergleich variierendes) Set an Regulierungskompetenzen und -instrumenten verfügen. In allen drei betrachteten Ländern sind diese NRBs aufsichtsberechtigten Ministerien zugeordnet, welche teilweise selber auch regulative Kompetenzen ausüb(t)en.¹⁷ Ob und in welchem Ausmaß diese Anbindung die Unabhängigkeit der NRB beeinträchtigt, gehörte zu den umstrittenen Fragen der Regulierungsdebatte (Thatcher, 2002). Auch die nationalen Parlamente können über jährliche Berichtspflichten der NRBs und Anhörungsrechte eine gewisse Kontrolle ausüben. Die zentralen staatlichen Instrumente der ökonomischen Regulierung sind Lizenzierung, Aufsicht über die Modalitäten des Netzzugangs bzw. der Netzzusammenschaltung (sog. Interconnectionregulierung) und ex ante Entgeltregulierung. Außerdem besteht das Recht zur sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht. Zwecks Durchsetzung ihrer Anordnungen sind die NRBs mit variierenden Sanktionsmöglichkeiten, zumeist Verhängen von (teils empfindlichen) Geldstrafen, ausgestattet. In den betrachteten Ländern werden auch die allgemeinen Wettbewerbsbehörden in der Regulierungsarena aktiv, vor allen Dingen über formale Konsultations- und Kooperationsbeziehungen. Diese gehen in Großbritannien seit der Verabschiedung des Competition Acts von 1998 sogar so weit, dass der für Telekommunikation zuständige Director of Telecommunications nach gegenseitiger Absprache die Rechte und Kompetenzen des Director of Fair Trading übernehmen kann.¹⁸ Auch Gerichte sind immer wieder am Regulierungsprozess beteiligt: Regulierungsentscheidungen sind Verwaltungsakte und als solche auch in allen drei betrachteten Ländern vor Gericht anzweifelbar. Allerdings variieren die Hürden, die

¹⁶ NRB = Nationale Regulierungsbehörde. Zu Ursachen des Erfolgs des Agenturmodells im Regulierungsstaat vgl. Böllhoff (2002). Zwar hatte die Europäische Kommission das in den USA und Großbritannien bereits eingesetzte Agenturmodell immer befürwortet, vorgeschrieben war es durch EU-Recht jedoch nicht.

¹⁷ So waren sowohl das britische als auch das französische Wirtschaftsministerium vor dem Inkrafttreten der neuen EU-Richtlinien (2003) an der Lizenzvergabe, die das wichtigste Mittel der Zugangskontrolle zu den nationalen TK-Märkten darstellt, beteiligt. Das französische MINEFI entschied – und das ist im Ländervergleich sehr ungewöhnlich – sogar über die Entgeltregulierung, was angesichts des fortbestehenden Mehrheitsanteils des Staates an France Télécom und des damit verbundenen Interesses an einer guten Wettbewerbsposition des Altmonopolisten kritisiert wurde (Chevallier, 1999). Die Lizenzierung wurde mit dem Inkrafttreten des neuen EU-Telekommunikationsrechts im Juli 2003 als Instrument der Marktzugangsregulierung abgeschafft.

¹⁸ Im Gegensatz dazu herrschte in Frankreich und Deutschland eine relativ strikte Trennung der Zuständigkeiten, wobei die Telekommunikationsgesetze der beiden Länder aber in bestimmten Bereichen gegenseitige Konsultationen vorschreiben.

einer verwaltungsrechtlichen Klage vorgeschaltet sind, erheblich und damit auch die Intensität mit denen der Rechtsweg genutzt wird.¹⁹

Die Organisationsstrukturen der betrachteten Telekommunikationsregime erscheinen in ihrer exekutiven Dimension national geprägt: Obwohl der Sektor seit 1989 durch EU-Recht geprägt wird, ist es bislang nicht zur Einrichtung einer auf europäischer Ebene angesiedelten sektorspezifischen Regulierungsinstanz gekommen. Zwar existiert mit der Generaldirektion „Information Society“ schon lange eine sektorspezifische Verwaltungseinheit bei der Kommission, diese verfügte jedoch lange Zeit – abgesehen vom offiziellen Vertragsverletzungsverfahren – über keinerlei Eingriffsbefugnisse gegenüber den Regulierungsadressaten oder den nationalen Regulierungsinstanzen. Die Kommission konnte deshalb bis zum Inkrafttreten der neuen Rahmenrichtlinie (2002/21/EG) im Juli 2003 nicht auf Grundlage des sektorspezifischen EU-Rechts in die nationalen Regulierungsarenen eingreifen, unerheblich, wie unterschiedlich die Mitgliedstaaten die Öffnung und Re-Regulierung ihrer Telekommunikationsmärkte handhabten.²⁰ Allein über das allgemeine Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft konnte versucht werden, wettbewerbsschädigendes Entscheidungsverhalten der nationalen Regulierungsinstanzen zu kompensieren.

Dieses änderte sich erst mit dem Inkrafttreten der neuen Rahmenrichtlinie im Juli 2003, mit der ein neues Konsultations- und Konsolidierungsverfahren eingeführt wurde. Dieses zwingt die NRB eines Landes dazu, bei der Definition regulierungsbedürftiger Märkte und marktmächtiger Unternehmen die Europäische Kommission sowie Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten zu konsultieren. Die Kommission kann eine

¹⁹ In Großbritannien nehmen Gerichte Klagen gegen Regulierungsbehörden nur dann an, wenn deren Entscheidung als eindeutig kompetenzüberschreitend, unvernünftig, die Rechtslage falsch würdigend oder unfair identifiziert werden können (Bock, 1995:75), weshalb Gerichtsverfahren gegen den Director General of Telecommunications (DGT) bislang sehr selten waren (König/Kühling, 2000:43). Dieses gilt auch für Frankreich, wo die Judikative den Verwaltungsinstanzen generell weite Ermessensspielräume einräumt und damit Unternehmen wenig Anreiz gibt, gegen administrative Entscheidungen zu klagen. Im Rechtsstaat Deutschland, wo Klagen gegen verwaltungsrechtliche Bescheide grundrechtlich verankert sind, blieb dagegen zunächst kaum einer Entscheidung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) das Gerichtsverfahren erspart (Danwitz, 2003). Das neue TKG 2004 hat deshalb den Instanzenzug durch Ausschluss von Berufung und Beschwerde gegen Urteile des zuständigen Verwaltungsgerichts Köln verkürzt (Scherer, 2004:3010).

²⁰ Zwar gab es zuvor auf supranationaler Ebene bereits einige Komitologieausschüsse (ONP-Ausschuss, Genehmigungsausschuss), die für eine harmonische Anwendung des EU-Telekommunikationsrechts zuständig waren, ihnen kamen jedoch keine Exekutivfunktionen zu. Beide wurden mit Inkrafttreten des neuen Richtlinienpakets durch den neuen Kommunikationsausschuss („COCOM“) ersetzt, der den Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten und mit der Kommission fördern soll (Art. 23, Abs. 2 RL 2002/21/EG).

NRB im anschließenden Konsolidierungsverfahren sogar auffordern, geplante Maßnahmen (auch einzelne Regulierungsverordnungen!) zu unterlassen.²¹ Die Kommission bewegt sich damit im Telekommunikationssektor nun in Richtung jenes koordinierenden „regulatory clearing house“, mit dem Majone (1994:96) ökonomische Ineffizienzen und inkonsistentes Regulierungsverhalten vermeiden möchte.²² Allerdings ist dieses Verfahren noch relativ neu, so dass seine Auswirkungen in den weiteren Ausführungen dieses Beitrags noch nicht berücksichtigt sind.

Die Darstellung der institutionellen Strukturen des „regulatory state“ zeigt, dass formale Regulierungskapazitäten vor allen Dingen auf nationaler Ebene angesiedelt sind: Es sind nationale Behörden, die Regulierungsentscheidungen fällen, sie gegenüber den Endadressaten durchsetzen und bei Verstößen Sanktionen verhängen. Diese Kapazitäten sind in variierendem Ausmaß auf verschiedene staatliche Akteure verteilt, durch deren Zusammenspiel auf horizontaler Ebene eine effektive, d.h. sowohl die ökonomische als auch die politisch-soziale Dimension beachtende Regulierung ermöglicht werden soll. Das sektorspezifische WTO- bzw. EU-Recht beinhaltet dagegen Meta-Vorgaben für die Organisation und Inhalte nationalstaatlicher Regime ohne Exekutivbefugnisse (sog. „process governance“, Padgett, 2001:24-25). Für die rein ökonomische Marktzugangs- und -verhaltensregulierung ist weiterhin festzustellen, dass private Akteure bei ihrer Ausübung keine Rolle spielen – der Regulierungsstaat bleibt in diesem Bereich „Staat“ und gibt keine Kompetenzen an Private ab.²³ Von einem Rückzug des Staates kann – wie Vogel bereits 1996 feststellte – keine Rede sein. Eher ist der europäische Regulierungsstaat in dem Sektor durch einen „additional layer of governance“ (Levi-Faur 1999a:453) gekennzeichnet, d.h. durch neue staatliche Institutionen und Instrumente, die bestehende Regelungsstrukturen ergänzen.

²¹ Dieses gilt nur für Regulierungsentscheidungen, die Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten haben (Art. 7 RRL). Die Europäische Kommission hatte ursprünglich ein eindeutiges Veto-Recht für sich in Anspruch nehmen wollen, was der Ministerrat jedoch einhellig ablehnte.

²² Majone bezieht seine Aussagen auf die Aktivitäten der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission, die einer stärkeren Koordination im Namen von Budgetbeschränkungen und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erfordern würden. Projiziert auf eine institutionelle Mehrebenenstruktur kann der Begriff aber auch auf die vertikale Koordination angewendet werden.

²³ Das gilt nicht für die technische Regulierung im Telekommunikationssektor, wo Selbst- und Ko-Regulierung dominieren und auch bei der politisch-sozialen Regulierung gibt es zumindest in Großbritannien Versuche, z.B. durch Ombudsmänner oder unter Aufsicht des Regulierers agierende Foren bzw. Schiedsverfahren, Formen von Selbstregulierung zu etablieren.

4. KOOPERATION UND KOORDINATION IM REGULIERUNGSREGIME

Die Existenz rechtlicher oder organisationeller Strukturen sagt bekanntermaßen noch nichts über deren Wirkweise bzw. Effektivität hinsichtlich der Erfüllung bestimmter Aufgaben aus. Wie es den im Telekommunikationssektor entstandenen institutionellen Settings gelingt, den typischen Regulierungsproblemen zu entkommen bzw. den Erwartungen an einen funktionierenden Regulierungsstaat zumindest annähernd zu entsprechen, ist eine nur empirisch beantwortbare Frage, der ich mich im folgenden Kapitel über die Betrachtung des Umgangs mit einigen typischen Problemen nähere, die sich in den ersten fünf Jahren regulierungsstaatlicher Aktivitäten in den drei betrachteten Ländern ergeben hatten.

Zu den größten Herausforderungen für die nationalstaatlichen Regulierungsinstanzen gehörte es, die im Vorfeld ihrer Einrichtung viel debattierte Capture-Gefahr zu umgehen und sich als autonome und sich bei ihren Entscheidungen eng am Wettbewerbsziel orientierende Akteure in der telekommunikationspolitischen Arena zu etablieren. Dieses gelang in Großbritannien und Deutschland zum einen durch ein strenges Durchgreifen gegenüber den Altmonopolisten²⁴, eine Strategie, die sich in Frankreich jedoch auf jene Regulierungsbereiche beschränken musste, in denen die *Autorité de la Régulation des Télécommunications (ART)* über alleinige Regulierungskompetenzen verfügte (*Interconnection*). Gleichzeitig versuchte man sich gegenüber den Eingaben und Beschwerden der Wettbewerber und anderer interessierter bzw. betroffener Gruppen als offen zu zeigen, ein Ansatz, der in Großbritannien mit den diversen beim *Office of Telecommunications (OFTEL)* eingerichteten Foren und den dort üblichen formalen Konsultationsprozessen am umfassendsten umgesetzt wurde. Die stete, höchst kritische Begleitung der Regulierungsaktivitäten durch eine große Zahl von Unternehmen und Interessenverbänden trug auch dazu bei, die Capture- und Driftgefahren in den betrachteten Ländern zu reduzieren: Eventuell beobachtbare Ansätze einseitiger Bevorteilung der Altmonopolisten oder Eingriffe der aufsichtsberechtigten Ministerien in die Angelegenheiten der Regulierungsbehörden drohten sofort von vielen verschiedenen privaten Akteuren medienwirksam angeprangert zu werden, was z.B. bei den Ministerien in Großbritannien und Deutschland zu erheblicher Zurückhaltung bei politischen Weisungen gegenüber den Regulierern führte.²⁵ Hinzu kommt die Wirkung der Einbettung der nationalen Re-

²⁴ Wobei diesbezüglich die regulatorische „Wende“ in Großbritannien 1991 mit dem Weißbuch „*Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s*“ einsetzte, nachdem sich gezeigt hatte, dass die in den 1980er Jahren betriebene Duopol-Politik nicht zu den gewünschten Erfolgen geführt hatte (Thatcher, 1999; Beesley/Laidlaw, 1993).

²⁵ Grundsätzlich gilt auch zu bedenken, dass die Regulierungsbehörden in den betrachteten Staaten aufgrund der im Vergleich zu den USA anderen Struktur ihrer politisch-administrativen Systeme nicht im gleichen Ausmaß vom

gulierungsbehörden in Systeme gegenseitiger „checks-and-balances“ zwischen staatlichen Akteuren (Bickenbach, 2000:34-37): So trug z.B. die anfänglich in Deutschland sehr ausgeprägte institutionelle Konkurrenz zwischen dem Bundeskartellamt und der RegTP (Möschel, 2001) dazu bei, die Bemühungen des Sektorregulierers zu verstärken, sowohl gegenüber den politischen Prinzipalen als auch gegenüber den Regulierungsadressaten als absolut unabhängige, wettbewerbsorientierte Instanz aufzutreten. In Großbritannien und Frankreich erwies sich das Verhältnis zu den allgemeinen Wettbewerbsinstanzen als kooperativer, gerade in Frankreich stärkte der Conseil de la Concurrence durch seine Entscheidungen immer wieder die wettbewerbsfördernde Position der ART gegenüber dem eher altmonopolisten-freundlichen MINEFI.²⁶

Während sich diese offiziellen und inoffiziellen Kontroll- und Ausgleichsbeziehungen innerhalb der nationalen institutionellen Strukturen entwickelten, ergänzte die europäische Ebene das System durch die Einführung eines Monitorings in Form der jährlich veröffentlichten Umsetzungsberichte: In diesen wurden nicht nur die Fortschritte und Probleme jedes Mitgliedstaates bei der Schaffung von Wettbewerb auf verschiedenen TK-Märkten dokumentiert, sondern auch die Rolle und Unabhängigkeit der jeweiligen Regulierungsinstanzen thematisiert. So unangenehm das Aufzeigen von Fehlentwicklungen für die betroffenen Regulierer auch sein mag, so stützt es doch andererseits – dafür ist Frankreich wiederum ein gutes Beispiel – Forderungen von NRBs nach mehr Unabhängigkeit und Orientierung an Wettbewerbszielen gegenüber ihren Prinzipalen. Eine ähnliche Wirkung können Vertragsverletzungsverfahren haben, von denen alle drei betrachteten Länder betroffen waren.²⁷ Obwohl sie eigentlich nur der Durchsetzung eu-

Capture bedroht sind wie ihre US-amerikanischen Pendanten (Döhler, 2002:111-112).

²⁶ Als Beleg für die capture-reduzierende Wirkung der Arbeit des CdC kann das Beispiel „Internet an Schulen“ herangezogen werden: Nach einer ablehnenden Stellungnahme der ART zu einem Preisvorschlag der France Télécom hatte die DIGITIP (Direction générale de l'Industrie, des Technologies de l'information et des Postes des französischen Wirtschaftsministeriums) den Tarif aus politischen Gründen trotzdem genehmigt. Klagen vor dem CdC zwangen France Télécom dann aber doch dazu, die – vom Ministerium genehmigten – Preise für diese besondere Form des Internetzugangs zu verändern (Interview F-55). Im Dezember 2005 verhängte der CdC die größte jemals von ihm ausgesprochene Geldstrafe gegen die drei dominanten Mobilfunkbetreiber in Frankreich wegen gezielten Aufbaus eines Oligopols auf dem französischen Mobilfunkmarkt (vgl. COM (2006) 68 final:22).

²⁷ Gegen Großbritannien wurde das Verfahren wegen mangelnder Umsetzung der Carrier-Selection-Bestimmungen sowie der Zusammenschaltungsrichtlinie angestoßen, Deutschland musste sich wegen verspäteter Einführung des Call-by-Call im Ortsnetz und der unzureichenden Regulierung der Teilnehmeranschlussentbündelung (TAL-Entbündelung) verteidigen. Frankreich führte 2001 mit acht laufenden Vertragsverletzungsverfahren die Hitliste der „laggards“ im Telekommunikationssektor an. Am bekanntesten wurde dabei die Auseinandersetzung um die Finanzierung des Universaldienstes, andere Themen waren die Einführung von Nummernportabilität, unzulässige

ropäischen Rechts gegenüber den Mitgliedstaaten dienen, trugen sie auch dazu bei, den Raum für das Ausnutzen von Regulierungslücken im Sinne nationaler politischer Interessen zu begrenzen (Tallberg, 2002:611) und die wettbewerbsorientierte Position nationaler Regulierer gegenüber ihren Prinzipalen bzw. einflussreichen Regulierungsadressaten zu stärken: So sprechen die Indizien dafür, dass in Deutschland die Durchsetzung des Zwangs zur Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung gegenüber der Deutschen Telekom AG vor allem deshalb nicht vorankam, weil sich das Finanzministerium gegen den Verlust dieser wichtigen Einnahmequelle des Altmonopolisten wehrte. Erst das Einleiten des offiziellen Vertragsverletzungsverfahrens bewirkte eine Intensivierung der Anstrengungen der zuständigen Instanzen, das Entbündelungsgebot korrekt gegenüber der Deutschen Telekom durchzusetzen. Ähnlich erging es Frankreich mit seinem France-Télécom-freundlichen Konzept der Finanzierung des Universaldienstes, das aufgrund eines EuGH-Urteils von 2001 geändert werden musste.

Die Vermeidung von Capture- und Drift-Problemen dient vor allen Dingen der Schaffung und Wahrung von Akzeptanz der neuen staatlichen Regulierungsarrangements. Deren Durchsetzungsfähigkeit und die Garantie möglichst rasch und blockadefrei ablaufender Regulierungsprozesse ist damit aber noch nicht gewährleistet. Durchsetzungsschwäche entsteht theoretisch zum einen aus einem Mangel an zur Verfügung stehenden Sanktionsinstrumenten. Solche stehen den nationalen Regulierungsbehörden zur Verfügung, meistens in Form des Rechts, bei Verstößen gegen ihre Auflagen Geldstrafen verhängen zu dürfen oder in Form von Lizenzentzug bzw. Verbot der weiteren Tätigkeit des betroffenen Unternehmens auf dem Markt. Eine weitere Ursache für Durchsetzungsschwächen liegt in der mangelnden Anerkennung der Inhalte von Regulierungsentscheidungen. Diese entsteht z.B. aufgrund divergierender Interpretationen von zentralen juristischen oder betriebswirtschaftlichen Regulierungsparametern und -verfahren zwischen staatlicher Instanz und dem Regulierungsadressaten. Häufig muss dann eine dritte Instanz als Schiedsrichter herangezogen werden und prüfen, welche der Interpretationen angemessen und korrekt ist. Dieses führt jedoch zu Verzögerungen des Regulierungsprozesses, was im schnelllebigen Telekommunikationsmarkt zu einer Markteintrittsbarriere für neue Anbieter werden kann. Es muss also ein vorrangiges Ziel der staatlichen Akteure sein, die Interpretationshoheit über Regulierungsverfahren und -instrumente zu wahren. Dieses gelingt zum einen durch das Heranziehen wissenschaftlicher Experten oder durch enge Kooperation mit der allgemeinen Wettbewerbsbehörde. Im Telekommunikationssektor haben die Regulierer jedoch zusätzlich den Aufbau eines transgouvernementalen Netzwerkes²⁸ betrieben, in dessen Rahmen erhebliche Koordina-

Lizenzbedingungen, Teilnehmerverzeichnisse, Standardangebot für TAL-Entbündelung.

²⁸ S.a. die Ausführungen von Slaughter (2003) zu transgouvernementalen Netzwerken

tions- und Immunisierungsleistungen erbracht werden: 1997 gründeten sie die Independent Regulators Group (IRG). Diese wurde als loses ad-hoc-Treffen der Leiter der unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden für Telekommunikation in den EU-Ländern sowie den Vertretern der entsprechenden Einrichtungen in Island, Lichtenstein, Norwegen und der Schweiz ins Leben gerufen; ab dem 1. Januar 2003 nahmen auch die Regulierer der MOE-Staaten teil. Die IRG ist nicht Teil des Institutionengefüges der EU und keiner politischen Einrichtung verantwortlich (Eurostrategies/Cullen International, 1999:221-222). Die Gruppe beschäftigt sich mit allgemeinen Problemen der Telekommunikationsregulierung und nimmt vereinzelt Stellung zu telekommunikationspolitischen Initiativen der Europäischen Kommission.²⁹ Vor allem aber initiiert sie grenzüberschreitende Arbeitsgruppen auf Referatsebene ihrer Mitgliedsorganisationen, um Einzelprobleme der Regulierungspraxis aufarbeiten zu lassen. Diese Kooperation mündet seit Ende 2000 in der Veröffentlichung so genannter „principles of implementation and best practice“ (PIBs) auf der Webseite der IRG, die zu einer konvergenteren Umsetzung einzelner EU-Rechtsvorschriften führen soll. Diese funktionale Kooperation innerhalb der IRG trägt zum einen zur Reduzierung der problematischen Regulierungslücken im Binnenmarkt bei und erhöht die Transparenz regulatorischen Handelns. Gleichzeitig verschaffen sich die staatlichen Regulierer mit den PIBs eine Definitions- und Interpretationshoheit in wichtigen Grundfragen der Regulierung, denen die Unternehmen (und interventionsbereite politische Instanzen) angesichts der Tatsache, dass hinter den PIBs der Sachverstand von inzwischen 32 staatlichen Regulierungsinstanzen steht, kaum etwas entgegensetzen können.³⁰ Dies stärkt die Position der staatlichen Akteure in der Regulierungsarena erheblich und immunisiert sie gegen Druck, der aus Regimewettbewerb entsteht.

²⁹ Der Schwerpunkt der IRG-Aktivitäten liegt eindeutig bei der Harmonisierung nationaler Verwaltungsverfahren, für die es keine einheitlichen Vorgaben der EU gibt, weniger bei der Weiterentwicklung der Telekommunikationspolitiken der Gemeinschaft. Deshalb kann sie als ein transgouvernementales, geschlossenes Verwaltungszentrum charakterisiert werden (Dehousse, 1997), in welchem eine funktionale Kooperation (Maurer/Mittag/Wessels, 2000:30) auf informellen Wegen erhebliche Harmonisierungsleistungen vollbringt (Eberlein/Grande, 2003:438f).

³⁰ Wie einflussreich die IRG ist, zeigt der Versuch der Europäischen Kommission, selbige im Rahmen der letzten EU-Reformdebatten als „European Regulators Group“ (ERG) in das Institutionengefüge der EU einzufügen und damit unter ihre Kontrolle zu bringen. Die nationalen Regulierer lehnten dies jedoch ab, so dass es nun eine Parallelstruktur gibt: Die ERG unter Leitung der Kommission und die weiterhin unabhängig agierende IRG, beide jeweils besetzt mit den Leitern der nationalen Regulierungsbehörden und fast die selben Themen behandelnd (wobei zu beachten ist, dass an der ERG auch Vertreter nationaler Ministerien – so das Ministerium Regulierungskompetenzen besitzt – beteiligt sind, was bei der IRG nicht der Fall ist).

Abschließend soll auf eine weitere Strategie eingegangen werden, die ebenfalls geeignet ist, die Handlungsfähigkeit der staatlichen Akteure in Regulierungsregimen zu stärken bzw. aufrecht zu erhalten. Ergeben sich Durchsetzungsprobleme aus institutionellen Schwachstellen in den nationalen Regulierungsregimen, so bietet das europäische Mehrebenensystem die Möglichkeit, diese Schwachstellen durch Verschiebung der zu regulierenden Thematik aus der auf sektorspezifischem Recht basierenden Regulierungsarena in eine auf dem Wettbewerbsrecht basierende Arena zu umgehen. Dieses Vorgehen ist sowohl auf horizontaler Ebene möglich, durch das Einschalten der jeweiligen *nationalen* Wettbewerbsbehörden, als auch in der vertikalen Dimension durch Anrufung der Wettbewerbsdirektion der Europäischen Kommission. Die Problemverschiebung ermöglicht vor allem die Anwendung zusätzlicher Instrumentarien, die den Sektorregulierern durch das sektorspezifische Recht nicht zur Verfügung gestellt werden (siehe z.B. die Nutzung der Bestimmungen des Competition Acts durch den britischen Telekommunikationsregulierer; die Durchführung von Tatbestandsuntersuchungen von Amts wegen durch die DG Competition, was der DG Information Society nicht erlaubt ist). Gleichzeitig kommt es aber auch zu einer Veränderung der Akteurskonstellationen in der Regulierungsarena (Lovecey, 1999), die sichtbar zur Wirkung hat, dass die nationalen Regulierungsinstanzen ihre Aktivitäten hinsichtlich des betroffenen Themas intensivieren. Dies lässt sich einerseits damit erklären, dass mit dem Auftreten des supranationalen Akteurs den NRBs mehr Rückhalt für ein härteres Vorgehen gegen Marktteilnehmer verschafft wird, denn die Kommission verfolgt bekanntermaßen ein marktschaffendes Leitbild. Dieses ist den Zielvorstellungen der neuen Regulierungsagenturen meistens näher als jenen ihrer nationalen Prinzipale (besonders stark fällt dieses im Verhältnis zwischen der ART und dem französischen Wirtschaftsministerium auf). Andererseits sind die Regulierer aus Gründen institutioneller Konkurrenz bemüht, den EU-Institutionen möglichst wenig Gründe für ein weiteres Eingreifen in die eigenen Kompetenzbereiche zu bieten und versuchen, die Missstände abzustellen. Das Durchsetzungspotenzial der europäischen Ebene gegenüber nationalen staatlichen Akteuren erhöht sich, wenn das Kooperationsverhältnis zwischen beteiligten Generaldirektionen gut ist, es einen gegenseitigen Informationsaustausch gibt und ähnliche regulierungspolitische Leitbilder dominieren.³¹

Die isolierte Betrachtung der Regelungsstrukturen des Regulierungsstaats hatte zunächst vermuten lassen, dass Regulierung eine rein national geprägte Angelegenheit sei.

³¹ Der Umgang mit dem Problem der Breitbandnetzversorgung im Jahr 2002 hat gezeigt, dass die Vorstellungen von Wettbewerbskommissar Mario Monti und seinem Kollegen von der DG Information Society, Erki Liikanen, nicht immer deckungsgleich waren: Während Monti eine harte wettbewerbsorientierte Vorgehensweise forderte, wollte Liikanen den unter einer Rezession leidenden Sektor schonender behandeln.

Faktisch kommt es aber beim alltäglichen Umgang mit dem Telekommunikationsmarkt zu regen Interaktionen zwischen verschiedenen Handlungsebenen. Betrachtet man den *Regulierungsstaat* als jenes Set an öffentlichen Institutionen, die eine spezifische kollektive Aufgabe – die Regulierung marktlicher Aktivitäten – ausüben, so ist dieses Set durch eine sich wandelnde Zusammensetzung gekennzeichnet: Je nach Konflikthaftigkeit eines Themas und Verlauf des Regulierungsprozesses sind unterschiedliche öffentliche Instanzen auf nationaler und europäischer (ggf. sogar internationaler) Ebene beteiligt. Das regulierungsstaatliche Institutionengefüge weist damit um einen Kern dominierender Akteure (nationale Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden) herum eine erhebliche Flexibilität auf. Der Effekt dieser strukturellen Ergänzungsfähigkeit liegt in einer potenziellen Stärkung staatlicher Handlungskapazitäten durch Akkumulation der Steuerungsressourcen unterschiedlicher Akteure und Jurisdiktionen.³² Ein solcher *Regulierungsstaat* ist keine verfassungsgemäß konstituierte Entität und die in ihm ablaufenden Regulierungsprozesse verlaufen nicht unbedingt sequentiell bzw. entlang hierarchisch geordneter Eingriffskompetenzen (d.h. dass zum Beispiel auf eine Durchsetzungsschwäche nationaler Regulierungsbehörden nicht zwingend ein Eingreifen anderer öffentlicher Institutionen erfolgen muss). Der sektorspezifische *Regulierungsstaat* konstituiert sich sozusagen mit jedem Regulierungsfall erneut und in einer je fallspezifischen institutionellen Konfiguration.³³

5. ... UND DIE PRIVATEN AKTEURE?

Die bisherigen Ausführungen konzentrierten sich auf beobachtete Interaktionsformen im Regulierungsregime, die dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit der staatlichen Akteure und Institutionen zu gewährleisten bzw. zu stärken. Was aber ist mit den privaten Akteuren?

Wie bereits erwähnt haben Unternehmen und Verbände im Telekommunikationssektor im betrachteten Zeitraum keine selbstregulierenden Funktionen bei der rein *ökonomischen* Marktzugangs- und Marktverhaltensregulierung übernommen.³⁴ Es hat auch nie

³² Levi-Faur (1999b) kommt in einem Beitrag über die niederländische Reform des Telekommunikationssektors zu einem ähnlich klingenden Urteil über die Stärkung der Handlungskapazitäten der nationalen Regulierer und der Europäischen Kommission im Bereich der Interconnection-Regulierung. Allerdings führt er dies allein auf die Entwicklung europäischer rechtlicher Vorschriften und Normen (die er als „supranationales Regime“ bezeichnet) zurück, nicht jedoch auf die Qualität der Interaktionen zwischen den Akteuren.

³³ Eine solche „variable Geometrie“ ist nach Benz (2001:285) ein typisches Merkmal für den „Mehrebenenstaat“.

³⁴ Die Senkung der Gebühren für internationales Roaming im Mobilfunk im Mai 2006 erfolgte nicht in Form eines offiziellen Abkommens zwischen den Mobilfunknetzbetreibern, sondern als kettenartige Reaktion auf die Vorlage eines Verordnungsentwurfs der EU-Kommission am 28. März 2006 (Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/06/420). Die Höhe der Roaming-Gebühren war bereits seit Jahren immer wieder kritisiert wor-

wie z.B. im deutschen Elektrizitätssektor (Eberlein, 2000) den Versuch gegeben, über Verbändevereinbarungen eine solche Selbstregulierung herbeizuführen. Von „new governance“ in der Interpretation von Autoren wie Héritier (2002:3) kann man bei der ökonomischen Telekommunikationsregulierung also nicht reden.³⁵ Trotzdem spielen private Akteure auch in diesem Bereich für die Leistungsfähigkeit des Regulierungsstaats eine wichtige Rolle. Bereits McCubbin/Weingast/Noll (1987:250) haben darauf hingewiesen, dass Unternehmen und ihre Interessenverbände in nationalen checks-and-balances-Systemen eine Frühwarnfunktion („fire-alarm monitoring“) übernehmen: „Schlechte“ Regulierung aufgrund eines regulatory captures der Regulierungsbehörde wirkt sich negativ auf die Marktteilnehmer aus. Als „disappointed constituents“ übermitteln diese negative Erfahrungen mit staatlichen Instanzen an Politiker, die daraufhin formale Aufsichtsmechanismen zur Behebung der Missstände in Gang setzen können. Die Beobachtungen von McCubbins et. al. sollten zeigen, wie politische Prinzipale die Kontrolle über Agenturen bewahren. Dieses Phänomen ist auch in den europäischen Regulierungskontexten zu beobachten, weist aber eine weitaus aktivere, staatliches Eingreifen initiiierende Dimension auf: So sind es häufig Interessenverbände, aber auch große, international tätige Telekommunikationsunternehmen, die die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen Interaktionen zwischen den auf unterschiedlichen Handlungsebenen angesiedelten staatlichen Instanzen in Gang setzen. Auslösend hierfür können z.B. als unzureichend empfundene oder fehlende Aktivitäten der nationalen Regulierer in einem spezifischen Problembereich sein. Können die gewünschten staatlichen Aktivitäten durch Lobbying in der nationalen Arena nicht herbeigeführt werden, wenden sich die Betroffenen entweder direkt oder über einen Interessenverband an die Europäische Kommission. Diese kann über die DG Information Society ein „blaming-and-shaming“ einleiten (z.B. über die jährlichen Fortschrittsberichte) und so Druck auf die nationale Regulierungsarena ausüben. Auf den gleichen Wirkungsmechanismus hoffen

den, allerdings fehlte es in vielen Ländern an Kompetenzen für ein regulatorisches Eingreifen. Erst als die zuständige EU-Kommissarin Reding den Verordnungsentwurf vorlegte, mit dem die Betreiber von Mobilfunknetzen zu Preissenkungen gezwungen worden wären, kamen die Betreiber der Verabschiedung durch Ankündigungen von Preissenkungen von bis zu 40 % zuvor (vgl. Financial Times Deutschland v. 8.5.2006: „Vodafone kürzt Roaming-Gebühren“).

³⁵ Sofern man die Durchsetzung sozialer Ziele wie den Verbraucherschutz mit zur ökonomischen Regulierung zählt, ist diese Aussage zu relativieren: Besonders in Großbritannien versucht man, diesen Bereich durch enge Kooperation mit Unternehmen und Verbraucherschutzverbänden, durch Ombudsmänner und private Schlichtungsverfahren abzudecken. In Frankreich und Deutschland ist der Verbraucherschutz noch stärker durch Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Instanzen geprägt (Hartenberger, 2003). Dominant ist Selbstregulierung aber im Bereich der technischen Telekommunikationsregulierung, v.a. auf internationaler Ebene (Werle, 2000).

jene amerikanischen Telekommunikationsunternehmen, die mit Bezugnahme auf WTO-rechtliche Bestimmungen über den amerikanischen Handelsbeauftragten oder die Federal Communications Commission (FCC) Kritik an europäischen Regulierungsinstanzen und -vorgehensweisen aussprechen lassen. Auch der bereits beschriebene Wechsel in eine wettbewerbsrechtliche Arena mit Akteuren wie der DG Competition, die stärker als so manche nationale Instanz das Wettbewerbsleitbild vertreten, ist auf diese Weise aktivierbar.³⁶

Es sind also private Akteure, die die bereits beschriebene Akkumulation regulierungsstaatlicher Handlungskapazitäten „aktivieren“. Eine wichtige Rolle übernehmen dabei (europäische) Interessenverbände: Die Art der von diesen Verbänden vermittelten Informationen und ihr Geschick bei der Repräsentation der von ihnen vertretenen Interessen sind zumeist ausschlaggebend dafür, ob die europäischen Institutionen auf Beschwerden, die aus den Erfahrungen in nationalen Kontexten erwachsen, reagieren. Europäische Verbände vermitteln sowohl an der Schnittstelle zwischen nationaler und supranationaler als auch zunehmend an jener zwischen europäischer und globaler Ebene zwischen heterogenen Interessen (Knill, 2001:236-240). Sie können als die bevorzugten „linking pins“ (Likert, 1972:111) oder „interface actors“ (Knill) zwischen den unterschiedlichen politischen Arenen die eingeschränkten Möglichkeiten einzelner nationaler Verbände bzw. Unternehmen bei der Nutzung der strategischen Handlungsmöglichkeiten im europäischen Mehrebenensystem zumindest teilweise kompensieren. Denn für die Übernahme der Aktivierungsfunktion bedarf es ausreichender Ressourcen (Gelder, Personal), um zum einen die kontinuierliche Beobachtung der regulativen Eingriffe in den nationalen Telekommunikationsmarkt zu gewährleisten und zum anderen ein ausreichend stabiles Kontaktnetzwerk zu den auf verschiedenen Handlungsebenen verteilten staatlichen Akteuren.

Aus diesen Voraussetzungen ergibt sich ein erhebliches Selektivitätsproblem des Aktivierungsmechanismus: Es sind vor allen Dingen große, international agierende Unternehmen und gut ausgestattete Interessenverbände, die über die notwendigen materiellen

³⁶ Es waren die European Competitive Telecommunications Association (ECTA) und einige Einzelunternehmen, die 1999 die DG Wettbewerb drängten, die von Altmonopolisten verlangten Preise für Mietleitungen einer Überprüfung zu unterziehen, in deren Gefolge es tatsächlich zu erheblichen Preissenkungen in diesem Marktsegment kam. Auch die sehr öffentlichkeitswirksame Debatte um Roaming-Gebühren im Mobilfunk wurde durch einen Interessenverband in die europäische Arena eingebracht: die International Telecommunications Users Association legte 1999 eine Studie vor, nach der Gespräche zu einer und derselben Zielperson unter unterschiedlichen Roaming-Bedingungen bis zu 500 % mehr als direkt vermittelte Verbindungen kosteten. Diese Preisschere sah die Kommission als nicht gerechtfertigt an und initiierte eine offizielle Untersuchung (sog. sector inquiry; s. European Commission, Press release IP/00/111 v. 4.2.2000).

und informatorischen Ressourcen verfügen, um die Beobachtungs- und Kontaktleistungen erbringen zu können (Eising, 1999:329; Eising, 2004 ; Nollert, 1996:652). Diffuse bzw. öffentliche Interessen, zu denen auch die Interessen der Telekommunikationsendverbraucher gehören, haben es schwerer, aus der Beobachtung der vielfältigen Regulierungsprozesse problematische Entwicklungen abzusehen und die Vielzahl möglicher Ansprechpartner im Mehrebenensystem zu informieren bzw. zu aktivem Eingreifen im Sinne der Verbraucherinteressen zu motivieren. Es besteht deshalb weiterhin die Gefahr, dass die diffusen Interessen bei der Regulierung im europäischen Mehrebenensystem zu wenig Beachtung finden.³⁷

6. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Im Telekommunikationssektor hat der Wandel von Staatlichkeit in einer sehr sichtbaren Ausprägung stattgefunden: Alte Regelungs- und Leistungsstrukturen wurden abgeschafft, die Staatsaufgabe neu definiert und zur Erfüllung derselben neue Institutionen geschaffen. Und tatsächlich ist es den staatlichen Akteuren trotz der komplexen Steuerungssituation gelungen, den neuen Aufgaben gerecht zu werden und die regulatorischen Probleme zu bewältigen. Die Art des gezielten Designs der neuen institutionellen Strukturen auf nationaler Ebene trägt dabei ihren Anteil an der Bewahrung staatlicher Handlungsfähigkeit, ohne dass hier ein deterministischer Zusammenhang zwischen z.B. dem Ausmaß der Autonomie einer Regulierungsbehörde und dem Ausmaß an erreichtem Wettbewerb postuliert werden könnte. Das institutionelle Setting ist nur einer von vielen Faktoren, die die Wettbewerbsentwicklung beeinflussen, aber ein durchaus einflussreicher, wie man am Beispiel des Versagen des ersten Marktregulierungsansatzes in Neuseeland sehen kann.³⁸

³⁷ Dem kann meiner Auffassung nach nur durch eine Institutionalisierung des Verbraucherschutzes in den regulierungsstaatlichen Strukturen begegnet werden, wie es z.B. in Großbritannien geschehen ist (seit 1995 gibt es beim OFTEL ein Consumer Panel). Als integrierter Teil des staatlichen Institutionengefüges sollte es den Verbraucherinteressen leichter fallen, die Sensibilität der per Gesetz hauptsächlich auf marktöffnende und wettbewerbsfördernde Problemdefinitionen ausgerichteten Regulierungsinstanzen für Verbraucherbelange zu erhöhen und so aus dem System heraus die spezifische Selektivität des policy-outcomes regulativer Prozesse zu mildern (Jessop, 1994:47). Gering (2004) sieht diese Gefahr durch die Aufgabenteilung zwischen kurzfristiger Regulierungsentscheidung gegenüber Marktteilnehmern durch die nationalen Regulierungsbehörden und langfristiger Festlegung gesellschaftlicher Ziele in Form der nationalen Regulierungsgesetze durch die gewählte Legislative eingedämmt, unterschätzt dabei aber meiner Ansicht nach die Relevanz der kurzfristigen Regulierungsentscheidungen für die Interessen der Verbraucher.

³⁸ In Neuseeland hatte man bei der Liberalisierung 1989 den Telekommunikationsmarkt weitgehend nur dem allgemeinen Wettbewerbsrecht und Selbstregulierungsmechanismen unterworfen. Die dadurch produzierte Rechtsunsicherheit verzögerte die wettbewerbliche Entwicklung jedoch erheblich (Pieper, 2000:193), so dass das neu-

Wie die empirische Analyse zeigt, ist die Konzentration auf einzelne Regulierungsinstanzen jedoch nicht ausreichend, um regulatorische Erfolge in liberalisierten, internationalisierten Märkten zu erklären. Zwar stellen nationale Regulierungsbehörden eine Art Nukleus des regulierungsstaatlichen Gefüges dar (Hall/Scott/Hood, 2000) und ihre Ausstattung mit Kompetenzen und Handlungsfreiräumen hat Einfluss auf ihre Handlungsfähigkeit und die Akzeptanz staatlicher Regulierungsentscheidungen. Faktisch sind an regulatorischen Erfolgen wie z.B. der Durchsetzungen des Gebots der TAL-Entbündelung oder der Senkung von Vorleistungspreisen zumeist sowohl mehrere öffentliche als auch private Akteure beteiligt. Diese können auf unterschiedlichen Handlungsebenen angesiedelt sowie unterschiedlichen Jurisdiktionen zugeordnet sein³⁹ und interagieren bzw. kooperieren fallspezifisch in variierendem Ausmaß miteinander. Je nach Konflikthaftigkeit eines regulatorischen Problems differenziert sich die institutionelle Struktur dieses „transnationalen Regulierungsregimes“⁴⁰ sowohl horizontal als auch vertikal aus, wandeln sich die Akteurskonstellationen, nutzbare Regulierungsinstrumente und in der Regulierungsarena dominante Leitbilder.⁴¹ Vor allem die Interaktions- bzw. Koordinationsbemühungen der öffentlichen Akteure bewirken – ganz im Sinne des Paradox der Schwäche (Grande, 1996) – eine Stärkung der Akzeptanz und Durchsetzungsfähigkeit von Regulierungsentscheidungen gegenüber den Marktteilneh-

seeländische Parlament im Dezember 2001 einen neuen Telecommunications Act verabschiedete, mit dem ein sektorspezifisches Regulierungsrecht eingeführt wurde.

³⁹ Wobei es für das Verständnis der Beziehungsgeflechte zwischen den Beteiligten aus methodischer Sicht sinnvoll ist, nicht in Ebenen zu denken, sondern in Dimensionen eines (nicht territorial zu definierenden!) „Regulierungsraumes“ (s. auch die entsprechende Vorgehensweise bei Hall/Scott/Hood (2000), die sich jedoch nur mit nationalen Akteuren des britischen Regimes auseinandersetzen). So nützlich die Mehrebenenmetapher in den vergangenen Jahren für die EU-Forschung auch war (und es für bestimmte Fragen, z.B. aus der Föderalismusforschung auch weiterhin sein wird), verstellt sie in der Forschung über den Wandel des Staates und über das Regieren in politischen Systemen doch gerne den Blick für die neue Qualität der Definition und Formen der Bewältigung als politisch definierter Probleme.

⁴⁰ Der Begriff des „transnationalen Politikregimes“ wurde von Grande (2003:289-291) eingeführt, um damit neue Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats zu bezeichnen. Er ist nicht mit dem Regimebegriff der internationalen Beziehungen identisch, hat aber den Vorteil, auch solche Phänomene politischer Herrschaftsausübung erfassen zu können, die aus nicht zentral gelenkten, auf ähnliche Ziele ausgerichteten und sich akkumulierenden Koordinationsprozessen entstehen.

⁴¹ Wie die Ergebnisse des an der TU München durchgeführten Forschungsprojekts „Regulierungsstaat und Infrastruktur“ zeigten, variiert die Intensität und die Art der Nutzung von Mechanismen des Mehrebenenregierens außerdem je nach betroffenem Wirtschaftssektor erheblich (untersucht wurden der Telekommunikations-, Eisenbahn- und Elektrizitätssektor, vgl. Hartenberger/van Riesen, 2003).

mern und damit die Bewahrung der in diesem Beitrag als „staatlich“ bezeichneten Handlungs- und Steuerungsfähigkeit. Der Telekommunikationssektor ist damit ein gutes Beispiel für erfolgreiches Regieren bzw. erfolgreiche Steuerung „jenseits des Nationalstaats, aber nicht ohne ihn“ (Zürn, 1998:327-336; Slaughter, 2003; Grande, 2003:283), bei dem es durch die Interaktion zwischen Akteuren eines transnationalen Regulierungsregimes gelingt, liberalisierte und sich internationalisierende Märkte einer kollektiven Verregelung zu unterwerfen. Dabei integrieren sich - wie von Leibfried (2005) beschrieben - „die nationalen Strukturen .. neu in funktional segmentierte Mehrebenen-Governance-Systeme“ (a.a.O.:329). Die beobachtbare Dynamik der Entwicklung lässt sich dabei teils mit funktionalistischen Erfordernissen erklären. Wie das Beispiel der ERG, das neue Vetorecht der Kommission und die Auseinandersetzungen zwischen neuen Regulierungsbehörden, Wettbewerbsbehörden und aufsichtsberechtigten Ministerien jedoch zeigen, treiben auch klassische machtpolitische Interessen der beteiligten Akteure das „regulatory game“ (Coen, 2005) und eine daraus resultierende Verdichtung der mit hoheitlichen Regulierungsfunktionen betrauten Regimestrukturen voran. Ob dies langfristig zur Entwicklung eines spezifischen transnationalen „Sektoralstaats“ (Nullmeier) führen wird (d.h. den Interaktionsformen eine einheitliche konstitutionelle Basis gegeben wird) oder die Regimequalität aufgrund einer zunehmenden Beteiligung privater Akteure auch an der ökonomischen Regulierung zunehmen wird, bleibt abzuwarten.

Die Achillesverse des transnationalen Regulierungsstaats liegt in seiner Abhängigkeit von der aktiven Mitarbeit privater Akteure: Sie sorgen letztlich dafür, dass die Aufmerksamkeit der politischen Akteure für die Gefahr regulatorischer Fehlentscheidungen nicht erlahmt. Dass diese Gefahr gegeben ist, darauf hat Bernstein bereits 1955 hingewiesen: Seiner Analyse nach durchlaufen Regulierungsbehörden verschiedene „Lebensphasen“, in deren Verlauf ihre Aufmerksamkeit und ihr Wille zu akribischem Vorgehen gegen Wettbewerbsverstöße immer weiter abnimmt und einem eher konfliktvermeidenden Verhalten Platz macht. Bislang konnte in den Mitgliedstaaten der EU vor allen Dingen die dynamisch-zupackende „jugendliche Lebensphase“ der Regulierer beobachtet werden, in der das beschriebene Aktivierungsspiel den gewünschten Kontrolleffekt hatte, die Aufmerksamkeit der Behörden und ihr Etablierungsbestreben öffnete kritischen Akteuren Zugänge zum Regulierungsprozess, während die politischen Prinzipale sich auch aus Rücksichtnahme auf den Erfolg ihrer Reformbemühungen um Zurückhaltung bemühten. Inzwischen gibt es erste Anzeichen dafür, dass sich diese Phase ihrem Ende zuneigt⁴², weshalb sich die Begeisterung für die momentanen Erfolge

⁴² Siehe z.B. das Verhalten der bundesdeutschen Regierung unter Merkel in Sachen „neue Märkte“ /VDSL: Die Deutschen Telekom fordert, für einen noch nicht spezifizierten Zeitraum von Regulierung dieses Teilmarktes be-

der identifizierten Governance-Strukturen und Interaktionsformen in Grenzen halten sollte.

LITERATUR

- Baldwin, Robert / Cave, Martin, 1999: *Understanding Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Beesley, Michael / Laidlaw, Bruce, 1993: The Liberalization of Telephone Services in the United Kingdom; in: *International Review of Comparative Public Policy*, vol. 5:79-107.
- Benz, Arthur, 2001: *Der moderne Staat*, München: Oldenbourg.
- Bernstein, Marver, 1955: *Regulating Business by independent Commission*, Princeton / New Jersey: Princeton University Press.
- Bickenbach, Frank, 2000: *Regulation of Europe's Network Industries: The Perspective of the New Economic Theory of Federalism*, Kiel: Kiel Institute of World Economics.
- Bock, Matthias, 1995: *Die Regulierung der britischen Telekommunikationsmärkte*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Böllhoff, Dominik, 2002: The new regulatory regime. The Institutional Design of Telecommunications Regulation at the National Level; in: Héritier, Adrienne (ed.), *Common goods*, Lanham u.a.: Rowman & Littlefield:235-261.
- Bureau, Dominique / Curien, Nicolas, 2001: Establishing Independent Regulators in France; in: Henry, Claude / Matheu, Michel / Jeunemaître, Alain (eds.), *Regulation of Network Utilities. The European Experience*, Oxford: Oxford University Press:143-168.
- Chevallier, Jacques, 1999: Les mutations du secteur français de la communication; in: *Revue Internationale de droit économique*, vol. 13:43-57.
- Coen, David / Dolye, Chris, 2000: Designing economic regulatory institutions for European network industries; in: *Current Politics and Economics of Europe*, vol. 9:455-476.
- Coen, David, 2005: Business-regulatory relations: Learning to play regulatory games in European Utility Markets; in: *Governance* vol. 18 (3):375-398.
- Coen, David / Thatcher, Mark, 2005: The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators; in: *Governance*, vol.18. (3):329-346.
- Danwitz, Thomas von, 2003: Die gerichtliche Rolle der Entregulierung im Post- und Telekommunikationsrecht; in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, vol. 118 (22):1405-1472.
- Dehousse, Renaud, 1997: Regulating by networks in the European Community: the role of European agencies; in: *Journal of European Public Policy*, vol. 4 (2):2469-261.

freit zu werden, ansonsten werde sie den Ausbau nicht vorantreiben. Die CDU/SPD-Regierung kam – entgegen den Empfehlungen der Regulierungsbehörde und der Europäischen Kommission – dieser Forderung im Mai 2006 mit der Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs nach, der „innovative Märkte“ nur dann reguliert werden sollen, wenn langfristig eine Behinderung des Wettbewerbs zu erwarten sei (vgl. den Bericht der „Tagesschau“, <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID5535838,00.html>, abgerufen am 1.6.2006).

- Dewenter, Ralf / Haucap, Justus, 2004: Die Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in Deutschland: Bisherige Erfolge und weiterer Handlungsbedarf; in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 53. Jhg. (3):374-939.
- Döhler, Marian, 2002: Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany; in: *West European Politics*, vol. 25 (1):101-124.
- Drake, William / Noam, Eli, 1997: The WTO deal on basic telecommunications; in: *Telecommunications Policy*, vol. 21 (9/10):799-818.
- Eberlein, Burkard / Grande, Edgar 2003: Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa; in: Kohler-Koch, Beate / Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Auflage, Opladen: UTB:417-448.
- Eberlein, Burkard, 2000: Institutional change and continuity in German Infrastructure Management: The Case of Electricity Reform; in: *German Politics*, vol. 9 (3):81-104.
- Eising, Rainer, 1999: Die Europäisierung deutscher Interessengruppen: Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten?; in: ders. / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft:311-340.
- Eising, Rainer, 2004: Multilevel Governance and Business Interests in the European Union; in: *Governance*, vol. 17 (2):211-243.
- Elgie, Robert, 2001: Agent-centred, principal-centred and mixed accounts of delegation: An application to the French case, Paper presented at the workshop “Delegating powers to independent agencies”, Lausanne, 6.-7. December 2001.
- Eurostrategies / Cullen International, 1999: Final report on the possible added value of European Regulatory Authority for telecommunication, prepared for the European Commission, Brussels/Luxembourg.
- Farr, Sebastian / Oakley, Vanessa, 2002: *EU Communications Law*, Bembridge: Palladian Law Publishing.
- Francis, John, 1993: *The politics of regulation*, Oxford: Blackwell.
- Franzius, Claudio, 2002: Strukturmodelle des europäischen Telekommunikationsrechts. Ein neuer Rechtsrahmen für die Informationsgesellschaft; in: *Europarecht*, vol. 37 (5):660-690.
- Fredebeul-Krein, Markus / Freytag, Andreas, 1999: The case for a more binding WTO agreement on regulatory principles in telecommunications markets; in: *Telecommunications Policy*, vol. 23:625-644.
- Gehring, Thomas, 2004: The consequences of delegation to independent agencies: Separation of powers, discursive governance and the regulation of telecommunications in Germany; in: *European Journal of Political Research*, vol. 43 (4):677-698.
- Gilardi, Fabrizio, 2001: Independent Regulatory Agencies as ultimate step of delegation: Hypothesis from the transaction-cost politics approach; Paper for representation at the Workshop “Delegating powers to independent agencies”, Lausanne, 6.-7. December 2001.
- Gilardi, Fabrizio / Braun, Dietmar, 2002: Delegation aus Sicht der Principal-Agent-Theorie; in: *PVS* vol. 43 (1):147-161.

- Grande, Edgar / Eberlein, Burkard, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich; in: Czada, Roland / Wollmann, Helmut (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik – 10 Jahre deutsche Einheit*, Leviathan Sonderheft 19, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag:631-650.
- Grande, Edgar, 1989: *Vom Monopol zum Wettbewerb?*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Grande, Edgar, 1996: Das Paradox der Schwäche. Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung; in: Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske+Budrich / UTB:373-399.
- Grande, Edgar, 2003: Vom Nationalstaat zum transnationalen Politikregime – Staatliche Steuerungsfähigkeit im Zeitalter der Globalisierung; in: ders. / Prätorius, Rainer (Hrsg.), *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft:283-294.
- Hall, Claire / Scott, Colin / Hood, Christopher, 2000: *Telecommunications Regulation. Culture, chaos and interdependence inside the regulatory process*, London: Routledge.
- Hartenberger, Ute / Olivia van Riesen, 2003: Zur Problemlösungsfähigkeit von Regulierungsregimen in Deutschland: Wettbewerbsregulierung im Eisenbahn- und Telekommunikationssektor; in: Grande, Edgar / Rainer Prätorius (Hrsg.): *Politische Steuerung und neue Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft:198-210.
- Hartenberger, Ute, 2003: DFG-Abschlußbericht des Projekts „Regulierungsstaat und Infrastruktur in Europa“, Teilstudie Telekommunikation, September 2003.
- Henten, Anders / Schneider, Markus, 2003: Has liberalisation of telecommunications failed in Europe?; in: *Communications and Strategies*, no. 50 / 2nd quarter:19-48.
- Héritier, Adrienne, 2002: New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?; in: dies. (ed.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham / Boulder: Rowman & Littlefield:185-206.
- Huber, John / Shipan, Charles, 2000: The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs; in: *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25 (19):25-52.
- Husink, Willem, 1999: *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications Comparing Britain, the Netherlands and France*, London: Routledge.
- Jessop, Bob, 1994: Veränderte Staatlichkeit; in: Grimm, Dieter (Hrsg.), *Staatsaufgaben*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft:43-73.
- Jordana, Jacint / Levi-Faur, David, 2004 (eds.): *The politics of regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Klotz, Robert, 2002: Der neue EU-Regulierungsrahmen für elektronische Kommunikation: Vorgaben und Spielräume für die Umsetzung; in: *Wirtschaftsrechtliche Blätter*, vol. 16 (7):296-300.
- Knill, Christoph, 2001: Private governance across multiple arenas: European interest associations as interface actors; in: *Journal of European Public Policy*, vol. 8 (2):227-246.
- König, Christian / Kuehling, Jürgen, 2000: Das Vereinigte Königreich als Vorreiter; in: dies. / ifo (Hrsg.), *Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen. Ein Rechtsvergleich*, Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft:21-48.

- Ladeur, Karl-Heinz, 2002: Europäisches Telekommunikationsrecht im Jahre 2001; in: *Kommunikation & Recht* 5 (3):110-120.
- Larouche, Pierre, 2002: A Closer Look at Some Assumptions Underlying EC Regulation of Electronic Communications; in: *Journal of Network Industries* 3:129-149.
- Leibfried, Stephan, 2005: Die Transformation von Staatlichkeit in Europa. Zur verschränkten Dynamik der Zerfaserung des Nationalstaats; in: Baum-Ceising, Alexandra / Faber, Anne (Hrsg.), *Soziales Europa?*, Wiesbaden: VS Verlag:314-337.
- Levi-Faur, David, 1999a: The Governance of Competition: the Interplay of Technology, Economics, and Politics in European Union Electricity and Telecom Regimes; in: *Journal of Public Policy*, vol. 19 (2):175-207.
- Levi-Faur, David, 1999b: Governing Dutch telecommunications reforms: state-business interactions in the transformation of national policy regimes to (European) embedded policy regimes; in: *JEPP* vol. 6 (1):102-122.
- Levi-Faur, David, 2002: On the "Net Impact" of Europeanization. The EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national; in: *European Integration online Paper (EIoP)*, vol. 6 (7).
- Levy, Brian / Spiller, Pablo, 1996: *Regulations, institutions and commitment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Likert, Rensis, 1972: *Neue Ansätze der Unternehmensführung*, Stuttgart: Verlag Paul Haupt.
- Lovecy, Jill, 1999: Governance transformation in the professional services sector; in: Kohler-Koch, Beate / Eising, Rainer (eds.), *The transformation of governance in the EU*, London / New York: Routledge:135-152.
- Majone, Giandomenico, 1994: The rise of the regulatory state in Europe; in: Müller, Wolfgang / Wright, Vincent (eds.), *The state in Western Europe. Retreat or redefinition?*, London: Frank Cass:77-101.
- Majone, Giandomenico, 1997: Independent agencies and the delegation problem; in: Steunenberg, Bernard / van Vught, Frans (eds.), *Political institutions and public policy*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers:139-156.
- Maurer, Andreas / Mittag, Jürgen / Wessels, Wolfgang, 2000: Theoretical perspectives on administrative interaction in the European Union; in: T. Christiansen (ed.), *Committee governance in the European Union*, Manchester: Manchester University Press:23-44.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren; dies. (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus:9-38.
- Mayntz, Renate, 2005: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?; in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft:11-20.
- McCubbins, Mathew / Noll, Roger / Weingast, Barry, 1987: Administrative procedures as instruments of political control; in: *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3 (2):243-277.
- Moe, Terry, 1985: Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB; in: *The American Political Science Review* 79 (4):1094-1116.

- Möschel, Wernhard, 2001: Tangled telecommunications regulation; in: Sidak, G. / Engel, C. / Knieps, G. (eds.), *Competition and regulation in telecommunications*, Boston / Dordrecht: Kluwer Academic Publishers:1-14.
- Müller, Markus M. / R. Sturm, Roland, 1998: Ein neuer regulativer Staat in Deutschland?; in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 9. Jhg.:507-534.
- Nöding, Toralf, 2004: *Das neue Telekommunikationsrecht und die Konvergenz der Übertragungswege*, Berlin: Tenea.
- Nollert, Michael, 1996: Verbandliche Interessenvermittlung in der Europäischen Union: Einflußressourcen und faktische Einflußnahme; in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 6 (3):647-667.
- Ogus, Anthony, 1994: *Regulation. Legal Form and Economic Theory*, Oxford: Clarendon Press.
- Padgett, Stephen, 2001: Market effects and institutions in transnational governance formation: European regulatory regimes in telecommunications and electricity, Paper presented at the ECPR, Joint Sessions, Grenoble, 6.-11. April 2001.
- Peltzman, Sam, 1976: *Deregulation of Network Industries*, Washinton D.C.
- Pieper, Bernhard, 2000: Neuseeland; in: König, Christian / Kuehling, Jürgen / ifo (Hrsg.), *Liberalisierung der Telekommunikationsordnungen. Ein Rechtsvergleich*, Heidelberg: Verlag Recht und Wirtschaft:179-194
- Scherer, Joachim, 2004: Das neue Telekommunikationsgesetz; in: *Neue Juristische Wochenschrift*, Jhg.57 H. 42:3001-3010.
- Schneider, Volker / Tenbücken, Marc (Hrsg.), 2004: *Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Schneider, Volker, 2001: *Die Transformation der Telekommunikation. Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800-2000)*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Scott, Colin, 2004: Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state; in: Jordana / Levi-Faur, 2004:145-176.
- Senti, Richard, 2001: Die Welthandelsordnung der Telekommunikation; in: *Außenwirtschaft* 56. (1):43-68.
- Selznick, Philipp, 1985: Focussing organizational research on regulation; in: Noll, Roger (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: 363-367
- Shapiro, Martin, 1997: The problems of agencies in the United States and the European Union; in: *Journal of European Public Policy*, vol. 4 (2):276-291.
- Slaughter, Anne-Marie, 2003: Everyday global governance; in: *Daedalus*, vol. 132 (1):83-90
- Stigler, George, 1971: The Theory of Economic Regulation; in: *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2:1-21.
- Tallberg, Jonas, 2002: Paths to compliance: Enforcement, management, and the European Union; in: *International Organization*, vol. 56 /3:609-643.
- Thatcher, Mark, 1999: *The Politics of Regulation*, Oxford: Oxford University Press.

- Thatcher, Mark, 2000: The national politics of European regulation: Institutional reform in telecommunications; in: *Current Politics and Economics of Europe*, vol. 9 (4):387-405.
- Thatcher, Mark, 2002: Delegation to independent regulatory agencies: Ressources, functions and contextual mediation; in: *West European Politics*, vol. 25 (1):125-147.
- Tömmel, Ingeborg, 2004: Kommentar zu Roland Sturm "Staatstätigkeit im Europäischen Mehrebenen-system; in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), *Staatsentwicklung und Policyforschung*, Wiesbaden: VS Verlag:133-140.
- Vogel, Steven K., 1996: *Freer markets, more rules. Regulatory reform in advanced industrial countries* Ithaca/London: Cornell University Press.
- Werle, Raimund, 2000: Liberalisierung und politische Techniksteuerung; in: G. M. Simonis, Renate / Saretzki, Thomas (Hrsg.), *Politik und Technik - Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 20. Jahrhunderts*, PVS- Sonderheft 31, Opladen: Westdeutscher Verlag:407-424.
- Wilson, James Q., 1980: *The Politics of regulation*, New York: Basic Books.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Ute Hartenberger ist Wissenschaftliche Angestellte am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der Technischen Universität München.

Telefon: +49 89 289-24234

Fax: +49 89 289-24275

E-Mail: hartenberger@ws.tum.de

Anschrift: TU München, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft, Lothstrasse
17, 80335 München