

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 27

Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation

**Eine öffentlichrechtliche Betrachtung
unter Einbezug des amerikanischen Rechts**

Von

Kay Windthorst



Duncker & Humblot · Berlin

KAY WINDTHORST

**Der Universaldienst im Bereich
der Telekommunikation**

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 27

Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation

Eine öffentlichrechtliche Betrachtung
unter Einbezug des amerikanischen Rechts

Von

Dr. Kay Windthorst



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Windthorst, Kay:

Der Universaldienst im Bereich der Telekommunikation :
eine öffentlichrechtliche Betrachtung unter Einbezug des amerikanischen Rechts /
Kay Windthorst. – 1. Aufl. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000
(Schriften zu Kommunikationsfragen ; Bd. 27)
Zugl.: München, Univ., Diss., 1997
ISBN 3-428-09300-3

D 19

Alle Rechte vorbehalten
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4239
ISBN 3-428-09300-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Dissertation wurde von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität zu München im Sommersemester 1997 angenommen. Sie wurde aktualisiert und befindet sich nunmehr auf dem Stand vom Februar 1999. Berücksichtigt wurden insbesondere die zwischenzeitlich ergangenen Telekommunikationsrichtlinien der Gemeinschaft zur Lizenzierung, zur Zusammenschaltung und zum Sprachtelefondienst, die aufgeflammete Diskussion zu universaldienstrelevanten Regelungen des Telekommunikationsgesetzes, z. B. hinsichtlich der Entgeltregulierung und des Netzzugangs, sowie die von der Federal Communications Commission in den USA zur Umsetzung des Telecommunications Act entwickelten Vorgaben. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Peter Lerche, der meine Neigung für das öffentliche Recht geweckt und das Promotionsvorhaben mit großem Verständnis und Einfühlungsvermögen betreut hat, und meinem Habilitationsvater, Herrn Professor Dr. Michael Sachs, der mich in der Technik wissenschaftlichen Arbeitens unterwiesen hat. Zu danken habe ich auch Herrn Professor Dr. Peter Badura für die überaus rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Arbeit ist im wesentlichen in den Jahren 1995/1996 entstanden, die für die Telekommunikation stürmische Zeiten des Umbruchs waren. Sie konnte nur deshalb so zeitnah abgeschlossen werden, weil ich von verschiedener Seite tatkräftige Unterstützung erhalten habe. Besonders hervorheben möchte ich das Sekretariat des Ausschusses für Post und Telekommunikation, das mir trotz starker Arbeitsbelastung die notwendigen Gesetzesmaterialien auf direktem Weg zur Verfügung gestellt hat, die Mitarbeiter der Bibliothek des Fachbereichs II der Freien Universität Berlin, die mir bestmögliche Arbeitsbedingungen gewährten, und die Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, insbesondere Frau Uta Biskup, Herrn Thomas Brüggemann und Herrn Bernd Wermeckes, deren Hilfsbereitschaft über das unter Kollegen übliche Maß weit hinausging. Mein Dank gilt schließlich auch Frau Yvonne Jaenicke für die umsichtige Umsetzung des Manuskripts sowie Frau Dorrit Weinspach und Herrn Oliver Gäng für die Hilfe bei der Erstellung der Druckvorlage. Mehr als Danksagung schulde ich meiner Familie für die Nachsicht und den Rückhalt.

Berlin, im November 1999

Kay Windthorst

„We are faced with the reality that technology and consumer demand have combined to overrun the definitions and regulatory scheme of telecommunications“.

(Federal Communications Commission, Second Computer Inquiry)

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Grundlegung und Fixierung des Problemrahmens	37
Erstes Kapitel: Einleitung	37
<i>A. Gegenstand der Untersuchung</i>	37
<i>B. Anlaß der Untersuchung</i>	38
I. Rechtsstatsächliche Determinanten	38
II. Rechtsnormative Determinanten	39
<i>C. Problemaufriß</i>	39
I. Verfassungsrechtliche Analyseebene	39
II. Einfachgesetzliche Analyseebene	41
<i>D. Fortgang der Untersuchung</i>	41
I. Zielsetzung	41
II. Vorgehensweise	42
Zweites Kapitel: Der Geltungsbereich der Universaldienstgewährleistung	43
<i>A. Der Terminus „Telekommunikation“</i>	43
I. Der Ursprung des Wortes „Telekommunikation“	44
II. Die Gründe für die Aufnahme des Wortes „Telekommunikation“ in das Grundgesetz	46
<i>B. Der Inhalt der Telekommunikation</i>	48
I. Der Ausgangspunkt: Das Fernmeldewesen	49
II. Die konturierende Kraft der Merkmale des Fernmeldewesens für Begriff und Bereich der Telekommunikation	55
III. Erschütterung der überkommenen Kriterien durch veränderte techno- logische Bedingungen und Möglichkeiten	58
IV. Beeinflussung des Begriffs und des Bereichs der Telekommunikation durch veränderte rechtliche Anforderungen und Vorgaben	68

V. Festlegung des Begriffs und Ordnung des Bereichs der Telekommunikation in diesem veränderten Umfeld	80
VI. Abgrenzungen	95

Zweiter Teil

Die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines Universaldienstes	112
-------------------------------------------------------------------------------	-----

Drittes Kapitel: Tatsächliche und rechtliche Determinanten einer Universaldienstgewährleistung	112
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<i>A. Der Begriff des Universaldienstes</i>	112
I. Die Entstehungsgeschichte	112
II. Die Vorgaben für eine Begriffsfestlegung	115
III. Die Elemente der Begrifflichkeit	115
IV. Abgrenzungen	116
<i>B. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen</i>	118
I. Die Merkmale des Art. 87 f Abs. 1 GG als Filter der universaldienstrelevanten Fakten	118
II. Die bestehende Versorgungssituation	119
III. Die ökonomischen Bedingungen und Möglichkeiten	123
IV. Die gesellschaftlichen Bedürfnisse	131
<i>C. Die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben im Bereich der Telekommunikation</i>	133
I. Grundzüge des europäischen Telekommunikationsrechts	133
II. Systematisierung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Telekommunikation	135
III. Die ordnungspolitischen Schritte im Bereich der Telekommunikation ..	138
<i>D. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bereich der Telekommunikation..</i>	189
I. Die Struktur der telekommunikationsbezogenen Bestimmungen des Grundgesetzes	189
II. Die Anordnung einer Aufgabenprivatisierung durch Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG	194
III. Der Verfassungsauftrag einer Organisationsprivatisierung gemäß Art. 143 b Abs. 1 GG	233
<i>E. Die gemeinschaftsrechtlichen Einwirkungen auf verfassungsrechtliche Vorgaben im Bereich der Telekommunikation</i>	243
I. Unterschiede zwischen dem gemeinschaftsrechtlichen und dem verfassungsrechtlichen Ordnungsmodell	244

II. Art und Ausmaß der Beeinflussung verfassungsrechtlicher Regelungen durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben 244

Viertes Kapitel: Die Gewährleistung eines Universaldienstes gemäß Art. 87 f Abs. 1 GG 247

A. Die rechtsdogmatischen Grundlagen 247

I. Der Universaldienst als Ausprägung des Gemeinwohls 247

II. Die Gewährleistung eines Universaldienstes als Ausdruck veränderter Wahrnehmung der Gemeinwohlverantwortung 249

III. Die Gewährleistung eines Universaldienstes durch Art. 87 f Abs. 1 GG - eine Ausprägung des Sozialstaatsprinzips 258

B. Der Inhalt des durch Art. 87 f Abs. 1 GG gewährleisteten Universaldienstes 262

I. Die verfassungsrechtlichen Konturen des Universaldienstes 262

II. Der Gegenstand des Universaldienstes 274

III. Der Umfang des Universaldienstes 300

C. Der Inhalt der durch Art. 87 f Abs. 1 GG begründeten Pflicht zur Gewährleistung eines Universaldienstes 304

I. Der Regelungsgehalt 304

II. Die verfassungsdogmatische Kategorisierung 339

D. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Umsetzung der Verpflichtung zur Gewährleistung eines Universaldienstes 349

I. Die staatlichen Einflußnahmemöglichkeiten 350

II. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen 363

III. Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen und die Vorgaben hinsichtlich der Organisationsform 366

Dritter Teil

Die gesetzlichen Regulierungsmodelle in Deutschland und in den Vereinigten Staaten von Amerika 388

Fünftes Kapitel: Das deutsche Regulierungsmodell 388

A. Veränderungen im Rahmen der Postreformen 388

I. Die Postreform I 389

II. Die Postreform II 394

B. Ordnungspolitische Vorgaben des Telekommunikationsgesetzes 401

I. Die Entstehung des Telekommunikationsgesetzes 401