

# Grundzüge des Telekommunikationsrechts

Rahmenbedingungen • Regulierungsfragen •  
Internationaler Vergleich

von

Prof. Dr. Bernd Holznel, LL.M.

Direktor des Instituts für Informations-, Telekommunikations-  
und Medienrecht (ITM) Öffentlich-rechtliche Abteilung  
an der Universität Münster

Christoph Enaux, LL.M.

Dr. Christian Nienhaus

Wissenschaftliche Mitarbeiter am ITM

Juristische Gesamtbibliothek  
Technische Universität Darmstadt

*B60 886*



Verlag C.H. Beck München 2001

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort . . . . .	V
Inhaltsübersicht . . . . .	VII
Abbildungsverzeichnis . . . . .	XVII
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XIX

## Erster Teil. Grundlagen

§ 1 Einführung . . . . .	1
I. Wirtschaftliche Bedeutung der Telekommunikation . . . . .	1
II. Aufgaben der Regulierung . . . . .	3
§ 2 Entwicklung des Telekommunikationsrechts in Deutschland . . . . .	7
I. Ausgangslage . . . . .	7
II. Postreform I . . . . .	8
III. Postreform II . . . . .	10
IV. Postreform III . . . . .	14
§ 3 Aufbau und Grundbegriffe des Telekommunikationsgesetzes . . . . .	17
I. Das TKG . . . . .	17
1. Ziele und Instrumente . . . . .	18
a) Regelungsgegenstand . . . . .	18
b) Zweck des Gesetzes . . . . .	18
c) Ziele der Regulierung . . . . .	19
d) Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post . . . . .	21
e) Instrumente der Regulierung . . . . .	21
(1) Lizenzen und Lizenzvergabe . . . . .	21
(2) Universaldienst . . . . .	22
(3) Entgeltregulierung und offener Netzzugang . . . . .	22
(4) Nummernverwaltung . . . . .	23
(5) Frequenzordnung . . . . .	23
(6) Wegerechte . . . . .	24
(7) Zulassung, Sendeanlagen . . . . .	24
(8) Fernmeldegeheimnis, Datenschutz, Sicherung . . . . .	24
II. Verordnungen zum TKG . . . . .	24
§ 4 Sonderregeln für marktbeherrschende Anbieter . . . . .	27
I. Einführung . . . . .	28
II. Definition der Marktbeherrschung . . . . .	28
III. Die Sonderwettbewerbsregeln im einzelnen . . . . .	32
1. Strukturelle Separierung und getrennte Rechnungslegung . . . . .	32
2. Universaldienstverpflichtung . . . . .	32
3. Entgeltregulierung . . . . .	33
4. Zusammenschlußverbot . . . . .	33

5. Mißbrauchsaufsicht und offener Netzzugang . . . . .	33
IV. Verhältnis der Regeln im GWB und TKG . . . . .	34
1. Grundsätzlicher Unterschied GWB – TKG . . . . .	35
2. Rückführung sektorspezifischer Regulierung . . . . .	35
a) Perspektiven nach Einführung der Essential-Facilities- Doktrin . . . . .	35
b) Funktionsfähiger Wettbewerb in der Telekommunikation	36
§ 5 Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. . . . .	39
I. Aufgaben . . . . .	40
II. Aufbau der Regulierungsbehörde . . . . .	40
1. Errichtung als Bundesoberbehörde . . . . .	40
2. Organe . . . . .	41
3. Verfahren vor den Beschlußkammern . . . . .	43
III. Eingriffsbefugnisse . . . . .	44
IV. Verhältnis zum Bundeskartellamt . . . . .	45
V. Überprüfung der Regulierung . . . . .	47
<b>Zweiter Teil. Einzelprobleme der Regulierung</b>	
§ 6 Lizenzen und Lizenzvergabe . . . . .	49
I. Stufen des Marktzutritts . . . . .	50
II. Europarechtliche Vorgaben . . . . .	50
III. Anzeigepflicht . . . . .	51
IV. Lizenzpflicht . . . . .	52
1. Rechtsnatur und Regelungszweck . . . . .	52
2. Lizenzpflichtige Tatbestände . . . . .	52
a) Betrieb von Übertragungswegen . . . . .	52
(1) Übertragungswege . . . . .	52
(2) Überschreitung von Grundstücksgrenzen . . . . .	53
(3) Telekommunikationsdienstleistungen für die Öffentlichkeit . . . . .	54
(4) Betrieb . . . . .	55
(5) Lizenzklassen für den Betrieb von Übertragungs- wegen . . . . .	55
b) Betrieb von Sprachtelefondienst . . . . .	56
(1) Sprachtelefondienst . . . . .	56
(2) Sonderproblem Internet-Telefonie . . . . .	57
c) Zusammengefaßte Lizenz . . . . .	58
d) Bestandsschutz . . . . .	58
V. Lizenzerteilung . . . . .	59
1. Persönliche Voraussetzungen . . . . .	59
2. Sachliche Voraussetzungen . . . . .	60
3. Verhältnis von Lizenz- und Frequenzvergabe . . . . .	61
VI. Lizenzvergabe in Knappheitsfällen . . . . .	61
VII. Wechsel des Lizenznehmers . . . . .	63
VIII. Problematik der Lizenzgebühren . . . . .	64
IX. Ende der Lizenzinhaberschaft . . . . .	64

---

§ 7	Universaldienst	67
	I. Bedeutung	67
	II. Höherrangige Vorgaben	68
	III. Universaldienstvorschriften im TKG	69
	1. Umfang	69
	2. Preis	71
	3. Finanzierung	71
	4. Verfahren der Universaldiensterbringung	72
	IV. Probleme	75
	1. Beschränkung auf Lizenznehmer	75
	2. Verfassungsmäßigkeit der Universaldienstabgabe	75
§ 8	Entgeltregulierung	78
	I. Bedeutung	78
	II. Schutzzweck	79
	III. Marktbeherrschende Unternehmen	79
	IV. Entgeltbegriff	80
	V. Maßstäbe der Entgeltregulierung	80
	1. Prinzip der effizienten Leistungsbereitstellung	80
	2. Verbot von Auf- und Abschlägen sowie Sondervorteilen	82
	VI. Verfahren	84
	1. Ex-Ante-Regulierung	84
	a) Einzelgenehmigung	84
	b) Price-Cap-Verfahren	84
	2. Ex-Post-Regulierung	85
	VII. Abweichung von genehmigten Entgelten	87
	VIII. Veröffentlichung und Inkrafttreten bei Änderungen	87
	IX. Sonderfall: Entgelte für die Gewährung von Netzzugängen	88
§ 9	Offener Netzzugang und Zusammenschaltungen	91
	I. Bedeutung	92
	II. Arten des Netzzugangs	92
	1. Allgemeiner Netzzugang	93
	2. Besonderer Netzzugang	93
	3. Zusammenschaltung (Interconnection)	93
	III. Regulierung nach TKG und NZV	95
	1. Allgemeine Pflicht zur Verhandlung	95
	2. Gewährung von Netzzugang	95
	3. Netzzugangsverordnung	97
	4. Entgeltregulierung für Netzzugang	98
	5. Besondere Mißbrauchsaufsicht	99
	6. Sanktionsmöglichkeiten	100
	IV. Entwicklungen und ausgewählte Entscheidungen	101
	1. Entbündelter Zugang zu den Teilnehmeranschlußleitungen	101
	2. Preis des entbündelten Zugangs	103
	3. Zusammenschaltungsgebühren	104
	4. Netzbetreiberdefinition	107

5. Migrationspflicht . . . . .	110
V. Ausblick . . . . .	110
§ 10 Kundenschutz . . . . .	113
I. Bedeutung . . . . .	113
II. Sachlicher Anwendungsbereich . . . . .	114
III. Persönlicher Anwendungsbereich . . . . .	114
IV. Einzelne Regelungen der TKV . . . . .	115
1. Allgemeine Pflichten . . . . .	115
a) Pflicht zur Ermöglichung von Resale. . . . .	115
b) Haftung. . . . .	116
c) Grundstückseigentümergeklärung . . . . .	116
d) Allgemeiner Netzzugang . . . . .	117
e) Abrechnung. . . . .	117
(1) Verbindungspreisberechnung . . . . .	118
(2) Einzelverbindungs nachweis. . . . .	118
(3) Rechnungserstellung . . . . .	118
(4) Inkasso . . . . .	119
(5) Einwendungen. . . . .	120
(6) Vorgabe der Entgelthöhe durch den Kunden. . . . .	121
f) Zugangssperre. . . . .	122
g) Teilnehmerverzeichnisse . . . . .	122
h) Veröffentlichungspflichten und AGB. . . . .	123
i) Verjährung . . . . .	123
2. Sonderpflichten . . . . .	124
a) Diskriminierungsverbot. . . . .	124
b) Entbündelungspflicht . . . . .	124
c) Leistungseinstellung und -beschränkung . . . . .	124
d) Recht auf Universaldienstleistungen . . . . .	125
e) Entstörungsdienst . . . . .	125
f) Allgemeiner Netzzugang . . . . .	125
g) Überlassung von Übertragungswegen . . . . .	126
3. Verfahren in Streitsachen . . . . .	126
§ 11 Nummernverwaltung. . . . .	128
I. Nummernbegriff. . . . .	128
II. Bedeutung der Numerierung . . . . .	128
III. Nummernstruktur . . . . .	130
IV. Zuständigkeit der Regulierungsbehörde . . . . .	131
V. Ordnungsrahmen der Nummernverwaltung. . . . .	131
VI. Zuteilung der Rufnummern . . . . .	132
VII. Änderungsbefugnisse der Regulierungsbehörde . . . . .	133
VIII. Netzbetreiberportabilität . . . . .	134
IX. Verbindungsnetzbetreiberauswahl . . . . .	136
X. Durchsetzungsbefugnisse der Regulierungsbehörde . . . . .	138
§ 12 Frequenzordnung. . . . .	140
I. Bedeutung der Frequenzen . . . . .	140
II. Verfahrensebenen . . . . .	142

1. Internationale Frequenzkoordination .....	143
a) ITU .....	144
(1) Aufgaben .....	144
(2) Instrumente .....	145
b) CEPT .....	146
(1) Aufgaben .....	147
(2) Instrumente .....	147
c) Europäische Union .....	148
2. Nationale Frequenzverwaltung .....	149
a) Aufgaben .....	149
b) Instrumente .....	149
(1) Nationaler Frequenzbereichszuweisungsplan .....	149
(2) Frequenznutzungsplan .....	151
(3) Frequenzzuteilung .....	151
(4) Überwachung .....	153
c) Gebühren und Beiträge .....	153
§ 13 Wegerechte .....	155
I. Bedeutung .....	155
II. Frühere Rechtslage .....	156
III. Verfassungsrechtliche Vorgaben .....	156
IV. Systematik der Wegerechte im TKG .....	157
V. Das Nutzungsrecht an öffentlichen Verkehrswegen .....	157
1. Sachlicher Anwendungsbereich .....	157
a) Verkehrswegebegriff .....	157
b) Öffentlichen Zwecken dienende Telekommunikations- linien .....	158
2. Persönlicher Anwendungsbereich .....	159
3. Inhalt der Nutzungsberechtigung .....	159
4. Grenzen der Nutzungsberechtigung .....	160
5. Zustimmungsbedürftigkeit .....	160
6. Rechtsfolge .....	161
7. Verfassungsrechtliche Problematik .....	161
VI. Das Nutzungsrecht an sonstigen Grundstücken .....	163
1. Sachlicher Anwendungsbereich .....	163
2. Duldungstatbestände .....	163
a) Erweiterung bestehender Nutzungsrechte .....	164
(1) Hintergründe .....	164
(2) Voraussetzungen .....	164
b) Unwesentliche Beeinträchtigung .....	165
3. Persönlicher Anwendungsbereich .....	166
4. Ausgleichs- und Entschädigungspflichten .....	166
a) Unzumutbare Beeinträchtigung .....	166
b) Erweiterte Nutzung zu Zwecken der Telekommunika- tion .....	167
c) Schadensersatzanspruch .....	168
5. Verfassungsrechtliche Problematik .....	168
VII. Verjährung .....	169

§ 14 Zulassung von Endeinrichtungen und Personen. . . . .	171
I. Bedeutung . . . . .	171
II. Endgeräte- und Personenzulassung nach dem TKG . . . . .	171
1. Zuständigkeit. . . . .	171
2. Endeinrichtungen. . . . .	172
3. Personenzulassung. . . . .	173
III. Änderungen aufgrund der Endgeräte Richtlinie 99/5/EG . . . . .	173
IV. Abhörgeräte . . . . .	174
§ 15 Fernmeldegeheimnis, Datenschutz, Sicherung . . . . .	177
I. Überblick . . . . .	177
1. Regelungssystematik des TKG . . . . .	177
2. Adressatenkreis der §§ 85 ff. TKG . . . . .	178
3. Konkretisierung durch Rechtsverordnungen . . . . .	179
a) Telekommunikations-Datenschutzverordnung . . . . .	179
b) Telekommunikations-Kundenschutzverordnung . . . . .	180
c) Telekommunikations-Überwachungsverordnung . . . . .	180
4. Doppelverpflichtung der Telekommunikationsunternehmen . . . . .	181
II. Datenschutz . . . . .	182
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben. . . . .	182
2. Grundsätze des Datenschutzes. . . . .	182
a) Ausgestaltung als Verbot mit Erlaubnisvorbehalt . . . . .	182
b) Grundsatz der Zweckbindung. . . . .	183
c) Einwilligung in die Datenerhebung . . . . .	183
3. Datenerhebung durch Telekommunikationsanbieter . . . . .	184
a) Grundsätze der Datenerhebung im TKG. . . . .	184
b) Konkretisierung durch Rechtsverordnung. . . . .	184
(1) Nutzung von Bestandsdaten . . . . .	184
(2) Speicherung von Verbindungsdaten . . . . .	185
(3) Wahlrecht bei Eintrag in Kundenverzeichnisse . . . . .	186
(4) Rufnummernanzeige . . . . .	186
(5) Einzelverbindungs nachweis. . . . .	186
(6) Aufschalten auf bestehende Verbindungen . . . . .	187
(7) Fangschaltungen . . . . .	187
4. Aufsicht über den Datenschutz . . . . .	188
III. Fernmeldegeheimnis . . . . .	188
1. Schutzzumfang . . . . .	188
2. Eingriffsbefugnisse. . . . .	189
3. Verbot für das unbefugte Abhören mittels Funkgeräten . . . . .	190
4. Aufsicht über Einhaltung des Fernmeldegeheimnisses . . . . .	190
IV. Sicherheit in der Telekommunikation . . . . .	190
V. Überwachung der Telekommunikation. . . . .	191
1. Staatliche Eingriffsbefugnisse. . . . .	191
a) Auskunftsrechte . . . . .	191
(1) Abruf im Einzelfall nach § 89 Abs. 6 TKG . . . . .	191
(2) Automatischer Abruf nach § 90 Abs. 1 TKG . . . . .	192
(3) § 12 Abs. 1 FAG . . . . .	193
b) Überwachung und Aufzeichnung der Telekommunikation . . . . .	193

(1) § 100a S. 1 StPO .....	193
(2) Art. 1 §§ 2, 3 G 10 .....	194
(3) § 39 AWG .....	195
2. Mitwirkungspflichten der Telekommunikationsunter- nehmen .....	196
<b>Dritter Teil. Internationales Telekommunikationsrecht</b>	
§ 16 Vorgaben der WTO und der ITU .....	199
I. WTO .....	199
1. Aufgaben .....	199
2. Organe .....	200
3. Inhalt des GATS .....	202
a) Gegenstand .....	202
b) Meistbegünstigungspflicht und andere allgemeine Regeln .....	202
c) Sektorspezifische Anlage für die Telekommunikation ...	203
d) Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten .....	203
II. ITU .....	205
1. Bedeutung und Entwicklung .....	205
2. Aufbau der ITU .....	206
3. Rechtliche Grundlagen .....	208
4. Aufgaben .....	209
§ 17 Europäisches Telekommunikationsrecht .....	212
I. Struktur der Europäischen Telekommunikationsregulierung ..	212
II. Etappen der Marktöffnung .....	214
III. Liberalisierungsrichtlinien .....	216
1. Wettbewerb im Markt für Endgeräte .....	216
2. Diensterichtlinie .....	217
3. Satellitenrichtlinie .....	218
4. Kabelrichtlinie .....	219
5. Änderung der Kabelrichtlinie .....	219
6. Mobilfunkrichtlinie .....	220
7. Vollständiger Wettbewerb auf den Telekommunikations- märkten .....	221
IV. Harmonisierungsrichtlinien .....	222
1. ONP-Rahmenrichtlinie .....	223
2. Mietleitungsrichtlinie .....	224
3. Sprachtelefonierichtlinie .....	224
4. Genehmigungsrichtlinie .....	225
5. Änderung der ONP-Rahmenrichtlinie und der Mietleitungs- richtlinie .....	226
6. Zusammenschaltungsrichtlinie .....	227
7. Richtlinie zum ONP-Sprachtelefondienst .....	227
8. Richtlinie betreffend Funkanlagen und Telekommunika- tionsendeinrichtungen .....	228
V. Wettbewerbsrecht in sektorspezifischer Anwendung .....	230
VI. Zukünftiger Rechtsrahmen .....	233

1. Richtlinie über den Wettbewerb auf dem Markt für elektronische Kommunikationsdienste . . . . .	235
2. Richtlinie über den gemeinsamen Rechtsrahmen . . . . .	235
3. Genehmigungsrichtlinie . . . . .	238
4. Zugangs- und Zusammenschaltungsrichtlinie . . . . .	238
5. Universaldienst- und Nutzerrechterichtlinie . . . . .	239
6. Datenschutzrichtlinie . . . . .	240
7. Verordnung über den entbündelten Zugang . . . . .	240
8. Rechtsrahmen für die Frequenzpolitik . . . . .	240
9. Ausblick . . . . .	241
§ 18 Das Telekommunikationsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika . . . . .	243
I. Entwicklung bis 1982 . . . . .	243
II. Aufspaltung von AT&T . . . . .	245
III. Der Telecommunications Act 1996 . . . . .	247
1. Einführung von Wettbewerb im Ortsbereich . . . . .	247
a) Verpflichtung zur Netzöffnung . . . . .	247
b) Anreize zur Öffnung lokaler Märkte . . . . .	248
2. Universaldienst . . . . .	249
3. Regulierungsstruktur . . . . .	251
4. Gegenwärtige Entwicklungen und Entscheidungen . . . . .	252
a) AT&T v. Iowa Board of Utilities . . . . .	252
b) Eintritt der ILECs in den Ferngesprächsbereich . . . . .	254
c) Einzelstaatliche Zusammenschaltungsbemühungen . . . . .	255
IV. Vergleich zwischen bundesdeutscher und amerikanischer Situation . . . . .	256
1. Marktzugang . . . . .	256
2. Regulierungsdichte . . . . .	257
3. Anreizsystem . . . . .	258
4. Ausblick . . . . .	259
Sachverzeichnis . . . . .	263