

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 597

**Fernmeldewesen und Telematik
in ihrer rechtlichen Wechselwirkung**

Von

Bernd Köbele



Duncker & Humblot · Berlin

BERND KÖBELE

**Fernmeldewesen und Telematik in ihrer
rechtlichen Wechselwirkung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 597

Fernmeldewesen und Telematik in ihrer rechtlichen Wechselwirkung

**Von
Bernd Köbele**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Köbele, Bernd:

Fernmeldewesen und Telematik in ihrer rechtlichen
Wechselwirkung / von Bernd Köbele. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1991

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 597)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1990

ISBN 3-428-07254-5

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07254-5

Vorwort

Die Arbeit wurde im Sommersemester 1990 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Die Arbeit befindet sich daher auf dem Stand vom 31. März 1990. Die erst danach vollzogene Einigung Deutschlands stellt in tatsächlicher Hinsicht (auch) im Bereich des Fernmeldewesens große Anforderungen. Jedoch enthält der Einigungsvertrag im Bereich des Post- und Fernmeldewesens nur einige wenige Regelungen, so daß die wiedererlangte Einheit Deutschlands im Rahmen dieser Arbeit nicht zu berücksichtigen werden brauchte.

Für die Anregung des Themas sowie für die gewährten Freiräume während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität zu Köln bin ich Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Stern zu Dank verpflichtet. Gleiches gilt für das Bundesministerium des Innern, welches das Erscheinen der Arbeit auf wohlthuend unbürokratische Weise durch einen großzügigen Druckkostenzuschuß gefördert hat.

Für engagierte Diskussionen bin ich allen Mitarbeitern und Kollegen des Instituts für öffentliches Recht und Verwaltungslehre verbunden. Namentlich erwähnen möchte ich an dieser Stelle die Herren Dres. Thomas Mayen und Reiner Klaas.

Köln, im Mai 1991

Bernd Köbele

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
A. Begriffliche Erläuterungen	29
I. Die Begriffe „Telekommunikation“ und „Telekommunikationsrecht“	29
II. Die Begriffe „Netze“, „Dienste“, „Endgeräte“	32
1. Netze	32
2. Dienste	34
3. Endgeräte	35
III. Integrated Services Digital Network (ISDN)	36
1. Netz(e)	36
2. Dienste	37
3. Endgeräte	38
4. Weitere Ausbauplanung	38
5. Kritik an ISDN	39
IV. Standardisierung	40
1. Standardisierungsbeteiligte	41
2. Das OSI-Referenzmodell der ISO	41
3. Rechtsrelevanz von Standardisierungsentscheidungen	43
B. Bisherige Problemlösungen	45
I. USA	45
II. Großbritannien	48
III. Niederlande	50
IV. Bundesrepublik Deutschland	51
1. Telekommunikationsordnung	52
2. Poststrukturgesetz	53
C. Der Begriff der Fernmeldeanlage	56
I. Vorüberlegungen zum Verständnis des § 1 Abs. 1 FAG	56
1. Wortlaut	56

2. Systematik	56
a) „Fernmeldeanlagen“ als Sammelbegriff?	57
b) „Fernmeldeanlagen“ als umfassender Oberbegriff?	57
c) Ermittlung des zu untersuchenden Gesetzesbegriffs	58
3. Die reichsgerichtliche Definition der „Telegraphenanstalt“ als inhaltliche Ausfüllung des Begriffs „Fernmeldeanlagen“	60
II. Die Entwicklung der einzelnen Merkmale des unbestimmten Gesetzesbegriffs „Fernmeldeanlage“	60
1. Das Merkmal der sinnlich wahrnehmbaren Wiedererzeugung der Nachricht am anderen entfernten Ort	61
a) Wegfall dieses Merkmals infolge Überalterung der reichsgerichtlichen Definition?	62
aa) E. Neugebauer	62
bb) E. Schumann	62
cc) Eigene Ansicht	64
b) Modifikation dieses Merkmals angesichts des Aufkommens von Datenverarbeitungsanlagen	65
aa) Die Forderung nach Wegfall der sinnlichen Wahrnehmbarkeit der Wiedererzeugung	66
bb) Bedenken gegen den Wegfall des Erfordernisses der sinnlichen Wahrnehmbarkeit der Wiedererzeugung	67
cc) Klärung durch das Bundesverfassungsgericht (Direktrufentscheidung)	67
α) Hintergrund der Direktrufentscheidung	67
β) Einwände der Beschwerdeführer	68
γ) Die verfassungsgerichtliche Begründung des Wegfalls des Erfordernisses der sinnlichen Wahrnehmbarkeit	68
c) Konsequenzen der verfassungsgerichtlichen Entscheidung	69
2. Der Begriff der Nachricht	71
a) Das Verständnis des Begriffs „Nachricht“ bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über Fernmeldeanlagen	71
aa) Reichsgericht	71
bb) Telegraphengesetz	72
cc) Gesetz zur Änderung des Telegraphengesetzes 1908	72
dd) Verordnung zum Schutz des Funkverkehrs / Gesetz über Fernmeldeanlagen	73
b) Schwächen des historischen Nachrichtenbegriffs	73
c) Die Problematik einer inhaltlichen Bestimmung des Begriffs „Nachricht“	74
d) Zur Geeignetheit des nachrichtentechnischen Nachrichtenbegriffs	75

3. Der Begriff der Übermittlung	78
a) Grundsätzliches	78
aa) Übermittlung, obwohl der Empfänger nicht feststeht?	79
bb) Rundfunk als Einwand gegen das Erfordernis der Empfängerbezogenheit?	79
cc) Übermittlungen an sich selbst	80
b) Abgrenzungen	81
aa) Nachrichtenübermittlung und Nachrichtenproduktion	81
bb) Nachrichtenübermittlung und Nachrichtenspeicherung	83
α) Beeinflussung des Übermittlungscharakters der Anlage durch die Speicherung	84
β) Übertragung der Grundsätze des Ersten Fernsehurteils? . .	84
γ) Erforderlichkeit der Speicherung für die Übermittlung? . .	85
δ) Eigene Ansicht	85
cc) Nachrichtenübermittlung und Nachrichtenverarbeitung	87
c) Zur Problematik einer Einbeziehung der Nachrichtenverarbeitung in die Nachrichtenübermittlung	87
aa) Die Abgrenzung zwischen Nachrichtenübermittlung und Nachrichtenverarbeitung in der Direkturfverordnung	90
bb) Übertragbarkeit dieser Abgrenzung auf den Problembereich Fernmeldeanlage-Datenfernverarbeitung?	91
α) Grundsätzliches zu Übermittlungsvorgängen mittels Datenverarbeitungsanlagen	91
β) Verwertbarkeit der Bereichseinteilung aufgrund von Schnittstellen für die Anwendbarkeit des Fernmeldeanlagenbegriffs?	93
cc) Lösung der Problematik durch das Poststrukturgesetz?	94
dd) Konsequenzen einer uneingeschränkten Anwendbarkeit des Fernmeldeanlagenbegriffs auf Datenverarbeitungsanlagen aufgrund eines extensiven Verständnisses des Übermittlungsbegriffs	94
ee) Folgerung: Verständnis des Begriffs „Übermittlung“ auch als Erfordernis der technischen Geeignetheit einer Anlage nicht auch, sondern nur zur Übermittlung (restriktives Verständnis des Übermittlungsbegriffs)	97
α) Strafrechtlicher Bestimmtheitsgrundsatz	97
β) Grundrechtsschutz aus Art. 13 Abs. 1 GG	100
γ) Fernmeldemonopol	100
δ) Direkturteilscheidung des Bundesverfassungsgerichts	100
ε) Entstehungsgeschichte als Gegenargument?	101

III. Näheres zu den vom Gesetz über Fernmeldeanlagen aufgezählten Beispielen	102
1. Fernsprechanlagen	102
2. Telegraphenanlagen zur Vermittlung von Nachrichten	103
3. Funk„anlagen“	103
a) Funk als drahtlose Nachrichtenübermittlung?	104
b) Umfaßt „Funk“ auch die niederfrequente Übermittlung entlang von Leitungen?	105
IV. Abgrenzung der Fernmeldeanlagen zu sonstigen Transportanlagen ...	107
1. Postverkehr	107
2. Signalanlagen	108
3. Energieübertragungsanlagen	109
V. Die Anwendbarkeit des Fernmeldeanlagenbegriffs in Einzelfällen ...	110
1. Niederfrequent übermittelnde Anlagen	110
a) Klingelanlagen, Feuermelder etc.	110
b) Fernwirkanlagen	111
aa) Fernmessen	111
bb) Fernanzeigen	112
cc) Ferneinstellen und Fernschalten	112
dd) Vereinigung von Fernüberwachen und Fernsteuern in einer Anlage	114
c) Fernkopieranlagen (Telefax/Telebrief)	115
d) Teletex	116
e) Bildschirmtext	118
aa) Bildschirmtext als Fernmeldeanlage?	120
bb) Bildschirmtexteinrichtungen als Fernmeldeanlagen: Stellungnahme	121
α) Endgeräte	121
β) Bildschirmtextzentrale	122
γ) Gesamtbetrachtung Bildschirmtext	128
f) Telebox	128
aa) Postrechner	129
bb) Endgeräte	130
g) Anlagen zur Datenkommunikation	130
2. Hochfrequent übermittelnde Anlagen (Funk„anlagen“)	130
a) Radarsender und -empfänger	130
b) „Radarwarngeräte“	132
VI. Zusammenfassung	135

D. Fernmeldeverfassungsrecht	137
I. Befund des Grundgesetztextes	137
II. Grundsätzliches zum Kompetenzkatalog des Grundgesetzes	137
1. Zur Vermutung der Länderzuständigkeit	137
2. Kriterien der Auslegung von Kompetenznormen	139
a) Die Problematik des Fehlens allgemein anerkannter Maßstäbe zur Interpretation von Verfassungsnormen	139
b) Die Bedeutung der Entstehungsgeschichte als Auslegungskriterium bei der Interpretation von Kompetenznormen des Grundgesetzes	140
c) Die einzelnen Komponenten der historischen Auslegung	141
aa) Heranziehbarkeit von Auslegungsergebnissen zu vergleichbaren Normen vorhergehender Verfassungen	141
bb) Zur Verwertbarkeit von Auslegungsergebnissen zu vorkonstitutionellen einfachen Gesetzen	143
cc) Die Bedeutung der Staatspraxis unter dem Geltungsbereich vergleichbarer Normen in den Vorläuferverfassungen	144
d) Grenzen der historischen Perspektive	144
3. Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten	145
III. Entstehungsgeschichtliche Aspekte der Art. 73 Nr. 7 GG, 87 Abs. 1 GG .	147
1. Vorbemerkung zum Verhältnis von Post- und Fernmeldewesen	147
2. Entstehungsgeschichtliche Aspekte des Postwesens	147
3. Entstehungsgeschichtliche Aspekte des Fernmeldewesens	152
a) Die Entstehung staatlicher Alleinrechte im Bereich der körperlosen Nachrichtenbeförderung	153
aa) Formen der unkörperlichen Nachrichtenübermittlung im Altertum; Weiterentwicklung zum Semaphorsystem	153
bb) Die elektrische Telegraphie	155
α) Von theoretischen Überlegungen bis zur Einführung der elektrischen Telegraphie als Verkehrsmittel	155
β) Vereinzelt rechtliche Regelungen der elektrischen Telegraphie bei fortschreitender technischer Entwicklung derselben	157
αα) Gesetze und Gesetzesvorhaben in den deutschen Partikularstaaten	157
ββ) Technische Weiterentwicklungen	159
γ) Auswirkungen der politischen und militärischen Ereignisse in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts auf die Zuständigkeiten für die unkörperliche Nachrichtenübermittlung	159

δ)	Das Telefon als umkämpfte Lösung der finanziellen Probleme der RPTV im Bereich der unkörperlichen Nachrichtenübermittlung	161
αα)	Die Verhinderung der Errichtung privater Fernsprechanstalten durch das Innenministerium und die RPTV	162
ββ)	Die ablehnende Haltung der RPTV gegenüber städtischen und gemeindlichen Fernsprechanstalten	163
ε)	Das Telefon als Auslöser des Streits um staatliche Alleinrechte im Bereich der unkörperlichen Nachrichtenbeförderung	163
αα)	Befürworter eines aus Art. 48 RV 1871 abgeleiteten staatlichen Alleinrechts für die unkörperliche Nachrichtenübermittlung	164
ββ)	Gegner eines aus Art. 48 RV 1871 abgeleiteten staatlichen Alleinrechts für die unkörperliche Nachrichtenübermittlung	165
γγ)	Rechtsprechung	165
ζ)	Eine polizeirechtliche Entscheidung als Auslöser der Schaffung des Telegraphengesetzes 1892	166
b)	Der Begriff der Telegraphie	169
aa)	Von der Entstehung des Begriffs „Telegraphie“ bis zur Verwendung des Begriffs als Wortbestandteil im Gesetz über das Telegraphenwesen 1892	169
α)	Die Entstehung des Begriffs „Telegraphie“	169
β)	Unterschiedliches Verständnis dieses Begriffs in den Gesetzen anderer Staaten	170
γ)	Der Begriff der „Telegraphenanstalt“ in §§ 296 ff. des Preußischen Strafgesetzbuches	171
δ)	Rohrpostanlagen als Telegraphenanstalten?	172
ε)	Das Telefon als Auslöser von Überlegungen über das Wesen der Telegraphie	172
αα)	Das Telefon als ein von der Telegraphie zu unterscheidendes Kommunikationsmittel	173
ββ)	Das Merkmal der Reproduktion als Begründung der Subsumtion des Telefons unter den Begriff der „Telegraphenanstalt“	173
γγ)	Der Versuch der Nutzbarmachung des damaligen umgangssprachlichen Verständnisses „Telegraphie“ für juristische Zwecke	174
δδ)	Das Merkmal der Wiedererzeugung der Nachricht am Empfangsort als Wesensmerkmal der elektrischen Telegraphie	175
εε)	Die Definition der „Telegraphenanstalt“ durch das Reichsgericht	175

bb)	Das Verständnis der „Telegraphenanlagen zur Vermittlung von Nachrichten“ in § 1 TG	177
α)	Das Verständnis des Begriffs „Telegraphenanlagen“ im RPTV-Entwurf	177
β)	Umfangreiche Erörterungen des Begriffs der Telegraphie in der XVI. Kommission	178
αα)	Erste Lesung (1. Kommissionsbericht)	178
ββ)	Zweite Lesung (2. Kommissionsbericht)	179
γγ)	2. Kommissionsbericht	180
γ)	Das Verständnis des Begriffs „Telegraphenanlagen“ im Reichstag	181
c)	Die Ausdehnung des staatlichen Alleinrechts im Bereich der drahtlosen Nachrichtenübermittlung durch das Gesetz zur Änderung des Telegraphengesetzes 1908	183
aa)	Nachrichtentechnische Entwicklungen zum Ausgang des 19. Jahrhunderts und deren rechtliche Auswirkungen	183
bb)	Die Modifikationen des Telegraphengesetzes durch das Gesetz zur Änderung des Telegraphengesetzes 1908	185
cc)	Das Verständnis des Begriffs „Telegraphenanlagen“ im Abänderungsgesetz	185
dd)	Auswirkungen des Gesetzes zur Abänderung des Telegraphengesetzes	186
d)	Der Rundfunk als Präzisierung und Begrenzung der staatlichen Alleinrechte im Fernmeldewesen	187
aa)	Rundfunk als technische Fortentwicklung der drahtlosen Telegraphie	188
α)	Die Entstehung des „Unterhaltungsrundfunks“	188
β)	Vermeintliche Hindernisse beim Aufbau des „Unterhaltungsrundfunks“	189
γ)	Die Rechtslage bei Einführung des „Unterhaltungsrundfunks“	190
δ)	Gründe für den Erlaß der Verordnung zum Schutz des Funkverkehrs (FunkVO)	192
ε)	Die Schwächen der Verordnung zum Schutz des Funkverkehrs als Ursache für den Erlaß des Gesetzes über Fernmeldeanlagen	193
αα)	Inhaltliche Schwächen der FunkVO	193
ββ)	Prinzipielle Schwäche der FunkVO	195
ζ)	Die Entstehung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen	196
bb)	Der Rundfunk auch als ein publizistisch relevantes Phänomen	196
α)	Die organisatorische und kulturelle Komponente des „Unterhaltungsrundfunks“ 1919 - 1923	197

β)	Die organisatorische und kulturelle Komponente des Unterhaltungsrundfunks 1923 - 1926	199
αα)	Der Ressortstreit zwischen dem Reichspost- und dem Reichsinnenministerium um Zuständigkeiten im Bereich des Unterhaltungsrundfunks	199
ββ)	Der Streit zwischen Reich und Ländern um den „Unterhaltungsrundfunk“	201
γγ)	Reich-Länder-Kompromiß	202
δδ)	Die „Rundfunkregelung“ 1926	203
γ)	Die weitere Entwicklung des Rundfunks bis 1932	206
δ)	Post und Rundfunk im Nationalsozialismus	208
e)	Auswirkungen der Besatzungszeit im Bereich des Fernmeldewesens	209
aa)	Der Streit um die Weitergeltung des Gesetzes über Fernmeldeanlagen im Bereich des Rundfunks	210
bb)	Kein uneingeschränktes Wiederaufleben des Gesetzes über Fernmeldeanlagen im sonstigen Fernmeldewesen	213
cc)	Die Erörterungen der Zuständigkeiten für das Post- und Fernmeldewesen im Herrenchiemseer Konvent und im Parlamentarischen Rat	217
f)	Zusammenfassung der geschichtlichen Entwicklung des Fernmeldewesens	217
aa)	Begründung und Ausdehnung staatlicher Alleinrechte zugunsten der Post	217
bb)	Umfang der staatlichen Alleinrechte	219
g)	Übereinstimmung der tatsächlichen Entwicklung mit den einschlägigen Normen der Vorläuferverfassungen	220
aa)	Art. 48 Verf. NdBd. bzw. Art. 48 RV 1871	220
bb)	Art. 6 Nr. 7, 88 WRV	223
cc)	Art. 73 Nr. 7, 87 Abs. 1 GG	225
IV.	Die übrigen Auslegungskriterien	226
1.	Wortlaut	226
2.	Systematik	226
3.	Zweck des Art. 73 Nr. 7 GG	227
4.	Zusammenfassung	229
V.	Die höchstrichterliche Rechtsprechung	230
VI.	Das Schrifttum	231
1.	Einengende Interpretation des 1. Fernsehurteils	233
2.	Grundsätzliche Bedeutung des 1. Fernsehurteils	234

3. Zum Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs sowie dem Vorschlag der Neudefinition des Begriffs der Datenverarbeitung	234
4. Stellungnahme	235
VII. Der Begriff der „Übermittlung“	239
1. Der Begriff der Übermittlung und die Reichweite der Regelungsbefugnisse bei multifunktionalen Endgeräten	239
a) Teletextendgeräte	242
b) Telefax und Telebrief	244
c) Datenübertragung	244
2. Die Auswirkung des Kriteriums der Übermittlung auf die Ausübung technischer Kommunikationsdienste durch die Bundespost	246
a) Fernsprechauftrags- und Ansagedienste (§§ 221 ff. TKO)	247
b) Bildschirmtext	248
aa) „Information für den Einzelnen“	248
bb) „Informationen für Mehrere“	249
cc) „Dialog mit dem Rechner“	250
dd) Gesamtbetrachtung	251
c) Telebox	252
3. Zusammenfassung	253
VIII. Kongruenz der Sachbereiche in Art. 73 Nr. 7 bzw. Art. 87 Abs. 1 GG?	254
IX. Die Bedeutung des Art. 87 Abs. 1 GG für die Tätigkeit der Bundespost im Fernmeldebereich	257
1. Die einzelnen Gehalte des Art. 87 Abs. 1 GG	257
a) Der Zuständigkeitsgehalt	258
b) Der Organisationsgehalt	258
c) Der Aufgabengehalt	261
d) Der Ermächtigungsgehalt	263
2. Ergibt sich aus dem Begriff „Bundespost“ in Art. 87 Abs. 1 GG eine Ermächtigung zu Eingriffen in grundrechtliche Positionen?	266
Zusammenfassung	274
Literaturverzeichnis	278

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angeführten Ort
Abg.	Abgeordneter
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. F.	alte Fassung
AfP	Archiv für Presserecht
AG	Die Aktiengesellschaft (Zeitschrift)
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGBG	Gesetz über allgemeine Geschäftsbedingungen
AK-GG	Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz
allg.	allgemein
amtl.	amtlich
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchFunk	Archiv für Funkrecht
Art.	Artikel
APF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
ArchPT	Archiv für Post und Telegraphie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AZ	Aktenzeichen
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
Bd.	Band
Ber.	Bericht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BIGFON	Breitbandiges Integriertes Glasfaser-Fernmeldeortsnetz
BK	Bonner Kommentar
Bsp.	Beispiel

bspw.	beispielsweise
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BTX	Bildschirmtext
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CCITT	Comité Consultatif International Télégraphique et Téléphonique
CEI	Comparably efficient interconnection
CEN	Comité Européen de la Normalisation
CEPT	Conférence européenne des Administrations des Postes et des Télécommunications
CoR	Computer-Report
CQ-DL	Fachzeitschrift für den Amateurfunkdienst
CuR	Computer und Recht
DAR	Deutsches Autorecht
DBP	Deutsche Bundespost
ders.	derselbe
DIN	Deutsches Institut für Normung
DirRufVO	Direktrufverordnung
Diss.	Dissertation
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DKE	Deutsche Elektrotechnische Kommission
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DRP	Deutsche Reichspost
Drucks.	Drucksache
DSWR	Datenverarbeitung in Steuer, Wirtschaft und Recht
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVR	Datenverarbeitung im Recht
DVZ	Deutsche Verkehrs-Zeitung
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
ebda	ebenda
EE	Eger (Hrsg.), Eisenbahn- und verkehrsrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EKM	Expertenkommission Neue Medien (Baden-Württemberg)

EKNIK	Expertenkommission Neue Informations- und Kommunikationstechniken
ETSI	European Telecommunications Standards Institute
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAG	Gesetz über Fernmeldeanlagen
FAZ	Franfurter Allgemeine Zeitung
FCC	Federal Communications Commission
FN	Fußnote
FuR	Film und Recht
GG	Grundgesetz
Gruchot	Gruchot's Beiträge zur Erläuterung des Deutschen Rechts
GS	Gesetzes-Sammlung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HA	Hauptausschuß
HChE	Herrenchiemseer Entwurf
HdbdStR	Handbuch des deutschen Staatsrechts (Hrsg. Anschütz-Thoma)
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts (Hrsg. Isensee-Kirchhof)
HFrG	Hochfrequenzgerätegesetz
Hrsg.	Herausgeber
h. M.	herrschende Meinung
IDN	Integriertes Fernschreib- und Datennetz
ISDN	Integrated services digital network
ISO	International Standards Organisation
Jb.	Jahrbuch
JbDBP	Jahrbuch der deutschen Bundespost
JiR	Jahrbuch für internationales Recht
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
KHz	Kilohertz
KtK	Kommission für den Ausbau der technischen Kommunikationsdienste
Komm.	Kommentar
LG	Landgericht
LK	Leipziger Kommentar
Losebl.	Loseblattsammlung
LT	Landtag
MDR	Monatsschrift für deutsches Recht

Mhz	Megahertz
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NdBd	Norddeutscher Bund
net	Nachrichtenelektronik und Telematik (Zeitschrift)
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
nöbL	nichtöffentlicher beweglicher Landfunkdienst
ntz	Nachrichtentechnische Zeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖVD	Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung
o. J.	Ohne Jahrgang
OLG	Oberlandesgericht
ONA	Open network architecture
OSI	Open System Interconnection
OVG	Oberverwaltungsgericht
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
PC	Personal Computer
PostG	Postgesetz
PostStruktG	Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost
PostVerfG	Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost
PostVwG	Postverwaltungsgesetz
pr.	preußisch
PTO	Public telecommunications operators
Rdnr.	Randnummer
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RFH	Reichsfinanzhof
RG	Reichsgericht
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGSt.	Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RiA	Recht im Amt
RMI	Reichsministerium des Innern
RPM	Reichspostministerium
RPostG	Reichspostgesetz
RPTV	Reichspost- und -telegraphenverwaltung
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft
RuF	Rundfunk und Fernsehen
RV	Reichsverfassung

Sa/Sart.	Sartorius I
SchmollersJb	Schmoller (Hrsg.), Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege im Deutschen Reich
S.	Seite
Sp.	Spalte
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
TG	Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs
TKO	Telekommunikationsordnung
TWG	Telegraphenwegegesetz
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliche(s)r
UFITA	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
u. U.	unter Umständen
Verh.	Verhandlungen
Verk.Mit.	Verkehrs-Mitteilungen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO-Funk	Vollzugsordnung für den Funkdienst (Anlage zum Internationalen Fernmeldevertrag)
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZAkdr	Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGHR	Zeitschrift für das gesammte Handelsrecht (später: ZHR)
ZPF	Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen (seit 1984 Zeitschrift für Post und Telekommunikation – ZPT)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZVEI	Zentralverband der Elektrotechnik- und Elektronikindustrie
z. Z.	zur Zeit

Ergänzend wird auf H. Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 3. Aufl. 1983, verwiesen.

Einleitung

Telegraphenverbindungen waren bereits seit Jahrzehnten in Betrieb, bis es zur Einführung des Telefons kam.¹ Und es sollte fast einhundert Jahre dauern, bis das Telefon in der Bundesrepublik nahezu jeden Haushalt erreichen und sich damit von einem Luxusgerät zu einem unentbehrlichen Kommunikationsmittel entwickeln konnte. Entscheidende Verbesserungen der Betriebsweisen waren hierfür erforderlich: vom manuellen Betrieb über die Halbautomatik hin zur vollautomatischen Betriebsweise; insbesondere im Bereich der Vermittlung. Damit einher ging eine gewisse Änderung der Technik, die sich aber – weil ihre Entwicklung ebenfalls Jahrzehnte in Anspruch nahm – verhältnismäßig einfach beherrschen und steuern ließ. Unangefochten dominierte die „Telekommunikationsbetrachtungsweise“:² Übertragungsnetz (öffentliche Wählnetze, Mietleitungen) und die Endgeräte an diesem Netz (Nachrichtenquellen und Nachrichtensenken, bspw. Telefonapparate) wurden als Einheit betrachtet, die als in sich Ganzes technisch und betrieblich optimiert werden konnte.³ Der ordnungspolitische Regelungs- und Verantwortungsbereich des öffentlichen Netzträgers erstreckte sich von Endgerät zu Endgerät; wechselnde Eigentumsverhältnisse spielten dabei keine Rolle. Daraus resultierte der Regelungsanspruch des Netzträgers auch für jene Bereiche, die vollkommen von Dritten installiert, betrieben und gewartet wurden.

Dieses beschauliche Bild hat sich in den letzten rund fünfzehn Jahren völlig geändert. Vor allem die sich überschlagende Entwicklung der Mikroelektronik und die Vorteile der aus ihr resultierenden Digitalisierung haben einen völligen Wandel im Fernmeldewesen ausgelöst, dessen Ende noch gar nicht absehbar ist.⁴ Neue Dienste und Anwendungen – wie zum Beispiel die verschiedensten Arten der Datenübertragung, Teletex, Telefax, Bildschirmtext, Mobilfunk, Satellitenfunk und Videokonferenz – entstehen in kürzester Zeit und bereichern die Möglichkeiten der Nachrichtenübermittlung. Wie die „alten“ Dienste werden auch sie – wohl aus einer im Laufe der Zeit entstande-

¹ Erste Telegraphenlinie 1843 bei Aachen, erstmalige Einführung des Telefons 1877 in Berlin. Näher unten D III 3 a bb α.

² Begriff nach *F. Arnold*, net special 2/87, S. 25 (28).

³ Vgl. zuletzt *G. Tenzer*, JbDBP 1985, S. 528 (529).

⁴ Vgl. EG-Kommission, BT-Drucks. 11/930, S. 29; Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes, BT-Drucks. 11/2855, S. 12 ff.

nen monopolartigen Sonderstellung – wie selbstverständlich vom bisherigen Netzbetreiber erbracht.

Entstehung und fortschreitende Entwicklung der Mikroelektronik haben jedoch auch einen anderen Bereich entstehen lassen: den Bereich der Datenverarbeitung. Zwar gab es auch vorher schon vereinzelt Datenverarbeitungsanlagen.⁵ Herstellungs- und Betriebskosten waren jedoch derartig hoch, daß ihr Einsatz auf den Bereich des Staates und einiger weniger großer Unternehmen beschränkt blieb. Die Mikroelektronik aber löste gewaltige Kostensenkungen bei der Fertigung von Datenverarbeitungsanlagen aus und ermöglichte nun auch ihren Einsatz in kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie bei Privatpersonen. Mittlerweile erreichen Personal Computer der heutigen Generation schon Rechenleistungen, die noch vor wenigen Jahren der sog. Mittleren Datentechnik vorbehalten waren.

Je mehr Datenverarbeitungsanlagen aber installiert sind, umso mehr wächst auch das Bedürfnis, diese miteinander kommunizieren zu lassen.⁶ Zwar kann man Daten, die auf entsprechenden Datenträgern verkörpert sind, im Wege des körperlichen Transports zu anderen Datenverarbeitungsanlagen zwecks dortiger Verwendung versenden. Sehr viel schneller ist das aber möglich, wenn dies in körperloser Weise über Fernmeldenetze erfolgen kann, sog. *Datenfernverarbeitung*. Auch können Datenverarbeitungsanlagen infolge ihrer gestiegenen Leistungsfähigkeit sowohl im Fernmeldenetz als auch als Endgerät zunehmend Steuerungsfunktionen auch komplexer Art übernehmen, die bislang das Fernmeldenetz allein zu erbringen hatte. Schließlich ermöglichen Datenverarbeitungsanlagen Fernmeldedienstleistungen, die über den bloßen Transport einer Nachricht auf dem Fernmeldenetz weit hinausgehen und ohne ihren Einsatz gar nicht denkbar wären. Dies sind nur einige Beispiele, wie sich die ursprünglich einmal getrennten Bereiche Datenverarbeitung und Telekommunikation mittlerweile in vielfältiger Weise überlagern. Die aus dieser Überlagerung resultierenden Erscheinungsformen werden unter dem Schlagwort „Telematik“⁷ zusammengefaßt.

⁵ Interessanterweise steht die Geschichte der elektronischen Datenverarbeitung im Zusammenhang mit Nachrichtenübermittlungen. Nachrichtenverbindungen im Krieg unterliegen dem Erfordernis der Chiffrierung. Die deutsche Wehrmacht verwendete im Zweiten Weltkrieg neben der bekannteren, aber einfacheren Chiffriermaschine „ENIGMA“ vor allem auf höheren Befehlsebenen das auf einem Zahlencode basierende Chiffriergerät „FISCH“. Um dessen recht komplexen Code zu knacken, reichten die von den Alliierten zunächst entwickelten elektromechanischen Dechiffriergeräte nicht aus. Dies gelang erst mit der in England konstruierten, ersten voll elektronisch arbeitenden Datenverarbeitungsanlage „ULTRA“.

Der Rechner von Konrad Zuse, den dieser bereits Ende der 30er Jahre dieses Jahrhunderts fertiggestellt hatte, beruhte noch auf elektromechanischer Basis.

⁶ Vgl. E. Witte (Hrsg.), Neuordnung der Telekommunikation, 1987, S. 22f.

Das Zusammenwachsen von Telekommunikation und Datenverarbeitung erwies sich dann als unproblematisch, wenn es sich um zwei Bereiche handelte, in denen grundsätzlich jedermann tätig sein könnte. Indes ist dies weltweit nur im Bereich der Datenverarbeitung der Fall. Hingegen war der Telekommunikationsbereich überall weitgehend monopolisiert, entweder zugunsten staatlicher Fernmeldeverwaltungen (so in Europa und Japan) oder aber zugunsten eines privaten Unternehmens (so in USA zugunsten AT&T). Daraus resultiert das Erfordernis einer Grenzziehung zwischen beiden Bereichen:⁸ Aus Sicht der Datenverarbeitung ist eine Ausdehnung der regulierten Telekommunikation in ihren eigenen, unregulierten Bereich zu verhindern. Diese Gefahr besteht, wenn der Betreiber des Telekommunikationsbereiches zu weitgehende Anforderungen an den Anschluß von Datenverarbeitungsanlagen an ein Fernmeldenetz stellt, weil sie sich bspw. auch auf eine bestimmte Gestaltung von Programmen zum Zweck der Telekommunikation beziehen. Die „datenverarbeitende Betrachtungsweise“⁹ sieht daher eine klare Trennung von Funktionen eines Fernmeldenetzes und Funktionen der Endgeräte vor. Das öffentliche Fernmeldenetz und damit auch die Verantwortung des Telekommunikationsbetreibers endet vor dem Endgerät an einer elektrischen Schnittstelle.¹⁰ Der Telekommunikationsbetreiber ist nur für die einwandfreie Übermittlung der Information auf dem Netz verantwortlich.

Dagegen ist aus der Sicht der „Telekommunikationsbetrachtungsweise“ ein Datenverarbeitungsgerät als Endgerät an einem Fernmeldenetz wie jedes andere Endgerät zu behandeln. Es wächst quasi in den Regelungsbereich der Telekommunikation hinein. Damit sind alle Regelungen als zulässig zu erachten, die überhaupt einen Bezug zur Telekommunikation aufweisen. Andernfalls käme es zu einem Einbruch der Datenverarbeitung in die umfassenden Regelungsmöglichkeiten des Telekommunikationsbereiches. Wegen des Trends zu immer komplexeren Endgeräten würde dies über kurz oder lang zur Aufgabe der Regelungsbefugnis für Endgeräte führen, was mit der telekom-

⁷ Kunstwort aus TELEkommunikation und InforMATIK, grundlegend *Nora-Minc*, *L'informatisation de la société*, 1978, S. 17 ff.

⁸ Von der *EG-Kommission*, aaO, S. 34, als vordringlichstes Problem angesehen. Ähnlich auch die Begründung des Entwurfs zum Poststrukturgesetz, BT-Drucks. 11/2854, S. 32; Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes, BT-Drucks. 11/2855, S. 13 ff. Vgl. ferner *J. Scherer*, *Nachrichtenübertragung und Datenverarbeitung im Telekommunikationsrecht*, 1987, S. 56 f.

⁹ *F. Arnold*, aaO, S. 28.

¹⁰ Charakterisiert wird eine Schnittstelle durch folgende Angaben (nach *H.-J. Schneider*, *Lexikon der Informatik und Datenverarbeitung*, 2. Aufl. 1986, S. 513):

1. Technische Beschaffenheit der Schnittstellenleitung und Art ihrer Kopplung mit den Funktionseinheiten (Bsp. Steckanschluß)
2. Art der mit der Schnittstellenleitung übertragenen Signale
3. Bedeutung der übertragenen Signale.