

Markus Kern

Versorgungspflichten in der Europäischen Union

Mitgliedstaatliche Ursprünge und europäische
Perspektiven im Telekommunikations-, Post-,
Energie- und Eisenbahnbereich

Mohr Siebeck

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII

Einleitung	1
<i>I. Problemstellung</i>	1
1. Staatliche Versorgungsleistungen	1
2. Rolle der Europäischen Union	2
3. Fragestellung und Untersuchungsgegenstand	3
<i>II. Gang der Untersuchung</i>	5
<i>III. Grundbegriffe der öffentlichen Versorgung</i>	7
1. Allgemeines	7
2. Mechanik	7
3. Begrifflichkeiten	8
a) Auf Ebene des Primärrechts	8
b) Auf Ebene des Sekundärrechts	10
c) Auf Ebene der Mitgliedstaaten	12

Erster Teil

Mitgliedstaatliche Ursprünge der Versorgungspflichten

§ 1 <i>Service public</i> in Frankreich	17
<i>I. Entwicklung des Konzeptes des service public</i>	17
1. Vorgeschichte des Begriffs	17
a) Rechtsprechung	17
b) Rezeption und Verbreitung: <i>École du service public</i>	19
aa) Anfänge	19
bb) <i>Léon Duguit</i> und die <i>École du service public</i>	19
cc) Zur Tragweite der <i>École du service public</i>	22
c) Krisen und Erstarkung	23
aa) Kritik von <i>Hauriou</i>	23
bb) Erosion der Tragweite in der Rechtsprechung	24
cc) <i>Crise du service public</i> und Wende	25

dd) Infragestellung durch das Unionsrecht	26
2. Gegenwärtiges Verständnis und Facetten des Begriffs	27
a) Zeitgenössische Definitionen	27
aa) Allgemeines	27
bb) Bedeutung der Abgrenzung	28
cc) Elemente der Definition	29
dd) Eingeschlossene Tätigkeiten	30
ee) <i>Service public administratif</i> und <i>service public industriel et commercial</i>	31
b) Anwendbares Rechtsregime: <i>les lois Rolland</i>	32
aa) Allgemeines	32
bb) Kontinuität – <i>continuité</i>	33
cc) Gleichbehandlung – <i>égalité</i>	36
dd) Abänderbarkeit – <i>mutuabilité</i>	40
ee) <i>Gratuité, transparence, qualité</i> und <i>participation</i> als weitere Grundsätze?	42
ff) Schlussfolgerungen zu den <i>lois Rolland</i>	45
3. Schlussfolgerungen	46
II. Entwicklung des Versorgungsrahmens in den einzelnen Sektoren	47
1. Post	47
a) Etablierung im <i>Ancien Régime</i>	47
b) Führung als <i>régie intéressée</i> nach der Revolution	50
c) Ausbau bis zum Ersten Weltkrieg	51
d) Gründe für die Etablierung als <i>service public</i>	53
e) Wandel im 20. Jahrhundert	54
f) Jüngere Entwicklungen	56
2. Telekommunikation	58
a) Regelung des optischen <i>Chappe</i> -Telegraphen	58
b) Rechtliche Einrahmung des elektrischen Telegraphen	60
c) Aufkommen des Telefons	63
d) Nationalisierung des Telefonwesens	64
e) Schleppender Ausbau des Telefonnetzes	66
f) Schrittweise Verbesserungen in der Nachkriegszeit	68
g) Jüngere Entwicklungen	69
3. Gas	72
a) Bewilligungssystem und Widerstände	72
b) System der Gebietsmonopole	73
c) Konsolidierung unter dem <i>Traité de 1855</i>	75
d) System der <i>régie intéressée</i>	77
e) Nationalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg	79
f) Jüngere Entwicklungen	82
4. Elektrizität	84
a) Anfänge und dünner nationaler Rechtsrahmen	84
b) Bewilligungsregime in Paris	85

c) Konzessionierung	87
d) Regelung der Stromtarife	90
e) Ausbau der Stromversorgung in der Zwischenkriegszeit	92
f) Nationalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg	93
g) Modalitäten der Leistungserbringung	95
h) Jüngere Entwicklungen	97
5. Eisenbahn	99
a) Verhaltene Anfänge	99
b) System der <i>économie mixte</i>	101
c) Dezidierte staatliche Förderung im Zweiten Kaiserreich	103
d) Der Plan <i>Freycinet</i>	106
e) Vereinheitlichung des Bahnsystems ab 1921	107
f) Verstaatlichung und Gründung der SNCF	108
g) Jüngere Entwicklungen	110
III. Schlussfolgerungen zu den Versorgungspflichten in Frankreich	113
1. <i>Service public</i> als begriffliches Zuhause für die Leistungsverwaltung	113
2. Dogmatische Ursprünge – gerichtliche Handhabung	114
3. Wechselseitigkeit des Verhältnisses zur Praxis	115
4. Rolle des Staates in der Entwicklung	116
5. Gründe für das staatliche Engagement	118
6. Der Ausbau des <i>service public</i>	120
7. Tarifeingriffe	122
8. Rolle von Wettbewerb und Monopol	124
§ 2 Daseinsvorsorge in Deutschland	126
I. Daseinsvorsorge als überdachendes Konzept	126
1. Genese des Begriffs durch <i>Forsthoff</i>	126
2. Einordnung der Darstellung <i>Forsthoffs</i>	129
3. Rezeption des Begriffs	130
4. Folgerungen	133
II. Entwicklung des Versorgungsrahmens in den einzelnen Sektoren	134
1. Post	134
a) Auftragserbringung durch die Familie <i>Taxis</i>	134
b) Erhebung zum Kaiserlichen Postregal	135
c) Entstehung der Deutschen Reichspost	137
d) Deutsche Bundespost	138
e) Jüngere Entwicklungen	139
2. Telekommunikation	140
a) Optische Telegraphie	140
b) Aufkommen der elektrischen Telegraphie	141
c) Regelung der Telegraphie nach der Reichsgründung	143

d) Etablierung des Telefons	145
e) Regelung des Telefonwesens nach dem Ersten Weltkrieg	147
f) Regelung des Telefonwesens unter dem Grundgesetz	149
g) Jüngere Entwicklungen	149
3. Gas und Strom	150
a) Ursprünge der Leistungserbringung im Gasbereich	150
aa) Privatwirtschaftliche Anfänge	150
bb) Kommunalisierung der Gasversorgung	152
cc) Verselbstständigung der kommunalen Unternehmen	153
b) Ursprünge der Leistungserbringung im Elektrizitätsbereich	154
aa) Frühe private Leistungserbringung	154
bb) Kommunale und gemischtwirtschaftliche Aufgabenträger	156
cc) Verstaatlichungsbestrebungen auf Reichsebene	157
c) Einheitlicher Rechtsrahmen des Energiewirtschaftsgesetzes von 1935	158
d) Fortbestand des Regelungsrahmens in der Bundesrepublik Deutschland	160
e) Regelungsrahmen in der DDR	161
f) Jüngere Entwicklungen	162
4. Eisenbahnsektor	163
a) Staats- vs. Privatbahnprinzip	163
aa) Ursprüngliche Entwicklung	163
bb) Generelle rechtliche Einrahmung	165
cc) Vorgaben aus der Konzessionierung	167
dd) Eisenbahnkommissäre als institutionelle Vorkehrung	167
b) Teilweise Vereinheitlichung auf Reichsebene	168
c) Graduelle Verstaatlichung auf Länderebene	169
d) Verreichlichung in der Weimarer Republik	172
e) Neukonzeption nach dem Zweiten Weltkrieg	174
f) Jüngere Entwicklungen	176
<i>III. Schlussfolgerungen zu den Versorgungspflichten in Deutschland</i>	178
1. Freischwebendes Konzept der Daseinsvorsorge	178
2. Frage der staatlichen oder privaten Leistungserbringung	179
3. Bedeutende Rolle der lokalen Gebietskörperschaften	180
4. Motive staatlicher Beteiligung an der Leistungserbringung	181
5. Zusammenhang zur Staatswerdung	182
6. Rolle von Wettbewerb und Monopol	184
7. Unterschiedliche verfassungsrechtliche Einrahmung	185
8. Instrumente zur Sicherstellung der Grundversorgung	186
9. Existiert ein Modell der Daseinsvorsorge?	187

§ 3 <i>Public utilities</i> in Großbritannien	189
I. Fehlen eines übergreifenden Konzeptes	189
II. Entwicklung des Versorgungsrahmens in den einzelnen Sektoren	190
1. Post	190
a) Das Regime der <i>King's Mail</i>	190
b) Lokale Ergänzungen: Das Beispiel der <i>Penny Posts</i>	191
c) Postreform <i>Rowland Hills</i>	192
d) Gestaltung des Postnetzes und Organisation	194
e) Postmonopol	196
f) Versorgungspflichten	197
g) Jüngere Entwicklungen: Liberalisierung und Privatisierung	198
2. Telekommunikation	200
a) Kostspielige Nationalisierung des Telegraphenwesens	200
b) Mäandernder Umgang mit dem Telefonwesen	201
c) Verstaatlichung	204
d) Privatisierung	205
e) Liberalisierung	206
f) Versorgungsvorgaben	209
g) Jüngere Entwicklungen	211
3. Gas	212
a) Ursprüngliche Regelung der Gasversorgung	212
b) Versorgungsvorgaben	213
c) Von Privilegien zu Gebietsmonopolen	215
d) Ausbau und Verbraucherorientierung des Regelwerks	216
e) Privatisierung und Liberalisierung	218
f) Jüngere Entwicklungen	220
4. Strom	221
a) Ursprüngliches Bewilligungssystem	221
b) Gemeinden als Stromversorger	223
c) Etablierung des <i>national grid-iron</i>	224
d) Nationalisierung in der Nachkriegszeit	225
e) Privatisierung und Liberalisierung	225
f) Jüngere Entwicklungen	226
5. Eisenbahn	228
a) Anfänge und stürmischer Ausbau	228
b) Versorgungsvorgaben	230
c) Weiteres Wachstum und Konzentrationsprozess	232
d) Verstaatlichung in der Nachkriegszeit	233
e) Privatisierung	234
f) Liberalisierung	235
g) Jüngere Entwicklungen	236

<i>III. Schlussfolgerungen zu den Versorgungspflichten in Großbritannien</i>	237
1. Parallelität und Radikalität der Entwicklung der Eigentumsverhältnisse	237
2. Vielzahl der Wege staatlicher Involvierung	239
3. Wandel der Motive	239
4. Versorgungspflichten vor dem Hintergrund von <i>laisser faire</i>	241
5. Preiskontrolle	242
6. Experimentierfreudigkeit	243
7. Vorbildfunktion	243
8. Versorgung durch Wettbewerb	244
§ 4 Schlussfolgerungen zu den mitgliedstaatlichen Versorgungsmodellen	247
<i>I. Parallelen und stille Koordination</i>	247
<i>II. Formen des Wettbewerbs und ihre Bedeutung</i>	249
<i>III. Motive staatlicher Versorgung</i>	251
1. Staatsbezogene Interessen	252
2. (Volks-)Wirtschaftliche Interessen	254
3. Versorgungsinteressen	256
4. Weitere öffentliche Interessen	258
<i>IV. Versorgung als Staatserfahrung</i>	259
<i>V. Mitgliedstaatliches Modell?</i>	261
<i>VI. Grundsatzbasiiertheit des Regelungsrahmens</i>	262
<i>VII. Aura des service public</i>	263

Zweiter Teil

Unionsrechtlicher Rahmen

§ 5 Primärrechtliche Vorgaben	267
<i>I. Zwischen Markt- und Versorgungsmodell</i>	267
1. Marktorientierung	267
a) Primärrechtliche Grundlagen	267
b) Zunehmende Fokussierung auf Versorgungsleistungen	268
c) Relevante primärrechtliche Elemente	271
aa) Art. 106 Abs. 1 und 2 AEUV	271
bb) Art. 101 und 102 AEUV	273
cc) Art. 107 und 93 AEUV	274
dd) Diskriminierungsverbote und Grundfreiheiten	277

ee) Grundrechte	278
(1) Allgemeines	278
(2) Unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh)	279
(3) Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten (Art. 15 GRCh)	281
(4) Eigentumsrecht (Art. 17 GRCh)	281
2. Versorgungsorientierung	284
a) Soziale Ausrichtung des Werte- und Zielkanons der EU	284
aa) Grundzüge des Zielgeflechts	284
bb) Einzelne Bestandteile mit Blick auf ein „europäisches Sozialmodell“	285
b) Tragweite von Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26	287
aa) Genese	287
bb) Regelungsinhalte von Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26	289
(1) Natur und Ziel der Bestimmungen	289
(2) Geltungsbereich der Bestimmungen	290
(3) Normative Tragweite	291
c) Grundrechtsgewährleistung (Art. 36 GRCh)	293
aa) Grundsatz	293
bb) Anwendungsbereich	293
cc) Respektierungspflicht	294
3. Art. 106 Abs. 2 AEUV als Dreh- und Angelpunkt	295
a) Zweck und Natur der Bestimmung	295
b) Anwendungsbereich und Mechanik der Bestimmung	296
c) Anwendungsvoraussetzungen	298
aa) Betrauung eines Unternehmens mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	298
(1) Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	298
(i) Definitionsanläufe	298
(ii) Konturierung gemäß der Rechtsprechung	300
(2) Betrauung	303
bb) Verhinderung der Aufgabenerfüllung	304
cc) Keine Beeinträchtigung der Entwicklung des Handelsverkehrs und Unionsinteresse	308
d) Rechtsfolge: Möglichkeit der Abweichung vom Unionsrecht	309
e) Verhältnis zum Sekundärrecht	310
aa) Allgemeines	310
bb) Zusammenspiel in der Rechtsetzung	310
cc) Zusammenspiel in der Rechtsanwendung	312
f) Schlussfolgerungen	314
II. Kompetenznormen	315
1. Allgemeines	315
2. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse	317
a) Art. 106 Abs. 3 AEUV	317
b) Art. 14 Satz 2 AEUV	319

3. Rechtsangleichung	321
a) Art. 114 AEUV	321
b) Art. 53 Abs. 1 i.V.m. Art. 62 sowie Art. 59 Abs. 1 AEUV	322
c) Praxis	322
4. Sektorvorschriften	325
a) Art. 91 Abs. 1 AEUV	325
b) Art. 194 Abs. 2 AEUV	327
5. Weitere Kompetenzgrundlagen	327
a) Art. 170 ff. AEUV	327
b) Art. 109 AEUV	328
<i>III. Schutz der innerstaatlichen Eigentumsordnung</i> (Art. 345 AEUV)	329
1. Ursprung der Vorschrift	329
2. Auslegung der Vorschrift	330
3. Implikationen für die öffentliche Versorgung	331
4. Folgerungen	333
<i>IV. Transeuropäische Netze</i>	334
1. Begriff und Genese der Vorschriften	334
2. Ziele und Rahmen der transeuropäischen Netze	335
3. Instrumente zur Umsetzung	336
4. Folgerungen	338
<i>V. Schlussfolgerungen zu den primärrechtlichen Grundlagen</i>	339
1. Zu Breite und Dichte der primärrechtlichen Grundlagen	339
2. Vergleich zur verfassungsrechtlichen Einrahmung in den Mitgliedstaaten	341
3. Primärrechtliche Zurückhaltung gegenüber den Mitgliedstaaten	342
4. Wirtschaftsmodell	343
5. Interdependenzen zwischen Primär- und Sekundärrecht: Aufwärtsprägung	345
§ 6 Grundelemente der Sektorregelungen	347
<i>I. Natürliche Monopole, Wettbewerb und Werkzeugkasten der Regulierung</i>	347
1. Grundentscheidung für den Wettbewerb	347
2. Regulierungserfordernis der Netzwerkindustrien aufgrund des Vorliegens natürlicher Monopole	349
3. Werkzeugkasten des sektoriellen Sekundärrechts	350
<i>II. Marktöffnung</i>	351
1. Allgemeines	351
2. Telekommunikation	352
a) Segmentweise Marktöffnung	352
b) Begleitende Harmonisierung	356

c) Bemerkungen	356
3. Postbereich	357
a) Primärrechtliche Erwägungen	357
b) Sekundärrechtliche Erfassung	358
c) Sekundärrechtliche Weiterentwicklung der Marktöffnung	361
d) Sekundärrechtliche Vollendung der Marktöffnung	362
e) Bemerkungen	362
4. Elektrizitäts- und Gasbereich	363
a) Frühe Anläufe gestützt auf das Primärrecht	363
b) Schrittweise Liberalisierung gestützt auf das Sekundärrecht	365
c) Bemerkungen	368
5. Eisenbahnbereich	369
a) Frühe Regelungen: Sanierung, Wettbewerb und Kooperation	369
b) Richtlinie 91/440 als Grundstein europäischer Eisenbahnpolitik	371
c) Liberalisierung des Güterverkehrs durch das erste und zweite Eisenbahnpaket	372
d) Liberalisierung des internationalen Personenverkehrs durch das dritte Eisenbahnpaket	373
e) „Vollendung“ der Liberalisierung im vierten Eisenbahnpaket	374
f) Fazit	376
<i>III. Marktzugang</i>	<i>378</i>
1. Allgemeines	378
2. Telekommunikationsbereich	378
3. Postbereich	381
4. Elektrizitäts- und Gasbereich	383
5. Eisenbahnbereich	385
6. Folgerung	386
<i>IV. Zugang zur Infrastruktur als Instrument</i>	<i>387</i>
1. Allgemeines	387
2. Telekommunikationsbereich	388
3. Postbereich	390
4. Elektrizitäts- und Gasbereich	392
5. Eisenbahnbereich	396
<i>V. Mögliche Trennungsvorgaben</i>	<i>399</i>
1. Allgemeines	399
2. Telekommunikationsbereich	401
3. Postbereich	402
4. Elektrizität- und Gasbereich	403
5. Eisenbahnbereich	406
<i>VI. Leistungserbringer als unabhängige Unternehmen</i>	<i>410</i>
<i>VII. Institutionelle Strukturen</i>	<i>415</i>
1. Segmentierung des Behördengefüges	415

2. Telekommunikation	417
3. Postbereich	418
4. Elektrizitäts- und Gasbereich	420
5. Eisenbahnbereich	423
<i>VIII. Schlussfolgerungen</i>	<i>427</i>
1. Europäisierung der Sektorregelung	427
2. Ähnlichkeit und Kontinuität der Regelungsmuster	428
3. Formell-struktureller Ansatz	429
4. Kohärenz und Spannungsfelder des Regelungsansatzes	429

Dritter Teil

Gestaltungselemente der Versorgungspflichten

§ 7 Ursprünge und Entwicklung der Versorgungspflichten . . .	435
<i>I. Ausgangspunkt der Darstellung</i>	<i>435</i>
<i>II. Telekommunikationsbereich</i>	<i>435</i>
1. Frühe Erwägungen	435
2. Grundsteinlegung in der Richtlinie 95/62 (Sprachtelefonienrichtlinie)	439
3. Konkretisierung und Ergänzung in der Richtlinie 97/33 (Zusammenschaltungsrichtlinie)	440
4. Neufassung in der Richtlinie 98/10 (ONP-Richtlinie)	441
5. Kodifizierung durch die Richtlinie 2002/22 (Universaldienstrichtlinie)	444
6. Punktuelle Weiterentwicklung und Ergänzung durch die Richtlinie 2009/136 (Rechte der Bürger-Richtlinie)	446
7. Ausbau, Rückbau und teilweise Vollharmonisierung durch die Richtlinie 2018/1972 (EKEK)	448
8. Schlussfolgerungen	448
<i>III. Postbereich</i>	<i>449</i>
1. Frühe Erwägungen	449
2. Richtlinie 97/67	450
3. Retuschen durch die Richtlinie 2002/39	453
4. Umbau des Regelwerks durch die Richtlinie 2008/6	454
5. Grenzüberschreitende Paketdienste: Verordnung 2018/644	456
6. Schlussfolgerungen	456
<i>IV. Energiebereich</i>	<i>457</i>
1. Frühe Erwägungen	457
2. Vorläuferregelungen	458
3. Erstes Regelungspaket: Richtlinien 96/92 und 98/30	459
a) Jahre der Diskussion	459

b) Errichtung des ersten Rahmens für den Energiebinnenmarkt . . .	460
c) Fazit	462
4. Zweites Regelungspaket: Richtlinien 2003/54 und 2003/55	463
a) Vollendung der Liberalisierung und Stärkung der gemeinwirtschaftlichen Ziele	463
b) Neuerungen im Einzelnen	464
aa) Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	464
bb) Grundversorgungspflicht	464
cc) Verbraucherschutz	465
dd) Konzept schutzbedürftiger Kunden	466
ee) Weitere Vorgaben zum behördlichen Gefüge	466
c) Fazit	468
5. Drittes Regelungspaket: Richtlinien 2009/72 und 2009/73	469
a) Allgemeines	469
b) Wechselmöglichkeiten	469
c) Vertiefung des Konzepts schutzbedürftiger Kunden	470
d) Ausbau der Informationspflichten	471
e) Durchsetzungsmechanismen und -kompetenzen	472
f) Fazit	474
6. Neufassung im Rahmen des Maßnahmenpakets „Saubere Energie für alle Europäer“: Richtlinie 2019/944	474
a) Ursprüngliche Stoßrichtungen der Vorlage	474
b) Freie Versorgerwahl und Marktpreise	475
c) Wechselprozedere	476
d) Verbraucherrechte	476
e) Schutzbedürftige Kunden und Energiearmut	477
f) Aktivierung der Verbraucherinnen und Verbraucher	478
g) Fazit	479
7. Schlussfolgerungen	479
<i>V. Eisenbahnbereich</i>	481
1. Vorläuferregelungen	481
2. Richtlinie 91/440: Augenmerk auf den Binnenmarkt	483
3. Verordnung 1893/91: Weiterer Spielraum für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	484
4. Erstes und zweites Eisenbahnpaket: Vertiefung des Ansatzes der Richtlinie 91/440	485
5. Drittes Eisenbahnpaket: Passagierrechte und Vergabe von Personenverkehrsdiensten	486
6. Viertes Eisenbahnpaket	490
7. Verordnung 2021/872 zur Neufassung der Verordnung 1371/2007	492
8. Schlussfolgerungen	494
<i>VI. Schlussfolgerungen</i>	496
1. Unterschiede in der Entstehung	496
2. Gemeinsamkeiten in der Entstehung	497

3. Innovationskraft	498
4. Vielfalt der Motive	498
5. Oszillierendes Verhältnis zum Markt	501
6. Entwicklung und Versorgungswende	502
§ 8 Versorgungspflichten und zulässige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	504
<i>I. Grundstock vs. Gestaltungsraum der Versorgung</i>	504
1. Unterscheidung	504
2. Briefpost als Beispiel	505
3. Anwendbarer Rechtsrahmen	506
<i>II. Versorgungspflichten und deren Umfang</i>	507
1. Unionsrechtliche Versorgungspflichten	507
a) Grundlagen	507
b) Regelung in den Sektoren	508
c) Schlussfolgerungen	511
2. Verpflichtungsumfang	513
a) Umfang in persönlicher Hinsicht	513
b) Umfang in sachlicher Hinsicht	514
aa) Telekommunikationsbereich	514
bb) Postbereich	517
cc) Energiebereich	519
dd) Eisenbahnbereich	519
c) Umfang in geographischer Hinsicht	520
d) Umfang in zeitlicher Hinsicht	523
e) Weitere Aspekte	524
f) Schlussfolgerungen	525
<i>III. Zulässige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen</i>	526
1. Ausgangspunkt: Der Rahmen zulässiger Solidarität	526
2. Spielarten	526
3. Konkrete Artikulierung in den einzelnen Sektoren	528
a) Ausgangspunkt	528
b) Telekommunikationsbereich	528
aa) Universaldienst	529
bb) Zusätzliche Pflichten	530
cc) Endnutzerrechte	531
dd) Folgerungen	531
c) Postbereich	531
d) Elektrizitätsbereich	533
e) Gasbereich	535
f) Eisenbahn	536
4. Sektorvergleich	537
<i>IV. Schlussfolgerungen</i>	538

§ 9 Wege der Sicherstellung der Versorgung	540
I. Versorgungsziel als Ausgangspunkt	540
II. Sektorregelungen im Einzelnen	541
1. Postbereich	541
2. Telekommunikationsbereich	543
3. Strombereich	546
4. Gasbereich	549
5. Eisenbahnbereich	550
III. Schlussfolgerungen	562
1. Mehrzahl der Ansätze – Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten	562
2. Spielarten der Ansätze	563
3. Außerhalb der Reihe: Eisenbahnsektor	564
4. Marktorientierung	566
§ 10 Qualität der Leistungserbringung	568
I. Allgemeines	568
II. Leistungsparameter im Einzelnen	570
1. Zugänglichkeit	570
2. Kontinuität	572
a) Ursprünge und Ausrichtung	572
b) Sektorregelungen	573
c) Folgerungen	577
3. Zuverlässigkeit/Qualität im engeren Sinne	578
a) Ursprünge und Ausrichtung	578
b) Sektorregelungen	579
aa) Telekommunikationsbereich	579
(1) Allgemeines	579
(2) Generelle Qualitätsvorschriften	579
(3) Qualitätsvorschriften im Universaldienst	580
(4) Spezifische Qualitätsvorschriften	581
bb) Postbereich	581
cc) Energiebereich	584
dd) Eisenbahnbereich	585
c) Folgerungen	590
4. Sicherheit	591
a) Eisenbahnbereich	591
b) Postbereich	592
c) Telekommunikationsbereich	593
d) Energiebereich	596
e) Vergleich	598
5. Transparenz	599

a) Allgemeines	599
b) Informationen zuhanden der Nutzerinnen und Nutzer	599
c) Informationen zuhanden der Öffentlichkeit	601
d) Informationen gegenüber den Behörden	602
e) Folgerungen	603
<i>III. Um- und Durchsetzung der Qualitätsstandards</i>	605
1. Allgemeines	605
2. Transparenzbasierte Umsetzungsmechanismen	606
3. Mechanismen der Rechtsdurchsetzung durch die Behörden	606
4. Mechanismen der Rechtsdurchsetzung durch die Nutzerinnen und Nutzer	608
5. Folgerungen	609
<i>IV. Schlussfolgerungen</i>	609
1. Begründung des Qualitätsrahmens	609
2. Besteht ein europäisches Qualitätsmodell?	611
3. Rolle der Qualitätsinformationen	611
4. Qualität durch Technik	611
5. Wirksamkeit des Qualitätsrahmens	612
6. Qualität und die „Seele“ des <i>service public</i>	612
7. Qualität und Markt	614
§ 11 Preise und Tarife	615
<i>I. Ausgangspunkt: Freie Preisgestaltung vs. Preisregulierung</i>	615
1. Von Nutzen und Problemen freier Preissetzung	615
2. Staatliche Eingriffe in die Preisbildung	616
3. Unionsrechtliche Ansätze	616
<i>II. Stoßrichtung der Liberalisierung: Eindämmung der Preisregulierung</i>	618
<i>III. Schutzstoßrichtung: Ermöglichung von Eingriffen</i>	622
1. Allgemeines	622
2. Unionsrechtliche Kompetenzgrundlagen	622
a) Beobachtungspflichten	622
b) Eingriffsmechanismen nach Sektoren	623
aa) Überblick	623
bb) Umfassende Universaldienst- bzw. Grundversorgungsansätze (Post und Gas)	623
cc) Zielgerichtete Universaldienst- bzw. Grundversorgungsansätze (Telekommunikation und Strom)	624
(1) Allgemeines	624
(2) Telekommunikationsbereich	625
(3) Strombereich	627
(4) Folgerungen	629
dd) Leistungsbezogener Ansatz (Eisenbahn)	629

3. Instrumentarium	631
a) Allgemeines: Ex-ante- und Ex-post-Regulierung	631
b) Preisfestlegung	632
c) <i>Rate-of-return</i> -Regulierung	633
d) <i>Price-cap</i> -Regulierung	636
aa) Allgemeines	636
bb) Parameter	637
cc) Vor- und Nachteile	639
dd) Fazit	641
e) <i>Yardstick</i> -Regulierung	641
4. Praxis	642
a) Allgemeines	642
b) Elektrizitäts- und Gasbereich	643
c) Telekommunikationsbereich	644
d) Eisenbahnbereich	644
e) Postbereich	645
<i>IV. Unionsvorgaben zur Preisgestaltung</i>	<i>646</i>
1. Allgemeines	646
2. Erschwinglichkeit	647
a) Allgemeines	647
b) Impliziter Standard	648
c) Klassischer Standard	648
d) Differenzierter bzw. marktorientierter Standard	649
3. Einheitliche Tarife	651
4. Entfernungsunabhängigkeit	653
5. Kostenorientierung	653
a) Sektorregelungen	653
b) Ziel und Tragweite des Standards	656
6. Transparenz	657
a) Sektorregelungen	657
b) Ziel und Tragweite des Standards	660
7. Nichtdiskriminierung	661
a) Sektorregelungen	661
b) Ziel und Tragweite des Standards	663
8. Weitere materielle Standards	665
9. Folgerungen	666
a) Klassische vs. marktorientierte Grundsätze	666
b) Differenzierungen	667
c) Überschneidungen und Zielkonflikte	667
d) Spannungsfeld zur freien Preisbildung	668
<i>V. Preisfestlegungen im Unionsrecht</i>	<i>668</i>
1. Allgemeines	668
2. Kategorien	669
a) Nebenleistungen mit Wettbewerbsstoßrichtung	669
b) Nebenleistungen mit Schutzstoßrichtung	670

c) Preisregulierung der Hauptleistung: Roaminggebühren im Mobilfunkbereich	670
aa) Ursprung und Ziel der Regelung	670
bb) Geltendes Regelungsregime	672
cc) Geltungsdauer und Tragweite	675
d) Preisregulierung der Hauptleistung: Intra-EU-Kommunikation	676
aa) Grundsatz und Zielsetzung	676
bb) Regelung im Detail	677
cc) Befristung und Tragweite	678
e) Perspektive: Mögliche Preisregulierung der grenzüberschreitenden Paketzustellung	678
<i>VI. Schlussfolgerungen</i>	680
1. Grundsatz der freien Preisfestlegung im Widerstreit	680
2. Eigenständiger unionsrechtlicher Ansatz	681
3. Unionseingriffe gemessen am eigenen Maßstab	681
4. Verlagerung der Eingriffe ins Unionsrecht	682
 § 12 Sondervorschriften für bestimmte Nutzergruppen	684
<i>I. Allgemeines</i>	684
<i>II. Primär- und völkerrechtlicher Rahmen der Regelungen</i>	685
<i>III. Sektorregelungen</i>	686
1. Telekommunikationsbereich	686
a) Ziele	686
b) Schutzkategorien	687
c) Schutzmaßnahmen für Personen mit geringem Einkommen oder besonderen sozialen Bedürfnissen	688
d) Schutzmaßnahmen für Personen mit Behinderungen	690
aa) Gleichwertigkeit als Leitmotiv	690
bb) Gleichwertigkeit im Zugang	691
cc) Gleichwertigkeit in der Auswahl	693
dd) Allgemeine Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichwertigkeit	694
e) Folgerungen	695
2. Elektrizitäts- und Gasbereich	697
a) Ziele	697
b) Schutzkategorien	698
aa) Schutzbedürftigkeit	698
bb) Von Energiearmut betroffene Personen	699
cc) Anderweitig schutzbedürftige Personen	700
dd) Kunden in abgelegenen Gebieten	700
ee) Umgang mit juristischen Personen und Folgerungen	701
c) Maßnahmen für schutzbedürftige Kunden im Allgemeinen	702
d) Maßnahmen für Kunden in abgelegenen Gebieten	704

e) Folgerungen	705
3. Eisenbahnbereich	706
a) Ziele	706
b) Personenkategorien	707
c) Gewährleistungen durch Fahrgastrechte	708
d) Tarifliche Privilegierungen	711
e) Folgerungen	711
4. Postbereich	712
a) Völkerrechtlicher Kontext, Ziele und Schutzkategorie	712
b) Schutzmaßnahme	714
c) Folgerungen	714
<i>IV. Schlussfolgerungen</i>	<i>715</i>
1. Einheitliches Regelungsmuster	715
2. Divergenzen zwischen den Regelungen	715
3. Verhältnismäßigkeit als Grundmotiv	716
§ 13 Informationspflichten	718
<i>I. Allgemeines</i>	<i>718</i>
1. Spielarten	718
2. Zielsetzungen	719
3. Zusammenspiel mit dem weiteren Verbraucherschutzrecht	719
a) Informationsparadigma	719
b) Dienstleistungsrichtlinie und Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr	720
c) Verbraucherrechterichtlinie	721
d) Verordnung zum <i>Single Digital Gateway</i>	723
e) Folgerungen zum Fokus der Untersuchung	723
<i>II. Sektorregelungen</i>	<i>724</i>
1. Telekommunikation	724
a) Informationspflichten gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern	724
aa) (Vor-)Vertragliche Informationen	724
bb) Nutzerinformationen während der Inanspruchnahme des Dienstes	727
cc) Informationen über die Rechte und ihre Durchsetzung	728
dd) Weitere Informationspflichten	729
ee) Folgerungen	729
b) Informationspflichten gegenüber und zwischen Behörden	730
aa) Informationspflichten der Unternehmen	730
bb) Informationspflichten zwischen den Behörden	731
cc) Folgerungen	732
c) Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit	733
d) Folgerungen	734
2. Elektrizität und Gas	735

a) Informationspflichten gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern	735
aa) (Vor-)Vertragliche Informationen	736
bb) Nutzerinformationen während des Dienstes	737
cc) Informationen über die Rechte und ihre Durchsetzung	739
dd) Folgerungen	741
b) Informationspflichten gegenüber und zwischen Behörden	741
aa) Informationspflichten der Unternehmen	741
bb) Informationspflichten zwischen den Behörden	742
c) Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit	743
d) Folgerung	744
3. Post	744
a) Informationspflichten gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern	744
b) Informationspflichten gegenüber und zwischen Behörden	745
aa) Informationspflichten der Unternehmen	745
bb) Informationspflichten zwischen den Behörden	746
c) Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit	748
d) Folgerungen	750
4. Eisenbahn	751
a) Informationspflichten gegenüber den Nutzerinnen und Nutzern	751
aa) (Vor-)Vertragliche Informationen	751
bb) Nutzerinformationen während des Dienstes	752
cc) Informationen über die Rechte und ihre Durchsetzung	753
dd) Folgerungen	753
b) Informationspflichten gegenüber und zwischen Behörden	754
aa) Informationspflichten der Unternehmen	754
bb) Informationspflichten zwischen den Behörden	755
c) Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit	757
<i>III. Schlussfolgerungen</i>	759
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Sektoren	759
2. Zusammenspiel mit dem allgemeinen Verbraucherrecht	760
3. <i>Customer empowerment</i> als überdachendes Ziel	761
4. Regelungsziel „gläserner Dienste“?	761
5. Umfang und Nützlichkeit von Nutzerinformationen	762
6. „Marktspin“ der Informationspflichten	764
§ 14 Auswahl- und Wechselmöglichkeiten	766
I. <i>Allgemeines</i>	766
II. <i>Telekommunikation</i>	768
III. <i>Energierecht</i>	773
IV. <i>Eisenbahn</i>	779
V. <i>Post</i>	782

VI. <i>Schlussfolgerungen</i>	783
1. Wahlmöglichkeiten als Teil des europäischen <i>service public</i> bzw. der europäischen Daseinsvorsorge	783
2. Unterschiedliches Gewicht in der Gesetzgebung	784
3. Unterschiedliche Bedeutung der freien Wahl?	785
4. Wirkungen des Auswahlinstrumentariums	786
5. Auslagerung des Wechsels	788
§ 15 Vertragsgestaltung	789
I. <i>Allgemeines</i>	789
1. Grundsatz	789
2. Zusammenspiel mit allgemeinen Vorschriften des europäischen Vertrags- und Verbraucherschutzrechts	789
a) Allgemeines	789
b) Verbraucherrechterichtlinie	790
c) Die Klausel-Richtlinie	791
d) Weitere Rechtsakte	793
e) Folgerung	795
II. <i>Rechtsnatur des Verhältnisses</i>	796
III. <i>Vorvertragliche Pflichten</i>	797
IV. <i>Vertragsform</i>	798
V. <i>Vertragsbindung</i>	799
VI. <i>Vertragsinhalte</i>	802
VII. <i>Weitere Vertragsmodalitäten</i>	803
1. Zahlungsmodalitäten und Vertriebswege	803
2. Umgang mit Zahlungsverzug	805
3. Einseitige Änderungen der Vertragsbedingungen	806
VIII. <i>Vertragsstreitigkeiten und Leistungsstörungen</i>	810
IX. <i>Schlussfolgerungen</i>	811
1. Kontraktualisierung	811
2. Einheitlichkeit des Regelungsmusters	812
3. Außen Vertrag – innen Reglement?	814
§ 16 Rechtsdurchsetzung durch die Nutzerinnen und Nutzer	815
I. <i>Allgemeines</i>	815
II. <i>Zum Zusammenspiel der unterschiedlichen Verfahren</i>	816

III. Sektorregelungen im Einzelnen	817
1. Telekommunikationsbereich	817
2. Postbereich	819
3. Elektrizitätsbereich	820
4. Gasbereich	821
5. Eisenbahnbereich	823
IV. Schlussfolgerungen	824
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	824
2. Modell der Rechtsdurchsetzung	825
§ 17 Rechtsverhältnis zwischen Staat und Betrauten	827
I. Zwecke der Formalisierung	827
II. Form des Rechtsverhältnisses	828
III. Inhalte des Rechtsverhältnisses	829
1. Allgemeines	829
2. Katalog der Regelungsinhalte	829
3. Dienstleistungsverträge im Eisenbahnbereich insbesondere	831
IV. Vertragslaufzeit	832
1. Der grundlegende <i>trade-off</i>	832
2. Sektorregelungen im Einzelnen	833
3. Vergleichende Betrachtungen	837
V. Schlussfolgerungen	838
1. Verrechtlichung und Formalisierung	838
2. Rolle des Unionsrechts	839
3. Tendenz zur Konvergenz?	839
§ 18 Abgeltung und Finanzierung der Leistungen	840
I. Beihilfenrechtlicher Rahmen	840
1. Grundsätzliches Beihilfeverbot	840
2. Voraussetzungen für die Anwendung des Beihilfeverbots	841
a) Beihilfebegriff im Allgemeinen	841
b) Unternehmen	842
c) Begünstigung	843
d) Staatliche Mittel	844
e) Selektivität	844
f) Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel	845
g) Folgerungen	846
3. Art. 93 AEUV: Sonderregelung für den Verkehrsbereich	846
4. Ausschluss der Beihilfe: <i>Altmark Trans</i>	847

5. Erleichtertes Regime: De-minimis-Verordnung und DAWI-Beschluss	849
6. Ansonsten: Notifizierung im DAWI-Rahmen	851
<i>II. Sektorrechtliche Voraussetzungen staatlicher Finanzierung</i>	<i>855</i>
1. Abgeltungsmechanismen	855
a) Post	855
b) Telekommunikation	857
c) Elektrizität und Gas	859
d) Eisenbahn	859
aa) Vergabe- und Abgeltungsmodi	859
bb) Regelungsrahmen	860
(1) Anwendungsbereich und Regelungszweck	860
(2) Öffentlicher Dienstleistungsauftrag als primäre Form	861
(3) Obligatorische Inhalte öffentlicher Dienstleistungsaufträge	862
(4) Folgerung: Sekundärrechtliches Sonderregime	864
cc) Seitenblick: Infrastrukturbereich	864
2. Berechnung der Abgeltung	865
a) Nettokosten im Post- und Telekommunikationsbereich	865
aa) Regelungen	865
bb) Spezifische Fragestellungen	868
(1) Vorteile der Universaldienstleistung	868
(2) Vermeidung der Doppelzählung	869
(3) Anreize für Kosteneffizienz	869
(4) Anspruch auf angemessenen Gewinn	870
(5) Buchhaltungsvorgaben	871
(6) Folgerungen	872
cc) Methoden	873
dd) Praxis	877
b) Primärrechtlicher Rahmen im Elektrizitäts- und Gasbereich	878
c) Nettoeffekt im Eisenbahnbereich	878
aa) Allgemeines	878
bb) Formel zur Berechnung des Nettoeffekts	879
cc) Einzelfragen	880
3. Folgerungen	883
<i>III. Finanzierungsmodelle</i>	<i>885</i>
1. Überblick der Regelungsregime	885
2. Sektorregelungen	886
a) Postbereich	886
b) Telekommunikationsbereich	888
c) Energiebereich	889
d) Eisenbahnbereich	890
3. Finanzierung über Sektorbeiträge im Besonderen	892
a) Ausrichtung und Ursprung	892
b) Funktionsweise des Mechanismus	893

aa) Verfahren	893
bb) Beitragssubjekte	895
(1) Postbereich	895
(2) Telekommunikationsbereich	897
cc) Finanzierungsbasis	898
(1) Mögliche Parameter	898
(2) Postbereich	899
(3) Telekommunikationsbereich	901
dd) Beitragshöhe und Beitragsvolumen	901
ee) Beitragsberechtigung	902
c) Verwaltung des Fonds	903
4. Praxis	903
<i>IV. Schlussfolgerungen</i>	<i>906</i>
1. Doppelte Varianz	906
2. Breite der Finanzierungsbasis und Konturen der Solidarität	907
3. Nutzerfinanzierung	908
4. Entwicklungsperspektiven: Zwischen vollständiger Individualisierung und Stärkung der Kollektivität	909

Vierter Teil

Schlussfolgerungen

§ 19 Charakteristiken des europäischen Versorgungssystems	915
<i>I. Versorgungssystem mit vielen Gesichtern</i>	<i>915</i>
1. Unterschiedliche Ausrichtungen des Versorgungssystems	915
2. Versorgungssystem als organisch gewachsenes Konstrukt	917
<i>II. Verhältnis zum Markt</i>	<i>917</i>
1. Markt als Bezugsgröße	917
2. Markt als integraler Bestandteil	919
3. Markt als Entwicklungsfaktor	921
<i>III. Zentrale Merkmale des Versorgungssystems</i>	<i>924</i>
1. Effizienz als Gravitationszentrum	924
2. Ausrichtung auf die Nutzerinnen und Nutzer	927
3. Vertrag als zentrales Gestaltungselement	931
4. Transparenz als Schlüsselinstrument	932
5. Outputorientierung vs. Regelung durch Technik	934
6. Technokratischer Charakter	937
7. „Seelenlosigkeit“ des Versorgungsansatzes	941
8. Individualisierung statt Einheitlichkeit	943
9. <i>Lois du service public européen?</i>	947

§ 20 Europäischer <i>service public in statu nascendi</i> ?	949
I. Gesamtsystem und Entwicklungsperspektiven	949
II. Rahmenordnung der Versorgung	949
III. Begründung europäischer Präsenz	951
IV. Dimensionen der weiteren Entwicklung	954
V. Funken der Staatlichkeit?	956
Literaturverzeichnis	959
Materialienverzeichnis	978
Sach- und Personenregister	981