



Christian H.P.M. Drees (Autor)

Postuniversaldienst

Rechtliche Entwicklungen in Vergangenheit, Gegenwart und europäischer Zukunft



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/741>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

Inhaltsübersicht

Erster Teil:

Die Konzepte des Universaldienstes in einem gewandelten Regelungsumfeld

| | | |
|-----|--|----|
| § 1 | Allgemeines zum Universaldienst | 9 |
| § 2 | Grundversorgung als Daseinsvorsorge | 23 |
| § 3 | Wandel der staatlichen Verantwortung | 35 |

Zweiter Teil:

Normative Vorgaben des Postuniversaldienstes und ihre Erfüllung in der Praxis

| | | |
|-----|---|-----|
| § 4 | Internationale und europäische Ausgestaltung | 57 |
| § 5 | Nationale verfassungsrechtliche Grundlagen | 67 |
| § 6 | Einfachgesetzliche Ausprägung | 87 |
| § 7 | Regulatorische Tätigkeiten der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post/Bundesnetzagentur | 137 |

Dritter Teil:

Reformbedarf und Überwachung der Universaldienstvorgaben

| | | |
|-----|--|-----|
| § 8 | Unabdingbarkeitsklausel (§ 11 Abs. 1 S. 3 PostG) | 163 |
| § 9 | Reichweite der Prüfung durch den Regulierer | 189 |

| | |
|---|-----|
| § 10 Entwicklungsperspektiven | 217 |
| Literaturverzeichnis | 229 |
| Zitierte Entscheidungen | 257 |
| Quellen im World Wide Web | 263 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|------|
| Abkürzungsverzeichnis | XIII |
| Einleitung | 1 |
| I. Ausgangspunkt | 1 |
| II. Problemaufriss und Gang der Darstellung | 2 |

Erster Teil:

Die Konzepte des Universaldienstes in einem gewandelten Regelungsumfeld

| | |
|---|----|
| § 1 Allgemeines zum Universaldienst | 9 |
| I. Grundlagen | 9 |
| II. Universaldienst | 11 |
| 1. Begriffsbestimmung | 11 |
| 2. Bedeutung im Bereich der Post | 12 |
| III. Vergleich mit ausgewählten anderen Netzwirtschaften | 14 |
| 1. Grundlagen | 14 |
| 2. Bereich Telekommunikation | 14 |
| a) Allgemeines | 14 |
| b) Universaldienstleistungen nach dem TKG | 16 |
| 3. Bereich Eisenbahn | 17 |
| a) Grundlagen | 17 |
| b) Die Gewährleistungsverantwortung | 18 |
| c) Konkrete Ausprägung | 20 |
| aa) Schienennetz | 20 |
| bb) Fernverkehrsangebot | 20 |
| cc) Nahverkehrsangebot | 21 |
| IV. Zusammenfassung | 22 |
| § 2 Grundversorgung als Daseinsvorsorge | 23 |
| I. Gemeinnutzen der Postversorgung | 23 |
| II. Postversorgung als Staatsinstitution | 23 |
| III. Teil der Leistungsverwaltung | 24 |
| IV. Staatliche Daseinsvorsorge - Versorgung mit Post | 25 |
| 1. Konzept der Daseinsvorsorge nach <i>Forsthoff</i> | 26 |
| 2. Abgrenzung zum service public - Konzept | 27 |
| a) Das französische Konzept des service public | 27 |

| | |
|--|-----------|
| b) Gemeinsamkeiten und Unterschiede zum Daseinsvorsorgekonzept | 30 |
| 3. Übertragung auf den Bereich der Post | 31 |
| V. Zusammenfassung | 32 |
| § 3 Wandel der staatlichen Verantwortung | 35 |
| I. Staatliche Eigenbetätigung in der Vergangenheit | 35 |
| II. Wandel der staatlichen Rolle im Universaldienst | 36 |
| 1. Historische Eckpunkte der Entwicklung hin zur Liberalisierung | 36 |
| a) Ausgangspunkt | 36 |
| b) Deutsches Reich von 1871 und Weimarer Republik | 38 |
| c) Post der Deutschen Demokratischen Republik | 39 |
| d) Verfassung der Bundesrepublik Deutschland | 40 |
| 2. Prozess der „Entstaatlichung“ | 41 |
| a) Begriffsbestimmung | 41 |
| b) Von der Daseinsvorsorge zur Infrastrukturverwaltung | 43 |
| c) Verlauf der Privatisierung | 45 |
| d) Ergebnis des Privatisierungsprozesses | 47 |
| 3. Gewährleistungsverantwortung des Staates | 49 |
| a) Staatszielbestimmung | 49 |
| b) Abgrenzung gegenüber anderen Instituten | 49 |
| c) Wirkung des Art. 87f Abs. 1 GG | 52 |
| aa) Legislative | 52 |
| bb) Exekutive und Judikative | 53 |

Zweiter Teil:

Normative Vorgaben des Postuniversaldienstes und ihre Erfüllung in der Praxis

| | |
|---|-----------|
| § 4 Internationale und europäische Ausgestaltung | 57 |
| I. Internationale Eckpunkte (Universal Postal Union) | 57 |
| II. Europäische Eckpunkte | 58 |
| 1. Erkenntnis des Regelungsbedarfes - Grünbuch 1991 | 58 |
| 2. Richtlinien 97/67/EG und 2002/39/EG | 59 |
| 3. Richtlinie 2008/6/EG | 61 |
| 4. Richtlinienvorgaben für den Universaldienst | 62 |
| a) Gegenständliche Vorgaben | 62 |
| b) Vorgaben für die Flächendeckung | 63 |
| c) Qualitative Vorgaben | 63 |
| d) Weitere Vorgaben: Art. 5 der Postrichtlinie | 64 |
| e) Verfahrensrecht | 64 |
| III. Auswirkungen auf nationales Recht | 65 |
| 1. Richtlinienkonforme Auslegung | 65 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 2. | Unmittelbare Wirkung nach Ablauf der Umsetzungsfrist . . . | 66 |
| 3. | Ergebnis | 66 |
| § 5 | Nationale verfassungsrechtliche Grundlagen | 67 |
| I. | Grundgesetzliche Normierung - Entwicklung | 67 |
| 1. | Postreform I von 1989 | 67 |
| a) | Veränderung des Organisationsrahmens | 67 |
| b) | Kritikpunkte der Reform | 68 |
| c) | Vorgaben des Art. 87 GG a.F. | 68 |
| 2. | Postreform II von 1994 | 69 |
| a) | Entstaatlichungs- / Privatisierungsgebot | 70 |
| aa) | Mögliche Ansatzmodelle | 70 |
| bb) | Organisationsprivatisierung | 71 |
| cc) | Aufgabenprivatisierung | 71 |
| b) | Infrastrukturgewährleistung | 72 |
| c) | Defizite der Postreform II | 73 |
| 3. | Reform 1996 - Schrittweise Marktöffnung | 73 |
| II. | Gewährleistungsverpflichtung aus Art. 87f Abs. 1 GG | 74 |
| 1. | Entstehung | 74 |
| 2. | Struktur | 75 |
| 3. | Bestimmung des Umfangs - Art. 87f Abs. 1 GG | 76 |
| a) | „Flächendeckende“ Dienstleistungen | 76 |
| b) | „Angemessene“ und „ausreichende“ Dienstleistungen | 79 |
| aa) | „Angemessene“ Dienstleistungen | 80 |
| bb) | „Ausreichende“ Dienstleistungen | 81 |
| 4. | Ergebnis | 82 |
| III. | Art. 143 b GG | 83 |
| 1. | Entstehung und Struktur | 83 |
| 2. | Verhältnis zu Art. 87f Abs. 1 und Abs. 2 GG | 84 |
| 3. | Verhältnis zu den Grundrechten | 84 |
| IV. | Zusammenfassung | 85 |
| § 6 | Einfachgesetzliche Ausprägung | 87 |
| I. | Ausgangssituation | 87 |
| II. | Gesetz zur Sicherstellung des Postwesens und der Telekommunikation (PTSG) | 87 |
| III. | Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens (PTRegG) | 88 |
| IV. | Weitere Entwicklung bis zur Verabschiedung des Postgesetzes 1997 | 90 |
| V. | Normierung der § 11 ff. und § 52 PostG | 91 |
| 1. | Regelungsziel des § 2 Abs. 2 Nr. 3 PostG | 91 |
| 2. | Universaldienstleistungspflicht für den Exklusivlizenzzeitraum | 92 |
| a) | Motive des Gesetzgebers | 92 |
| b) | Umgrenzung der Exklusivlizenz | 94 |
| c) | Verfassungs- und europarechtliche Problematik | 94 |

| | | | |
|-----|------|--|-----|
| | aa) | Verfassungs- und Richtlinienkonformität der Einbeziehung adressierter Kataloge in die Exklusivlizenz . . . | 94 |
| | bb) | Verfassungsrechtliche Beurteilung der Exklusivlizenz . . . | 95 |
| | aaa) | Argumente gegen eine Verlängerung der Exklusivlizenz | 96 |
| | bbb) | Argumente für eine Verlängerung der Exklusivlizenz | 97 |
| | cc) | Europarechtliche Beurteilung | 99 |
| | d) | Ende der Exklusivlizenz | 101 |
| VI. | | Postuniversaldienstverordnung (PUDLV) | 106 |
| | 1. | Einleitung | 106 |
| | 2. | Beschränkung auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen nach § 11 Abs. 1 S. 2 PostG | 106 |
| | 3. | Verordnungsermächtigung - § 11 Abs. 2 S. 1 PostG | 108 |
| | 4. | Verfassungskonformität der Delegation | 109 |
| | 5. | Anpassungsklausel - § 11 Abs. 2 S. 2 PostG | 111 |
| | 6. | Inhaltliche Ausgestaltung | 112 |
| | a) | Umfang des Universaldienstes, § 1 PUDLV | 112 |
| | aa) | Briefsendungen | 112 |
| | aaa) | Einschreiben | 113 |
| | bbb) | Wertsendung | 113 |
| | ccc) | Nachnahmesendung | 113 |
| | ddd) | Sendung mit Eilzustellung | 114 |
| | bb) | Paketsendungen | 114 |
| | cc) | Zeitungen und Zeitschriften | 115 |
| | dd) | Grenzüberschreitende Postdienstleistungen | 117 |
| | b) | Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung, § 2 PUDLV | 117 |
| | aa) | Dichte des Filial- bzw. Agenturnetzes | 117 |
| | bb) | Dichte des Briefkastennetzes | 121 |
| | cc) | Brieflaufzeiten | 122 |
| | dd) | Briefzustellung | 122 |
| | c) | Qualitätsmerkmale der Paketbeförderung, § 3 PUDLV | 123 |
| | d) | Qualitätsmerkmale der Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften, § 4 PUDLV | 124 |
| | e) | Bürgereingabe, § 5 PUDLV | 124 |
| | f) | Kriterien für Entgelte, § 6 PUDLV | 125 |
| | aa) | Europäische Vorgaben | 125 |
| | bb) | Verhältnis zu den Entgeltregulierungsvorschriften der §§ 19 ff. PostG | 125 |
| | cc) | Die Maßstäbe „Erschwinglichkeit“ und „Kostenorientierung“ | 127 |
| | dd) | Entgelte für Universaldienstleistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 PUDLV | 128 |
| | ee) | Entgelte für sonstige Universaldienstleistungen | 128 |
| | ff) | Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht | 129 |
| | aaa) | § 6 Abs. 1 PUDLV | 129 |
| | bbb) | § 6 Abs. 2 PUDLV | 132 |

| | |
|--|------------|
| 7. Ergebnis | 133 |
| VII. Gegenwärtiger Status der Gesetzgebung | 135 |
| VIII. Zusammenfassung | 136 |
| § 7 Regulatorische Tätigkeiten der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post/Bundesnetzagentur | 137 |
| I. Zeitraum vom Inkrafttreten des PostG bis zum Ende des Monopols (2007) | 137 |
| 1. Tätigkeitsbericht 2000/2001 | 137 |
| a) Stationäre Einrichtungen | 137 |
| b) Brief- und Paketlaufzeiten | 137 |
| c) Briefkastenleerungszeiten | 137 |
| d) Bürgereingaben | 138 |
| e) Preisniveau für Briefsendungen | 138 |
| f) Stellungnahme gem. § 47 PostG | 138 |
| 2. Tätigkeitsbericht 2002/2003 | 139 |
| a) Stationäre Einrichtungen | 139 |
| b) Briefkästen | 139 |
| c) Brieflaufzeiten | 139 |
| d) Stellungnahme gem. § 47 PostG | 139 |
| aa) Umfang und Inhalt des Universaldienstes, § 1 PUDLV | 139 |
| aaa) Wertsendung (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 PUDLV) | 139 |
| bbb) Sendung mit Eilzustellung (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 PUDLV) | 140 |
| ccc) Weitere Universaldienstleistungen / Sendungsformen | 140 |
| ddd) Ausschlussgründe gem. § 1 Abs. 3 PUDLV | 140 |
| eee) Angebotsumfang stationärer Einrichtungen | 141 |
| bb) Qualitätsmerkmale der Briefbeförderung, § 2 PUDLV | 141 |
| aaa) Pflichtstandorte stationärer Einrichtungen (§ 2 Nr. 1 PUDLV) | 141 |
| bbb) Betriebsbereitschaft stationärer Einrichtungen (§ 2 Nr. 1 S. 9 PUDLV) | 141 |
| ccc) Zahl der Briefkästen (§ 2 Nr. 2 S. 1 PUDLV) | 141 |
| ddd) Briefkastenleerungszeiten (§ 2 Nr. 2 S. 3 PUDLV) | 142 |
| cc) Bürgereingaben | 142 |
| 3. Tätigkeitsbericht 2004/2005 | 142 |
| a) Grundsätzliches | 142 |
| b) Stationäre Einrichtungen, Briefkästen | 143 |
| c) Brieflaufzeiten | 143 |
| d) Stellungnahme gem. § 47 PostG | 143 |
| aa) Grundsätzliches | 143 |
| bb) Gewichte der Brief- und Paketsendungen (§ 1 Abs. 1 PUDLV) | 143 |
| cc) Beschränkung auf Privat- bzw. Kleinkunden | 144 |

| | | |
|------|--|-----|
| | dd) Wertsendung, Nachnahmesendung, Sendung mit Eilzustellung | 144 |
| | ee) Weitere Dienstleistungen | 144 |
| | ff) Stationäre bzw. mobile Einrichtungen | 144 |
| | gg) Briefkästen | 145 |
| | hh) Brieflaufzeiten | 145 |
| | ii) Ersatzempfänger | 145 |
| | jj) Zeitpunkt der Zustellung | 146 |
| | e) Preisniveau für Briefsendungen | 146 |
| | f) Bürgereingaben | 146 |
| 4. | Tätigkeitsbericht 2006/2007 | 146 |
| | a) Stationäre Einrichtungen, Briefkästen, Brieflaufzeiten . . . | 146 |
| | b) Filialnetzmaßnahmen | 147 |
| | c) Bürgereingaben | 147 |
| | d) Preisniveau für Briefsendungen | 147 |
| | e) Stellungnahme gem. § 47 PostG | 148 |
| II. | Maßnahmen für die Zeit nach Ende der Exklusivlizenz | 148 |
| | 1. Ende der Erbringung von Teilen des Universaldienstes | 148 |
| | 2. Handlungsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde | 149 |
| | a) Verpflichtung nach § 13 PostG | 149 |
| | b) Ausschreibung nach § 14 IV PostG | 153 |
| III. | Zusammenfassung | 154 |
| IV. | Universaldienstregelungen im außereuropäischen Ausland | 156 |
| | 1. Brasilien | 156 |
| | 2. Neuseeland | 157 |
| | 3. USA | 158 |
| | 4. Südafrika | 159 |
| | 5. Ergebnis | 160 |

Dritter Teil:

Reformbedarf und Überwachung der Universaldienstvorgaben

| | | |
|------------|---|------------|
| § 8 | Unabdingbarkeitsklausel (§ 11 Abs. 1 S. 3 PostG) | 163 |
| I. | Grundlage | 163 |
| II. | „Allgemein“ | 163 |
| | 1. Definition | 163 |
| | 2. Begriffsausrichtung | 164 |
| III. | „Unabdingbar“ | 165 |
| | 1. Definition | 165 |
| | 2. Begriffsausrichtung | 167 |
| IV. | Zwischenergebnis | 170 |

| | | |
|------------|---|------------|
| V. | Überprüfung der PUDLV-Kriterien anhand der Unabdingbarkeitsklausel | 170 |
| | 1. Einleitung | 170 |
| | 2. Gewichtsgrenzen | 171 |
| | 3. Nutzerkreis | 172 |
| | 4. Wertsendungen | 172 |
| | 5. Einschreiben | 173 |
| | 6. Eilzustellung, Nachnahmesendung | 173 |
| | 7. Leistungen nach §§ 5 Abs. 2, 7 Abs. 1 und Abs. 2 PDLV | 173 |
| | 8. Universaldienstleistungen allgemein | 174 |
| | 9. Dichte des Annahme- und Zustellnetzes | 175 |
| | a) Allgemeines | 175 |
| | b) Briefkastennetz | 176 |
| | c) Empfehlungen der Regulierungsbehörde zum Briefkastennetz | 177 |
| | d) Ort der Zustellung, § 2 Nr. 4 PUDLV | 177 |
| | e) Dichte stationärer Einrichtungen | 178 |
| | f) Empfehlungen der Regulierungsbehörde bezüglich stationärer Einrichtungen | 180 |
| | g) Mobiler Postservice | 181 |
| | 10. Zeitungen und Zeitschriften, § 1 Abs. 1 Nr. 3 PUDLV | 182 |
| | 11. Laufzeit | 183 |
| | 12. Werktägliche Zustellung, § 2 Nr. 5 PUDLV | 184 |
| | 13. Kosten und Nutzen der Universaldienstleistungen für die Anbieter | 186 |
| § 9 | Reichweite der Prüfung durch den Regulierer | 189 |
| I. | Bestimmung der Prüfungsdichte im Allgemeinen | 189 |
| | 1. Wurzeln des Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 VwVfG) in Verfassung und vergangener Gesetzgebung | 189 |
| | a) Amtsermittlung und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung | 190 |
| | b) Grundrechtsschutz durch Amtsermittlung | 191 |
| | c) Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG | 191 |
| | d) Freiheitsgrundrechte als Ermittlungsgrenze | 192 |
| | 2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung der Amtsermittlung | 192 |
| | a) Beweismittel und Beweisverfahren | 192 |
| | b) Umfang der Untersuchungen | 193 |
| | c) Ermessen hinsichtlich des Ermittlungsumfanges | 194 |
| | d) Kriterien des Untersuchungsermessens | 196 |
| | 3. Europarechtliche Ausgestaltung der Amtsermittlung | 197 |
| | a) Sekundärrechtliche Verfahrensvorgaben | 197 |
| | b) Der gemeinschaftsrechtliche Untersuchungsgrundsatz | 197 |
| | c) Intensität der Ermittlungen in der Massenverwaltung | 198 |
| | aa) Vertrauensvorschussprinzip | 199 |
| | bb) Kontrolle durch Stichproben | 199 |
| | cc) Zeitfaktor | 200 |
| | 4. Korrektur über die Gewährleistungsverantwortung nach dem GG | 200 |

| | | |
|------|---|------------|
| II. | Postrechtliche Eingriffsrechte | 201 |
| 1. | Die allgemeine Ermittlungsbefugnis nach § 44 S. 2 PostG i.V.m. § 128 TKG | 201 |
| 2. | Das allgemeine Auskunftsrecht nach § 45 Abs. 1 Nr. 1 PostG | 202 |
| a) | Inhalt und Zweck der Norm | 202 |
| b) | Voraussetzungen des Auskunftersuchens | 203 |
| c) | Feststellung einer Unterversorgung | 204 |
| d) | Umfang der Ermittlungen | 204 |
| e) | Voraussetzungen für Ermittlungseingriffe | 205 |
| f) | Vergleich mit dem Gefahrerforschungseingriff | 206 |
| g) | Die Besorgnis einer Unterversorgung | 207 |
| 3. | Kontrollen ohne Eingriffscharakter | 207 |
| III. | Ausgestaltung der Ermittlungen der Bundesnetzagentur | 208 |
| 1. | Bedeutung der Bürgereingaben für die Kontrollintensität der BNetzA | 208 |
| 2. | Bedeutung der Mitteilungspflicht nach § 56 PostG für die Kontrollintensität | 209 |
| 3. | Ermittlungsintensität der BNetzA | 209 |
| a) | Allgemeines | 209 |
| b) | Kontrolle der Brief- und Paketlaufzeiten | 211 |
| c) | Kontrolle des Filialnetzes | 212 |
| aa) | Allgemeines | 212 |
| bb) | Kontrolle der 2.000 m-Regel (§ 2 Nr. 1 S. 5 PUDLV) | 213 |
| cc) | Ausnahmen von der 2.000 m-Regel | 213 |
| dd) | Reaktion auf Defizite | 213 |
| ee) | Briefkastenleerungszeiten | 214 |
| d) | Überprüfung der nachfragegerechten Betriebsbereitschaft (§ 2 Nr. 1 S. 9 PUDLV) | 215 |
| | § 10 Entwicklungsperspektiven | 217 |
| | Zusammenfassung | 219 |
| | Literaturverzeichnis | 229 |
| | Zitierte Entscheidungen | 257 |
| | Quellen im World Wide Web | 263 |