



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.	Werk tägliche 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