



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](mailto: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
<b>§ 3</b>	<b>Wandel der staatlichen Verantwortung . . . . .</b>	<b>35</b>
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

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

<b>§ 8</b>	<b>Unabdingbarkeitsklausel (§ 11 Abs. 1 S. 3 PostG)</b> . . . . .	<b>163</b>
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
<b>§ 9</b>	<b>Reichweite der Prüfung durch den Regulierer . . . . .</b>	<b>189</b>
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
	<b>§ 10 Entwicklungsperspektiven . . . . .</b>	<b>217</b>
	<b>Zusammenfassung . . . . .</b>	<b>219</b>
	Literaturverzeichnis . . . . .	229
	Zitierte Entscheidungen . . . . .	257
	Quellen im World Wide Web . . . . .	263