

Christoph Werthmann

Staatliche Regulierung des Postwesens

LIT

INHALTSÜBERSICHT

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>X</i>
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>XXI</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>XXII</i>
<i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i>	<i>XXIX</i>
Einleitung	1
1. Teil - Ordnungspolitisches und rechtliches Umfeld der Regulierung des Postwesens	5
1. Kapitel - Die historische Entwicklung des Postwesens in Deutschland	5
2. Kapitel - Öffnung und Privatisierung der Postmärkte	15
3. Kapitel - Europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen.....	28
4. Kapitel - Struktur und Regulierungsziele des Postgesetzes	45
2. Teil - Regulierungsinstrumente des Postgesetzes	70
5. Kapitel - Lizenzierung	70
6. Kapitel - Strukturelle Separierung und getrennte Rechnungsführung ...	109
7. Kapitel - Universaldienst	115
8. Kapitel - Entgeltregulierung	157
9. Kapitel - Zugang zu Netzinfrastrukturen und Netzdiensten	185
10. Kapitel - Besondere Missbrauchsaufsicht.....	261
Schlussbetrachtung und Zusammenfassung der Ergebnisse	279

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>XXI</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>XXII</i>
<i>Quellen- und Literaturverzeichnis</i>	<i>XXIX</i>

EINLEITUNG

A. Gegenstand der Untersuchung	1
B. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung	2

1. TEIL

ORDNUNGSPOLITISCHES UND RECHTLICHES UMFELD DER REGULIERUNG DES POSTWESENS

1. Kapitel

Die historische Entwicklung des Postwesens in Deutschland

A. Die Anfänge des modernen Postwesens in Deutschland	5
B. Das Postwesen in Deutschland bis zur Gründung der Bundes- republik	8
I. Deutsches Reich	8
II. Weimarer Republik	10
III. Frühe Nachkriegszeit	10
C. Das Postwesen unter der Geltung des Grundgesetzes bis zur Postreform	11
D. Fazit	13

2. Kapitel

Öffnung der Postmärkte

A. Wirtschaftspolitisches Umfeld der Postreform	15
---	----

B.	Harmonisierungs- und Liberalisierungsvorgaben auf europäischer Ebene.....	16
I.	Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarkts für Postdienste	16
II.	Richtlinie über die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität.....	18
III.	Weitere Entwicklung der Liberalisierung auf europäischer Ebene.....	19
C.	Liberalisierung und Privatisierung auf nationaler Ebene	21
I.	Frühe Reformbestrebungen.....	21
II.	Postreform.....	22
III.	Weitere Entwicklung der Liberalisierung auf nationaler Ebene	25

3. Kapitel

Europarechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen

A.	Europarechtliche Grundlagen.....	28
I.	Konzeption des europäischen Regulierungsansatzes	28
II.	Universaldienst.....	29
III.	Reservierbare Dienste	30
1.	Stufenweise Liberalisierung.....	31
2.	Eingliederung des reservierbaren Bereichs in die Wettbewerbsregeln des EGV.....	32
IV.	Rahmenanforderungen an die nationale Regulierung	35
B.	Verfassungsrechtliche Grundlagen	35
I.	Artikel 87 f GG	36
II.	Artikel 143 b GG.....	42

4. Kapitel

Struktur und Regulierungsziele des Postgesetzes

A.	Regelungsgegenstand des Postgesetzes	45
B.	Regulierungsziele des Postgesetzes	46
I.	Sicherstellung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs und einer flächendeckenden Grundversorgung.....	47
II.	Wahrung der Interessen der Kunden und des Postgeheimnisses	47
III.	Wahrung der Interessen der öffentlichen Sicherheit.....	48
IV.	Berücksichtigung sozialer Belange	49
V.	Abgestufte Bedeutung der Regulierungsziele	49
C.	Konzeption und Struktur des Postgesetzes.....	50
I.	Sektorspezifische Wettbewerbsregulierung	50
1.	Asymmetrische Regulierung	50
2.	Marktbeherrschung.....	51
a)	Rückgriff auf Kriterien des allgemeinen Wettbewerbsrechts	51
b)	Marktbeherrschung nach § 19 GWB	51
aa)	Marktabgrenzung	52
(1)	Sachlich relevanter Markt.....	52
(2)	Räumlich relevanter Markt.....	53
bb)	Marktbeherrschung.....	53
c)	Marktbeherrschung im Postsektor	55
II.	Kundenschutz.....	56
1.	Verordnungsermächtigung des § 18 PostG	56
2.	Postdienstleistungsverordnung	57
a)	Diskriminierungsverbot	59
b)	Schlichtungsverfahren.....	60
III.	Kompetenzen und Eingriffsbefugnisse der Regulierungsbehörde ...	62

1.	Systematik der Verweisungen auf das Telekommunikationsgesetz.....	63
2.	Aufbau und Ausgestaltung des Verfahrens der Regulierungsbehörde.....	66
3.	Eingriffsbefugnisse der Regulierungsbehörde	68
4.	Auskunfts- und Prüfungsrecht der Regulierungsbehörde.....	68

2. TEIL

REGULIERUNGSINSTRUMENTE DES POSTGESETZES

5. Kapitel Lizenzierung

A.	Einleitung.....	70
B.	Rechtsnatur der Lizenz.....	70
C.	Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben.....	71
D.	Lizenzierungsvoraussetzungen.....	73
I.	Lizenzfähigkeit.....	74
II.	Lizenzversagungsgründe.....	79
1.	Subjektive Versagungsgründe des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PostG.....	79
2.	Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung.....	80
3.	Berücksichtigung sozialer Belange	82
E.	Verfahren.....	83
I.	Lizenzerteilung.....	83
II.	Nebenbestimmungen.....	85
III.	Widerruf der Lizenz	86
IV.	Lizenzgebühren.....	88
F.	Exklusivlizenz der Deutschen Post AG	89
I.	Konzeption der Exklusivlizenz nach dem PostG	89

II.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Exklusivlizenz.....	90
1.	Ausgangssituation zum Zeitpunkt des Erlasses des PostG.....	91
2.	Verlängerung der Exklusivlizenz	93
a)	Erstes Gesetz zur Änderung des PostG.....	93
b)	Zweites Gesetz zur Änderung des PostG	97
aa)	Verknüpfung des Universaldienstes mit der Exklusivlizenz	97
bb)	Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	99
cc)	Vereinbarkeit der Exklusivlizenz mit Art. 87 f GG	102
dd)	Ergebnis.....	105
G.	Fazit.....	107

6. Kapitel

Strukturelle Separierung und getrennte Rechnungsführung

A.	Gefahr der Wettbewerbsverzerrung durch intransparente Finanzflüsse.....	109
B.	Sicherstellung erforderlicher Markttransparenz.....	112
C.	Verfahren.....	113
D.	Fazit.....	113

7. Kapitel

Universaldienst

A.	Einleitung	115
B.	Inhalt und Umfang des Universaldienstes.....	115
I.	Einfachgesetzliche Konkretisierung des Verfassungsauftrages durch das Postgesetz	115
1.	Beschränkung des Universaldienstes auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen	116

2.	Vereinbarkeit des eingeschränkten Gewährleistungsumfangs mit der Verfassung und den europarechtlichen Vorgaben	117
II.	Verfassungs- und europarechtskonforme Ausgestaltung des Universaldienstes durch die PUDLV	119
1.	Umfang des Universaldienstes	119
2.	Qualitätsmerkmale des Universaldienstes.....	121
C.	Konzeption der Universaldienstleistungsverpflichtung	126
I.	Einfluss der Exklusivlizenz.....	127
II.	Grundkonzeption.....	128
1.	Beschränkung der Beitragspflicht auf Lizenznehmer	129
a)	Beitragspflicht zu nicht lizenzpflichtigen Postuniversal- dienstleistungen.....	130
b)	Verfassungsmäßigkeit der Beitragspflicht i.S.d. § 12 Abs. 1 PostG	133
2.	Die Finanzierung des Universaldienstes	136
a)	Grundvoraussetzungen der Universaldienstfinanzierung	136
b)	Finanzierungskonzeption des PostG	137
c)	Finanzverfassungsrechtliche Bedenken an der Finan- zierungskonzeption des Universaldienstes.....	138
D.	Verfahren.....	141
I.	Feststellung eines Versorgungsdefizits	141
1.	Rechtsnatur der Feststellung	143
2.	Ermittlung einer Unterversorgung.....	146
II.	Verpflichtungsverfahren	148
III.	Ausschreibungsverfahren.....	151
1.	Ausschreibung nach § 14 Abs. 1 PostG	152
2.	Ausschreibung nach § 14 Abs. 3 PostG	154
E.	Fazit.....	155

8. Kapitel Entgeltregulierung

A.	Einleitung	157
B.	Reichweite der Entgeltregulierung.....	158
I.	Genehmigungsbedürftige Entgelte.....	158
II.	Nicht genehmigungsbedürftige Entgelte.....	160
III.	Entgelte für Teilleistungen und den Zugang zu Postfachanlagen und Adressänderungen.....	161
C.	Maßstab der Entgeltregulierung.....	161
I.	Prinzip der effizienten Leistungsbereitstellung.....	162
II.	Missbrauchstatbestände	164
1.	Preishöhenmissbrauch.....	165
2.	Preisbehinderungsmissbrauch	167
3.	Preisdiskriminierung	168
4.	Rechtfertigungsgründe	169
III.	Sonderfälle	170
1.	Universaldienstleistungen	170
2.	Teilleistungen und Zugang zu Postfachanlagen und Adress- änderungen	174
D.	Verfahren.....	177
I.	Genehmigung	177
1.	Einzelgenehmigung.....	177
2.	Price-Cap-Verfahren	177
a)	Gesetzliche Ausgestaltung des Price-Cap-Verfahrens.....	177
b)	Price-Cap-Verfahren in der Regulierungspraxis.....	179
II.	Nachträgliche Kontrolle.....	182
E.	Fazit.....	183

9. Kapitel

Zugang zu Netzinfrastrukturen und Netzdiensten

A.	Einleitung	185
B.	Ökonomische Grundbedingungen netzgeprägter Märkte und deren Auswirkung auf die Marktzugangsregulierung	187
I.	Begriff des Netzes	187
II.	Ökonomische Grundbedingungen netzgeprägter Märkte	188
1.	Größen- und Bündelungsvorteile	188
2.	Natürliche Monopole.....	189
3.	Theorie der angreifbaren Märkte.....	189
C.	Angebot von Teilleistungen	192
I.	Teilleistungen.....	193
1.	Teilleistungspflicht.....	193
2.	Begriff der Teilleistung	194
a)	Inhaltliche Ausfüllung des Begriffs der Teilleistung durch die Bestimmung von Schnittstellen	195
aa)	Bestimmung der Schnittstellen auf Grundlage der Organisation und des Betriebsablaufs der Briefbeförderung	197
bb)	Voraussetzung der Realisierung von Kostenreduktionen aufseiten des marktbeherrschenden Lizenznehmers	202
b)	Begrenzung der Teilleistungsverpflichtung auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen	204
II.	Tatbestandliche Voraussetzungen.....	206
1.	Marktbeherrschung.....	206
a)	Marktbeherrschung aufseiten des pflichtigen Unternehmens	206
b)	Keine Marktbeherrschung aufseiten des nachfragenden Unternehmens	206

2.	Vorhandene Nachfrage.....	207
3.	Unverhältnismäßige Behinderung des Wettbewerbs.....	211
a)	Essential Facilities Doktrin	212
b)	Semantische Auslegung	220
c)	Genetische Auslegung	225
d)	Systematische Auslegung	228
e)	Teleologische Auslegung.....	230
f)	Ergebnis	232
4.	Wirtschaftliche Zumutbarkeit.....	236
III.	Verweigerungsgründe	238
1.	Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Einrichtungen und der Betriebssicherheit.....	239
2.	Kapazitätserschöpfung	240
D.	Zugang zu Postfachanlagen und Informationen über Adress- änderungen	241
I.	Gegenstand der Zugangsansprüche.....	243
1.	Gestattung der Zuführung von Postsendungen zu Postfach- anlagen	243
2.	Zugang zu vorhandene Informationen über Adress- änderungen	244
3.	Beschränkung auf lizenzpflichtige Postdienstleistungen	246
II.	Tatbestandliche Voraussetzungen.....	246
1.	Marktbeherrschung.....	246
2.	Vorhandene Nachfrage.....	247
3.	Sachliche Rechtfertigung	247
a)	Unverhältnismäßige Behinderung des Wettbewerbs	249
b)	Wirtschaftliche Zumutbarkeit	250
c)	Verweigerungsgründe des § 28 Abs. 1 Satz 3 PostG.....	250

E.	Verfahren und Eingriffsbefugnisse der Regulierungsbehörde	251
I.	Öffentlich-rechtliche Bindung privatrechtlicher Verträge	251
II.	Schlichtungs- und Anordnungsverfahren.....	252
1.	Gemeinsame Verfahrensvoraussetzungen.....	253
2.	Schlichtungsverfahren	254
a)	Grundsätze und Ablauf des Verfahrens	254
b)	Befugnisse der Regulierungsbehörde.....	254
3.	Anordnungsverfahren.....	255
a)	Grundsätze und Ablauf des Verfahrens	255
b)	Befugnisse der Regulierungsbehörde.....	256
F.	Fazit.....	258

10. Kapitel

Besondere Missbrauchsaufsicht

A.	Einleitung	261
B.	Anwendungsbereich des § 32 PostG	261
I.	Verhältnis der sektorspezifischen Regulierung zum allgemeinen Wettbewerbsrecht	263
1.	Semantische Auslegung	263
2.	Genetische Auslegung.....	264
3.	Systematische Auslegung.....	264
4.	Diskrepanz zwischen Wortlaut und Gesetzesmaterialien.....	265
5.	Teleologische Auslegung	266
6.	Ergebnis und Implikationen im Hinblick auf den Anwendungsbereich des § 32 PostG	268
II.	Semantische Auslegung	269
III.	Genetische Auslegung.....	269
IV.	Systematische Auslegung	270

V.	Teleologische Auslegung	271
VI.	Ergebnis	273
C.	Erfasste Missbrauchs- und Diskriminierungstatbestände.....	273
D.	Verfahren und Eingriffsbefugnisse der Regulierungsbehörde	276
I.	Abweichung von der Konzeption des GWB	276
II.	Inhalt der Missbrauchsverfügungen.....	276
III.	Verfahren	277
IV.	Rechtsfolgen der Missbrauchsverfügung	277
E.	Fazit.....	277

SCHLUSSBETRACHTUNG UND ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

A.	Kategorisierung und Einordnung der Regulierungsinstrumente in die Regulierungskonzeption des PostG.....	279
B.	Notwendigkeit sektorspezifischer Regulierung.....	280
C.	Einzelergebnisse in Thesen	282