



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

### Briefzustellung: Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG

**Briefzustellung: Selbstverpflichtung der Deutschen Post AG**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 100/23  
Abschluss der Arbeit: 13. November 2023  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
1.1.	Privatisierung der Post	4
1.2.	Universaldienst	4
1.3.	Fragestellung	4
<b>2.</b>	<b>Vergangene Verpflichtungen der Deutschen Post AG</b>	<b>5</b>
2.1.	Gesetzliche Verpflichtung	5
2.2.	Selbstverpflichtung	5
<b>3.</b>	<b>Aktuelle Rechtslage</b>	<b>6</b>
3.1.	Rückzug der Deutschen Post AG	6
3.2.	Eingreifen der Bundesnetzagentur	6
	<b>Anhang: Auszug PUDLV</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Privatisierung der Post

Die Deutsche Post AG ging aus der Privatisierung der Deutschen Bundespost im Jahr 1995 durch die sog. Postreform II hervor. Aufgrund einer Verfassungsänderung konnte der Bund die drei Sparten der staatlichen Deutschen Bundespost<sup>1</sup> in private Aktiengesellschaften umwandeln (Umwandlungsauftrag gem. Art. 143b GG und Privatisierungsgebot gem. Art. 87f Abs. 2 Satz 1 GG). Sie stehen nun mit anderen Anbietern in einem offenen Wettbewerb.<sup>2</sup>

### 1.2. Universaldienst

Der sogenannte Universaldienst im Postwesen ist insoweit weiterhin hoheitliche Aufgabe des Bundes, als er die Dienste „flächendeckend“, „angemessen“ und „ausreichend“ gewährleisten muss (Art. 87f Abs. 1 GG).<sup>3</sup> Dies soll verhindern, dass es „bei und nach der Privatisierung und Liberalisierung zu einer Unterversorgung kommt, weil der Wettbewerb (noch) nicht funktioniert oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt.“<sup>4</sup> Die **Gewährleistung** erfolgt über das Postgesetz (PostG).<sup>5</sup> Inhalt und Umfang des hoheitlich sicherzustellenden „Universaldienstes“ regelt gem. § 11 Abs. 2 PostG die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV).<sup>6</sup> Universaldienst bedeutet gem. § 11 Abs. 1 PostG „ein Mindestangebot an Postdienstleistungen nach § 4 Nr. 1 PostG, die flächendeckend in einer bestimmten **Qualität** und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden.“ Zum Universaldienst gehört gem. § 4 Nr. 1 lit. a PostG auch die Beförderung von **Briefsendungen**. § 1 und § 2 PUDLV definieren das Mindestmaß für die Qualität der Briefzustellungen in Deutschland (s. Anhang).

### 1.3. Fragestellung

Der Sachstand beantwortet die Frage, inwieweit sich die Deutsche Post AG von einer etwaigen Pflicht zur Erfüllung von Universaldienstleistungen (konkret der Briefzustellung) trennen kann.

---

1 Deutsche Bundespost Postdienst, Deutsche Bundespost Postbank und Deutsche Bundespost Telekom; ausführlich zu Postreform I und Postreform II s. Pfeffermann/Kühn, in: Beck'scher PostG Kommentar, 2. Aufl. 2004, Einf., Rn. 14 ff.

2 Windthorst, in: Sachs Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 87f, Rn. 28.

3 Dazu Windthorst, in: Sachs Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 87f, Rn. 10 ff.

4 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 07.10.2003 – 1 BvR 1712/01 –, Rn. 96, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2003/10/rs20031007\\_1bvr171201.html;jsessionid=636DE5CBA4F76287D330C8185C723BBD.internet012](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2003/10/rs20031007_1bvr171201.html;jsessionid=636DE5CBA4F76287D330C8185C723BBD.internet012).

5 Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 324), [https://www.gesetze-im-internet.de/postg\\_1998/BJNR329400997.html](https://www.gesetze-im-internet.de/postg_1998/BJNR329400997.html).

6 Post-Universaldienstleistungsverordnung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2418), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 26 des Gesetzes vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970), <https://www.gesetze-im-internet.de/pudlv/BJNR241800999.html>.

Dazu stellt der Sachstand dar, inwieweit die Selbstverpflichtungserklärung von 2004<sup>7</sup> (2.2.) und das Gesetz (2.1. und 3.) die Post binden und mit welcher Frist (3.1.) sich die Deutsche Post AG gegenüber dem Bund aus dieser Bindung lösen könnte. Im Anschluss wird dargestellt, welche Maßnahmen der Bund – auch gegenüber der Deutschen Post AG – ergreifen kann, wenn eine Unterversorgung im Postwesen droht (3.2.).

## 2. Vergangene Verpflichtungen der Deutschen Post AG

### 2.1. Gesetzliche Verpflichtung

Die Deutsche Post AG hatte auch nach der Privatisierung eine herausgehobene Stellung in Form besonderer gesetzlicher Verpflichtungen im Postwesen. So war die **Deutsche Post AG** zum 31. Dezember 2007 Inhaberin einer **gesetzlichen Exklusivlizenz**<sup>8</sup> (§ 51 PostG) für Briefsendungen und adressierte Kataloge mit Gewicht bis 50 Gramm.<sup>9</sup> In diesem Zeitraum war das Regulierungsregime des PostG mit § 52 PostG außer Kraft gesetzt und die Deutsche Post AG im Gegenzug verpflichtet, die gesetzlichen Universaldienstleistungen zu erbringen.

Die **exklusive gesetzliche Verpflichtung** gilt somit seit 1. Januar 2008 **nicht mehr**.

### 2.2. Selbstverpflichtung

Die freiwillige Selbstverpflichtungserklärung vom 2. April 2004 des Unternehmens lautete:

„Freiwillige Selbstverpflichtung zur Konkretisierung und Ergänzung der Universaldienstleistungsverpflichtung der Deutschen Post AG

Die Deutsche Post AG erklärt sich mit dieser freiwilligen Selbstverpflichtung bereit, über die bisherigen Verpflichtungen der Post-Universaldienstleistungsverordnung hinaus flächendeckend nachstehende Leistungen anzubieten. Die bisherigen Vorgaben der Post-**Universaldienstleistungsverordnung** in der Fassung vom 31. Januar 2002 wird die Deutsche Post AG uneingeschränkt **erfüllen**. [...] Die Erklärung gilt bis zum **31. Dezember 2007**.“<sup>10</sup>

Der Geltungszeitraum der Erklärung ist abgelaufen, sodass die Deutsche Post AG seit 2008 **nicht mehr aufgrund der Erklärung** verpflichtet ist, Universaldienste zu erbringen.<sup>11</sup> Dabei bleibt

---

7 Deutscher Bundestag, Drucksache (Drs.) 15/3186, S. 2 f, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/031/1503186.pdf>.

8 Gewerbliche Postdienstleistungen sind lizenzpflichtig, s. §§ 5 ff. PostG.

9 Zudem durfte deren Einzelpreis nur weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse betragen (§ 51 PostG).

10 Fettung durch die Autorin; Deutscher Bundestag, Drs. 15/3186, S. 2 und S. 3, <https://dserver.bundestag.de/btd/15/031/1503186.pdf>.

11 Siehe auch Zauner/Dieke/Marner/Niederprüm, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK), in: WIK Diskussionsbeitrag, Nr. 311: Ausschreibung von Post-Universaldiensten. Ausschreibungsgegenstände, Ausschreibungsverfahren und begleitender Regulierungsbedarf, S. 1, [https://www.wik.org/fileadmin/files/migrated/news\\_files/WIK\\_Diskussionsbeitrag\\_Nr\\_311\\_01.pdf](https://www.wik.org/fileadmin/files/migrated/news_files/WIK_Diskussionsbeitrag_Nr_311_01.pdf).

außen vor, ob eine Selbstverpflichtungserklärung überhaupt eine echte Rechtspflicht herstellen kann bzw. konnte.<sup>12</sup>

### 3. Aktuelle Rechtslage

#### 3.1. Rückzug der Deutschen Post AG

§ 56 PostG regelt den Fall, dass die Deutsche Post AG als zentraler Dienstleister ihre Tätigkeit einschränken will:

„Hat die Deutsche Post AG Universaldienstleistungen, die in einer nach § 11 Abs. 2 erlassenen Rechtsverordnung festgelegt sind, bisher erbracht und beabsichtigt sie, diese künftig nicht mehr, nicht mehr in vollem Umfang oder zu ungünstigeren als den in der Rechtsverordnung genannten Bedingungen anzubieten, so hat sie dies der Regulierungsbehörde sechs Monate vor Beginn der Dienstleistungseinschränkung mitzuteilen.“

Die Deutsche Post AG hat bisher Universaldienstleistungen (u.a. in Form der Briefzustellung) erbracht und müsste somit **sechs Monate** vor Einschränkung ihres jetzigen Geschäfts eine Mitteilung an die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde (vgl. § 44 PostG) machen.

#### 3.2. Eingreifen der Bundesnetzagentur

Sollte die Deutsche Post AG ihr Geschäft einschränken und der freie Markt die gesetzlichen Mindestvorgaben für das Postwesen erfüllen, kann der Bund eingreifen und einzelne oder mehrere Unternehmen dazu verpflichten, Universaldienstleistungen zu erbringen. Grenze hierfür sind (neben Einhaltung des PostG) die bei Ausübung des behördlichen Ermessens zu beachtenden Grundrechte (Art. 3, Art. 12 und Art. 14 GG): Gem. Art. 19 Abs. 3 GG ist die Deutsche Post AG grundrechtsfähig.<sup>13</sup>

Die §§ 12 ff. PostG sehen folgende Eingriffsmöglichkeiten der Bundesnetzagentur vor:

- Nach § 12 Abs. 1 PostG ist **jeder Lizenznehmer** (Mindestumsatz 500.000 Euro im vergangenen Kalenderjahr im lizenzierten Bereich, dazu vgl. §§ 5 ff. PostG) verpflichtet, zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes beizutragen. Unter diese Lizenznehmer fällt auch die Deutsche Post AG.
- Steht fest oder ist zu besorgen, dass eine Universaldienstleistung nicht ausreichend oder angemessen erbracht wird, veröffentlicht die Bundesnetzagentur dies in ihrem **Amtsblatt** (§ 13 Abs. 1 PostG).
- Sofern sich innerhalb eines Monats nach Veröffentlichung kein Ersatzunternehmen gefunden hat, kann die Bundesnetzagentur ein gem. § 12 Abs. 1 PostG erfasstes **Unternehmen**

---

12 Solche Selbstverpflichtungen, auch bekannt im Rundfunk-, Umwelt-, Hochschul- und Arbeitsrecht, stellen wohl lediglich „normantizipierende Selbstbeschränkungsabkommen“ dar, „die eine gesetzliche Regelung entbehrlich machen sollen“, s. Goerlich/Meier, in: ZUM 2007, 889, 889 f.

13 Windthorst, in: Sachs Grundgesetz Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 87f, Rn. 28.

**verpflichten**, die Universaldienstleistung (z. B. Briefzustellung) zu erbringen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 PostG). Sie kann jedoch nur eines verpflichten, welches auf dem räumlich relevanten oder räumlich angrenzenden Markt bei lizenzpflichtigen Postleistungen (vgl. §§ 5 ff. PostG) **marktbeherrschend** ist (§ 13 Abs. 2 Satz 2 PostG). Es können auch mehrere Unternehmen verpflichtet werden (§ 13 Abs. 3 PostG).

Die Möglichkeiten zur Durchsetzung behördlicher Verpflichtungen regelt das Verwaltungsvollstreckungsrecht.

Sollte die Deutsche Post AG etwaige zwangsweise Verpflichtungen durch die Bundesnetzagentur vermeiden wollen, könnte sie gegebenenfalls abwarten, bis sich ein **anderer Universaldienstleister** gefunden hat, der sich bereiterklärt, die entstehende Marktlücke auszufüllen.

### Anhang: Auszug PUDLV

§ 1 PUDLV lautet (in Auszügen):

„(1) Als Universaldienstleistungen werden folgende Postdienstleistungen bestimmt:

1. die **Beförderung von Briefsendungen** im Sinne des § 4 Nr. 2 des Gesetzes, sofern deren Gewicht **2.000 Gramm** und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten, [...]

(2) Die Briefbeförderung umfasst auch die Sendungsformen

1. Einschreibsendung [...],
2. Wertsendung [...],
3. Nachnahmesendung [...],
4. Sendung mit Eilzustellung [...].

(4) Die Universaldienstleistungen umfassen sowohl Inlandsdienstleistungen als auch **grenzüberschreitende** Leistungen.“<sup>14</sup>

§ 2 PUDLV lautet (in Auszügen):

„Für den Universaldienst im Bereich der Briefdienstleistungen gelten die folgenden Qualitätsmerkmale:

1. Bundesweit müssen mindestens **12.000 stationäre Einrichtungen** vorhanden sein, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 abgeschlossen und abgewickelt werden können. [...] Alle übrigen Orte müssen durch einen

---

**mobilen Postservice** versorgt werden. Die Einrichtungen müssen werktäglich nachfragegerecht betriebsbereit sein.

2. **Briefkästen** müssen so ausreichend vorhanden sein, dass die Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als **1.000 Meter** zurückzulegen haben, um zu einem Briefkasten zu gelangen. Briefkästen sind jeden **Werktag** sowie bedarfsgerecht jeden **Sonn- und Feiertag** so zu leeren, dass die in Nummer 3 bestimmten Qualitätsmerkmale eingehalten werden können. [...]

3. Von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen müssen [...] im Jahresdurchschnitt mindestens 80 vom Hundert an dem **ersten** auf den Einlieferungstag folgenden Werktag und 95 vom Hundert bis zum **zweiten** auf den Einlieferungstag folgenden **Werktag ausgeliefert** werden. [...]

4. Briefsendungen sind **zuzustellen**, sofern der Empfänger nicht durch Einrichtung eines Postfaches oder in sonstiger Weise erklärt hat, dass er die Sendungen abholen will. Die Zustellung hat an der in der Anschrift genannten Wohn- oder Geschäftsadresse durch **Einwurf** in eine [...] Vorrichtung für den Empfang von Briefsendungen oder durch persönliche Aushändigung an den Empfänger zu erfolgen. [...]

5. Die Zustellung hat mindestens einmal **werktäglich** zu erfolgen.“<sup>15</sup>

\*\*\*