

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 623

Postzeitungsdienst und Verfassung

Von

Friedrich Kübler



Duncker & Humblot · Berlin

FRIEDRICH KÜBLER

Postzeitungsdienst und Verfassung

Schriften zum Öffentlichen Recht
Band 623

Postzeitungsdienst und Verfassung

Von

Friedrich Kübler



Duncker & Humblot · Berlin

Das Buch basiert auf dem gleichnamigen Rechtsgutachten zu der Frage, ob und in welchem Umfang die Deutsche Bundespost (DBP) verpflichtet ist, den Postzeitungsdienst (PZD) in seiner herkömmlichen Prägung fortzuführen.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Kübler, Friedrich:

Postzeitungsdienst und Verfassung / von Friedrich Kübler. —
Berlin : Duncker und Humblot, 1992

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 623)

ISBN 3-428-07601-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-07601-X

Inhaltsverzeichnis

A. Das Problem: der PZD nach der Poststrukturreform	11
I. Zur Entwicklung des PZD	11
1. Zur Frühgeschichte: der Postzwang	11
2. Vom Postregal zur Dienstleistung	12
II. Der PZD vor der Poststrukturreform	13
1. Rechtsgrundlagen	13
2. Die Zusammenarbeit von Post und Presse	14
III. Die Poststrukturreform	15
1. Ziele und Methoden	15
2. Die neuen Rechtsgrundlagen	15
IV. Die den PZD betreffenden Pläne der DBP	17
1. Zur gesetzlichen Verankerung des PZD	17
2. Absichten und Vorgehen der DBP	17
3. Konsequenzen der angestrebten Änderungen	19
B. Die Rolle des PZD im Pressevertrieb	20
I. Aktuelle und potentielle Formen des Pressevertriebs	20
1. Einzelverkauf und Abonnement	20
2. Presse-Grosso, verlagseigener Vertrieb und PZD	21
3. Zur Frage eines „Alternativen Zustelldienstes“ (AZD)	22
II. Umfang und Formen des PZD	24
1. Umfang des PZD	24
2. Arten von Sendungen	24

III. Die Finanzierung des PZD	26
1. Kostenunterdeckung	26
2. Formen und Möglichkeiten der Querfinanzierung	26
IV. Die Folgen eines Wegfalls des PZD	30
1. Unterschiedliche Betroffenheit unterschiedlicher Formen der Presse	30
2. Reichweiten-, Substanz- und Bestandsverluste	32
3. Verfassungsrechtliche Betrachtung	35
V. Vergleichende und europäische Aspekte	36
1. Der Postzeitungsvertrieb in anderen Ländern	36
2. Das „Grünbuch“ der EG-Kommission	37
C. Die normativen Grundlagen	39
I. Zum verfassungspolitischen Verständnis des PZD	39
1. Politische Parteien	39
2. Die Bundesregierung	40
3. Die Deutsche Bundespost	40
4. Der auf die Beibehaltung des PZD gerichtete Konsens	41
II. Der PZD in der höchstrichterlichen Rechtsprechung	41
1. der Zivil- und Verwaltungsgerichte	41
2. des Bundesverfassungsgerichts	43
3. Zur Einordnung dieser Rechtsprechung	44
III. Der Schutzgehalt des Grundrechts der Pressefreiheit	45
1. Subjektiv- und objektivrechtliche Gewährleistung	45
2. Die „öffentliche Aufgabe“ der Presse	48
3. Öffentliche Meinungsbildung als „meritorisches Gut“	51
IV. Zur Infrastrukturverpflichtung der DBP	53
1. Zum Umfang der organisationsrechtlichen Gestaltungsbefug- nis der Bundesgesetzgebung gemäß Art. 87 GG	53
2. Art. 87 GG als Grenze der „Aufgabenprivatisierung“	54
3. Grundrechtsbindung im Verwaltungsprivatrecht	55

D. Der PZD im Verfassungsrecht	56
I. Der PZD als „Subventionsanspruch“ der Presse?	56
1. Der PZD als „Grundrechtsförderung“	56
2. Der PZD ist keine „staatliche Subventionierung“	57
3. Der Gestaltungsraum staatlicher Preis- und Gebührenfest- setzung	58
4. Subjektiver Subventionsanspruch und objektivrechtliche Funktionsgewährleistung	59
II. Der PZD als geschützte Einrichtung	59
1. Der PZD als Schutzvorkehrung gegen Bestands-, Substanz- und Reichweitenverluste der Presse	59
2. Die Verankerung des PZD in der Verfassung	60
3. Der PZD als „Infrastrukturdienst“ und „Pflichtleistung“ gemäß § 4 PostVerfG	61
III. Die Kooperationsverpflichtung der DBP	62
1. Grundrechtsschutz durch Verfahren: auch für die Presse- freiheit	62
2. Der PZD als kooperatives Verfahren	63
3. Die Kooperationsverpflichtung der DBP	64
E. Zusammenfassung der Ergebnisse	66
Sachwortregister	70

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	= am angegebenen Ort
AGZV	= Arbeitsgemeinschaft Zeitschriftenverlage im Börsenverein des Deutschen Buchhandels
AZD	= Alternativer Zustelldienst
AfP	= Archiv für Presserecht
AGB PZD	= Allgemeine Geschäftsbedingungen des Postzeitungsdienstes
Archiv PR	= Archiv für presserechtliche Entscheidungen
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
BDZV	= Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e. V.
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BMPT	= Bundesministerium für Post und Telekommunikation
BT	= Bundestag
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DBP	= Deutsche Bundespost
DöV	= Die öffentliche Verwaltung
FN	= Fußnote
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
NJV	= Neue Juristische Wochenschrift
PostG	= Gesetz über das Postwesen
PostStruktG	= Poststrukturgesetz
PostV	= Postdienstverordnung
PostZtgGebVO	= Postzeitungsgebührenverordnung
PostZtgO	= Postzeitungsordnung
PZD	= Postzeitungsdienst
RGBI	= Reichsgesetzblatt

VDZ	= Verband Deutscher Zeitschriftenverleger e. V.
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VGO	= Verbreitungsgebiet Ost
VGW	= Verbreitungsgebiet West
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WM	= Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Wertpapiermitteilungen
ZIP	= Zeitschrift für Wirtschaftsrecht u. Insolvenzpraxis
ZPF	= Zeitschrift für Presse- und Fernmeldewesen
ZUM	= Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht / Film und Recht

A. Das Problem: der PZD nach der Poststrukturreform

I. Zur Entwicklung des PZD

1. Zur Frühgeschichte: der Postzwang

Die Frühgeschichte der Post ist mit der der Presse eng verschränkt: die ersten Zeitungen wurden von den (privaten) Postmeistern herausgegeben¹. Im Laufe des 18. Jahrhunderts verselbständigte sich die Rolle des Zeitungsverlegers; von nun an begnügte sich die Post mit dem Vertrieb der Presseprodukte. Im Anschluß an die Verstaatlichung der Post kam es im 19. Jahrhundert zum Postzwang für periodische Druckwerke; er wurde zunächst durch Verwaltungsvorschriften (Regulative) und erst ab der Jahrhundertmitte gesetzlich geregelt², und er bestimmte, daß Presseerzeugnisse allein durch die Post vertrieben werden durften. Mit diesem Postzwang, dem eine Vertriebspflicht („Postdebit“) der Post entsprach, wurden vor allem zwei Ziele verfolgt: er bildete ein Instrument obrigkeitlicher Überwachung der Pressetätigkeit und entsprach zugleich der merkantilistischen Zielsetzung, sowohl die sozioökonomische Infrastruktur als auch die Finanzkraft des Staates durch von der öffentlichen Hand betriebene Monopolunternehmen zu stärken³. Im weiteren Verlauf wurde der Postzwang eingeschränkt: er betraf nur noch politische Zeitungen⁴, gab dann die Zustellung am Ursprungsort⁵ und wenig später generell die Verteilung durch Boten

¹ Dazu und zum folgenden *Rackow* u. a., Handwörterbuch des Postwesens 2. Aufl. (1953) 588; *Kohl / Haun*, Komm zur PostZtgO und PostZtgGebVO (3. Aufl. 1990, neubearb. von *Busch* und *Haun*) Vorbem PostZtgO 40 ff.

² Preuß. PostG v. 15.6.1852 (Gesetzessammlung 345)

³ *Kohl / Haun*, 51 m. w. N.

⁴ Gesetz über das Postwesen des Norddeutschen Bundes v. 2.11.1867 (BGBl. 61)

⁵ ReichsPostG v. 28.10.1871 (RGBl. 347); dazu *Sautter*, Geschichte der Deutschen Post, Teil 3: Geschichte der Deutschen Reichspost (1951) 94 ff.

und Austräger innerhalb der Gemeindegrenzen⁶ frei, und er entfiel endgültig mit dem am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen PostG vom 28. Juli 1969⁷.

2. Vom Postregal zur Dienstleistung

Der allmählichen Lockerung und dem schließlichen Wegfall des Postzwangs entspricht eine weitgehend synchrone Entwicklung: der postalische Vertrieb von Presseerzeugnissen, für den sich mittlerweile der Begriff „Postzeitungsdienst“ (PZD) eingebürgert hatte, wandelte sich von einem die Staatskasse füllenden Regal zu einer Dienstleistung, die eine in der absoluten wie relativen Höhe schwankende, aber im Prinzip doch einigermaßen kontinuierlich wachsende Kostenunterdeckung aufwies⁸. Diese doppelte Bewegung läßt sich unschwer deuten: in ihr spiegelt sich der Wandel der letzten beiden Jahrhunderte, der die Presse aus der Randposition des von den Zensurbehörden des feudalständischen Obrigkeitsstaates argwöhnisch beobachteten Unruhestifters in eine für den demokratischen Verfassungsstaat unverzichtbare Schlüsselposition kommunikativer Vermittlung gerückt hat. Zugleich entstand freilich das Problem, die wachsenden Defizite einzugrenzen und abzubauen. Es führte anfangs der siebziger Jahre zu einem Beschluß des Bundeskabinetts⁹, in dem die Einschränkung der angebotenen Dienste, die Erschwerung des Zugangs und die grundlegende Überprüfung des Systems mit dem Ziel vor allem der Kostenverringering angeordnet worden war. Da sich die Umsetzung dieses Beschlusses als schwierig erwies, wurde eine aus Vertretern der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger wie der DBP gebildete „Gemeinsame Kommission PZD“ beauftragt, Lösungen vorzuschlagen. Ihre Empfehlungen hatten zur Folge, daß die „Besonderen Dienste“ des Verpackens und Addressierens von Zeitungen und des Einzugs von Zeitungsbezugs-geld zum 1. Januar 1979 in die Eigenregie der Verlage übernommen

⁶ PostG-Novelle v. 20.12.1899 (RGBl. 715).

⁷ Gesetz über das Postwesen (BGB 1. I, 1006); zum historischen Zusammenhang vgl. *Steinmetz / Elias*, Geschichte der Deutschen Post Bd. 4 (1979) 205 f.

⁸ Zahlenangaben a. a. O. S. 206.

⁹ vom 31.10.1973; zu seinem Inhalt detailliert *Kohl / Haun* 47.

worden sind¹⁰. Seit diesem Zeitpunkt konzentriert sich der Postzeitungsdienst auf die Beförderung und die Auslieferung oder Zustellung von periodischen Druckwerken durch die DBP.

II. Der PZD vor der Poststrukturreform

1. Rechtsgrundlagen

Die Geschichte des PZD, die hier nur in grobem Umriß nachzuzeichnen war, erweist sich als komplexer Wirkungszusammenhang politischer, wirtschaftlicher und legislatorischer Veränderungen. Zu Beginn der achtziger Jahre beruhte der aus dieser Entwicklung hervorgegangene PZD auf den folgenden Rechtsgundlagen: Die Regelung der — öffentlich-rechtlichen — Beziehungen zwischen der Post und ihren Benutzern findet sich im — mittlerweile modifizierten, aber weiterhin gültigen — PostG¹¹. Sein sachlicher Geltungsbereich umfaßt gemäß § 1 Nr. 2 den PZD, für den § 17 die Haftung gegenüber den Benutzern beschränkt. § 2 Abs. 1 statuiert den „Beförderungsvorbehalt“ zugunsten der DBP, von dem „wiederkehrend erscheinende Druckschriften“, d. h. Zeitungen und Zeitschriften, gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 ausgenommen sind; § 8 begründet den Individualanspruch auf Zulassung zur Nutzung des Postwesens im Rahmen der in den Benutzungsordnungen festgelegten Bedingungen. Deren Ermächtigungsgrundlage fand sich in § 14 des — mittlerweile aufgehobenen — PostVerwG¹². Die für den PZD maßgeblichen Bedingungen waren in der PostZtgO¹³ festgelegt. Voraussetzung der Teilnahme war die schriftliche Zulassung (§ 2 Abs. 1). Anspruch auf Zulassung hatten Zeitungen und Zeitschriften, „die zu dem Zweck herausgegeben werden, die Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- und Fachfragen zu unterrichten“ (§ 5 Abs. 1 und 2). Amtliche Druckschriften (§ 5 Abs. 2) und zur Förderung der ideellen Ziele von Vereinen, Verbänden oder sonstigen Körperschaf-

¹⁰ Kohl / Haun 48.

¹¹ Vgl. FN 7.

¹² Gesetz über die Verwaltung der Deutschen Bundespost v. 24.7.1953 (BGB1. I, 676).

¹³ Postzeitungsordnung vom 10.7.1970 (BGB1. I, 1068).