

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 7. Oktober 2003

- 1 BvR 1712/01 -

- 1. Die Ermächtigung zur Übertragung ausschließlicher Rechte für die Erbringung von Postdienstleistungen nach Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG verdrängt Art. 12 Abs. 1 GG in dem monopolisierten Bereich.**
- 2. Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG legt die Erbringung von Postdienstleistungen nicht uneingeschränkt auf das Wettbewerbsprinzip fest.**
- 3. Die übergangsweise Einräumung von Ausschließlichkeitsrechten an die Deutsche Post AG im Bereich der Beförderung von Briefen und adressierten Katalogen durch die Regelungen des Postgesetzes ist mit Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG vereinbar.**



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. der M... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
2. der a... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
3. der R... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
4. der M... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
5. der R... GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
6. der M... GmbH & Co. KG,
vertreten durch die M... mbH,
diese vertreten durch ihre Geschäftsführer.

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Axel G. Günther und Koll.,
Lameystraße 2, 68165 Mannheim -

gegen das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 2. September 2001
(BGBl I S. 2271),
das Zweite Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 30. Januar 2002
(BGBl I S. 572) und
das Dritte Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 16. August 2002
(BGBl I S. 3218)

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Papier,
der Richterin Jaeger,
der Richter Hömig,
Steiner,

der Richterin Hohmann-Dennhardt
und der Richter Hoffmann-Riem,
Bryde

am 7. Oktober 2003 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen den, wenn auch befristeten, Fortbestand einer der Deutschen Post AG eingeräumten Exklusivlizenz im Bereich der Beförderung von Briefen und adressierten Katalogen. 1

I.

1. Die hier verfassungsrechtlich zu prüfenden Regelungen des Postgesetzes (PostG) sind Nachfolgeregelungen zu den Postreformen I und II, die zur Verwirklichung des insbesondere durch die europäische Integration vorgegebenen Ziels der Liberalisierung des Postwesens geschaffen wurden. Auf Grund des Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens der Deutschen Bundespost vom 8. Juni 1989 (BGBl I S. 1026) wurde in der Postreform I das Sondervermögen der Deutschen Bundespost in die drei Bereiche Postdienst, Postbank und Telekom aufgliedert. Im Rahmen der Postreform II von 1994 wurde das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 30. August 1994 (BGBl I S. 2245) erlassen und eine neue Verfassungsordnung für das Postwesen durch die Änderung der Art. 73 Nr. 7, Art. 80 Abs. 2 und Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die Einfügung von Art. 87 f und Art. 143 b GG geschaffen. Art. 87 f GG lautet: 2

(1) Nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen. 3

(2) Dienstleistungen im Sinne des Absatzes 1 werden als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere private Anbieter erbracht. Hoheitsaufgaben im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation werden in bundeseigener Verwaltung ausgeführt. 4

(3) Unbeschadet des Absatzes 2 Satz 2 führt der Bund in der Rechtsform einer bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts einzelne Aufgaben in bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes aus. 5

Der ebenfalls in das Grundgesetz eingefügte Art. 143 b lautet: 6

(1) Das Sondervermögen Deutsche Bundespost wird nach Maßgabe eines Bundes- 7

gesetzes in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebung über alle sich hieraus ergebenden Angelegenheiten.

(2) Die vor der Umwandlung bestehenden ausschließlichen Rechte des Bundes können durch Bundesgesetz für eine Übergangszeit den aus der Deutschen Bundespost POSTDIENST und der Deutschen Bundespost TELEKOM hervorgegangenen Unternehmen verliehen werden. Die Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost POSTDIENST darf der Bund frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes aufgeben. Dazu bedarf es eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates.

(3) Die bei der Deutschen Bundespost tätigen Bundesbeamten werden unter Wahrung ihrer Rechtsstellung und der Verantwortung des Dienstherrn bei den privaten Unternehmen beschäftigt. Die Unternehmen üben Dienstherrnenbefugnisse aus. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

Von dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union wurde zum Jahresende 1997 die so genannte Postdienste-Richtlinie 97/67/EG vom 15. Dezember 1997 (ABIEG L 15 vom 21. Januar 1998, S. 14) erlassen, die die Liberalisierung der Postdienste im europäischen Binnenmarkt und die Verbesserung der Dienstqualität zum Ziel hatte. Nach Art. 7 Abs. 1 konnten die Mitgliedstaaten Inlandsbriefsendungen bis zu einem Gewicht von 350 Gramm für den Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren, soweit dies für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig war. Durch die Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG (ABIEG L 176 vom 5. Juli 2002, S. 21) wurde unter anderem Art. 7 abgeändert. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 bis 4 n.F. lautet:

Soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist, kann jeder Mitgliedstaat Dienste für Anbieter von Universaldienstleistungen reservieren. Diese Dienste beschränken sich auf die Abholung, das Sortieren, den Transport und die Zustellung von Inlandsbriefsendungen und eingehenden grenzüberschreitenden Briefsendungen, entweder als beschleunigte oder als normale Zustellung, innerhalb der beiden nachfolgend genannten Preis- und Gewichtsgrenzen. Die Gewichtsgrenze beträgt ab 1. Januar 2003 100 Gramm und ab 1. Januar 2006 50 Gramm. Die ab 1. Januar 2003 vorgesehene Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Dreifachen des öffentlichen Tarifs für eine Briefsendung der ersten Gewichtsklasse der schnellsten Kategorie entspricht, und die ab 1. Januar 2006 vorgesehene Gewichtsgrenze gilt nicht, wenn der Preis mindestens dem Zweieinhalbfachen dieses Tarifs entspricht.

2. Gemäß § 5 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl I S. 3294) benötigt eine Lizenz, wer Briefsendungen, deren Einzelgewicht nicht mehr als 1.000 Gramm beträgt, gewerbsmäßig für andere befördert. Die näheren Voraussetzungen für deren Erteilung sind in § 6 PostG geregelt. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 PostG bedarf es eines schriftlichen Antrags, der nach Satz 2 eine Angabe dazu enthalten muss, in welchem

Gebiet der Antragsteller tätig werden will. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 PostG ist die Lizenz zu erteilen, wenn nicht ein Versagungsgrund nach Absatz 3 besteht. Ein Versagungsgrund liegt vor, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller für die Ausübung der Lizenzrechte nicht die erforderliche Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit oder Fachkunde besitzt (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 PostG). Die Überprüfung dieser Tatsachen obliegt der Regulierungsbehörde (vgl. § 44 PostG), die über Lizenzanträge innerhalb von sechs Wochen entscheiden soll (§ 6 Abs. 1 Satz 1 und 4 PostG).

§ 51 Abs. 1 Satz 1 PostG enthielt eine befristete gesetzliche Exklusivlizenz. Die Vorschrift lautete: 13

Bis zum 31. Dezember 2002 steht der Deutschen Post AG das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht weniger als 200 Gramm und deren Einzelpreis bis zum Fünffachen des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz). 14

Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 2. September 2001 (BGBl I S. 2271) ist die Befristung der gesetzlichen Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG bis zum 31. Dezember 2007 verlängert worden. Art. 1 des mit der vorliegenden Verfassungsbeschwerde angegriffenen Gesetzes lautet: 15

Das Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl I S. 3294), geändert durch Art. 8 b des Gesetzes vom 18. Mai 2001 (BGBl I S. 904), wird wie folgt geändert: 16

In § 51 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter "Bis zum 31. Dezember 2002" durch die Wörter "Bis zum 31. Dezember 2007" ersetzt. 17

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Postgesetzes vom 30. Januar 2002 (BGBl I S. 572) wurden § 51 Abs. 1 und § 52 PostG geändert. Art. 1 Nr. 1 und 2 des Änderungsgesetzes lautet: 18

1. In § 51 Abs. 1 wird nach Nummer 6 das Komma durch einen Punkt ersetzt und Nummer 7 aufgehoben. 19

2. § 52 wird wie folgt gefasst: 20

"Für den Zeitraum der gesetzlichen Exklusivlizenz ist die Deutsche Post AG verpflichtet, Universaldienstleistungen im Sinne der gemäß § 11 Abs. 2 erlassenen Verordnung zu erbringen. Die §§ 12 bis 17 und 56 gelten für diesen Zeitraum nicht." 21

Durch Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes vom 16. August 2002 (BGBl I S. 3218) wurde in § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG folgende bis Ende 2005 befristete Regelung vorgesehen: 22

Bis zum 31. Dezember 2005 steht der Deutschen Post AG das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis 100 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Dreifache des Preises für ent- 23

sprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz).

§ 51 Abs. 1 Satz 1 PostG in der Fassung von Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a und Nr. 2 desselben Gesetzes sieht für die anschließende Zeit folgende Regelung vor: 24

Bis zum 31. Dezember 2007 steht der Deutschen Post AG das ausschließliche Recht zu, Briefsendungen und adressierte Kataloge, deren Einzelgewicht bis 50 Gramm und deren Einzelpreis weniger als das Zweieinhalbfache des Preises für entsprechende Postsendungen der untersten Gewichtsklasse beträgt, gewerbsmäßig zu befördern (gesetzliche Exklusivlizenz). 25

Art. 3 des Dritten Änderungsgesetzes bestimmt: 26

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am 1. Januar 2003 in Kraft. Artikel 2 tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. 27

Gemäß § 47 Abs. 1 PostG hat die Regulierungsbehörde zur Frage der Aufrechterhaltung der Exklusivlizenz Stellung zu nehmen. Die Vorschrift lautet: 28

Die Regulierungsbehörde legt den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und die Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens vor. In diesem Bericht ist auch Stellung zu nehmen zu den Fragen, ob sich eine Änderung der Festlegung, welche Postdienstleistungen als Universaldienstleistungen im Sinne des § 11 gelten, empfiehlt sowie ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 über den dort genannten Zeitpunkt hinaus erforderlich ist. Die Bundesregierung nimmt zu diesem Bericht gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes in angemessener Frist Stellung. 29

Nach § 44 Satz 2 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 des Telekommunikationsgesetzes (TKG) legt die Regulierungsbehörde mit ihrem Bericht den Bericht der Monopolkommission zu der Frage vor, ob auf den Märkten des Postwesens ein funktionsfähiger Wettbewerb besteht. 30

3. § 11 Abs. 1 Satz 1 PostG definiert als Universaldienstleistungen ein Mindestangebot an Postdienstleistungen nach § 4 Nr. 1 PostG, die flächendeckend in einer bestimmten Qualität und zu einem erschwinglichen Preis erbracht werden. In § 11 Abs. 2 Satz 1 PostG wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die der Zustimmung des Bundestags und des Bundesrats bedarf, nach Maßgabe des Absatzes 1 Inhalt und Umfang des Universaldienstes festzulegen. Gemäß § 1 Abs. 1 der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) vom 15. Dezember 1999 (BGBl I S. 2418), geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Postgesetzes, sind als Universaldienstleistungen folgende Postdienstleistungen bestimmt worden: 31

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 ent- 32

sprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten, 33

2. die Beförderung von adressierten Paketen, deren Einzelgewicht 20 Kilogramm nicht übersteigt und deren Maße die im Weltpostvertrag und den entsprechenden Vollzugsverordnungen festgelegten Maße nicht überschreiten,

3. die Beförderung von Zeitungen und Zeitschriften im Sinne des § 4 Nr. 1 Buchstabe c des Gesetzes. Hierzu zählen periodisch erscheinende Druckschriften, die zu dem Zwecke herausgegeben werden, die Öffentlichkeit über Tagesereignisse, Zeit- oder Fachfragen durch presseübliche Berichterstattung zu unterrichten. 34

Nach § 1 Abs. 2 PUDLV umfasst die Briefbeförderung auch die Sendungsformen Einschreibsendung, Wertsendung, Nachnahmesendung sowie Sendung mit Eilzustellung. Der Bereich der Universaldienstleistungen ist weiter gefasst als die von der Exklusivlizenz erfassten Leistungen. In der Verordnung werden für Universaldienstleistungen besondere Anforderungen formuliert. Gemäß § 2 Nr. 1 PUDLV müssen bundesweit mindestens 12.000 stationäre Einrichtungen vorhanden sein, in denen Verträge über Briefbeförderungsleistungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 1 PUDLV abgeschlossen und abgewickelt werden können. Ferner müssen nach § 2 Nr. 2 PUDLV Briefkästen so ausreichend vorhanden sein, dass Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter zurückzulegen haben, um zu einem Briefkasten zu gelangen. § 2 Nr. 3 PUDLV schreibt vor, dass von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen 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 müssen. Briefsendungen sind nach § 2 Nr. 4 PUDLV zuzustellen, sofern der Empfänger nicht durch Einrichtung eines Postfachs oder in sonstiger Weise erklärt hat, dass er die Sendungen abholen will. Gemäß § 2 Nr. 5 PUDLV hat die Zustellung mindestens einmal werktäglich zu erfolgen. Im Wesentlichen entsprechende Qualitätsmerkmale gelten nach § 3 PUDLV für die Paketbeförderung. 35

II.

Die Beschwerdeführer sind Postdienstleistungsunternehmen. Sie sind Inhaber von Lizenzen, die ihnen nach den §§ 5 f. PostG erteilt worden sind. 36

Mit ihrer unmittelbar gegen das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes, gegen Art. 1 Nr. 1 und 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes und gegen Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a, Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a sowie Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes eingelegten Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 Satz 1 und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Zur Begründung führen sie aus: 37

Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Die Beschwerdeführer seien von den angegriffenen Änderungen des Postgesetzes selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Insofern verweisen sie auf ihre Tätigkeit als Wettbewerber der Deutschen 38

Post AG. Sie seien Zustellorganisationen regionaler Tageszeitungsverlage und mit- hin auf die Zustellung von Zeitungen und weiteren über Briefkästen an Haushalte zu überbringenden Informationen spezialisiert. Sie erbrächten Postdienstleistungen in Verbindung mit ihrem bisherigen Stammgeschäft. Durch die Hinzunahme der Brief- dienstleistungen als Feld der Erwerbstätigkeit biete sich die Möglichkeit, das Berufs- bild des Zustellers und die Erwerbslage der Zusteller nachhaltig zu verändern, weil mit der Postdienstleistung der zeitliche Auslastungsgrad der Beschäftigten und deren Verdienst wachse. Mit Rücksicht auf das gesetzliche Gebot der strukturellen Sepa- rierung gemäß § 10 PostG seien sie in der Regel als Schwestergesellschaften der bisherigen Zeitungszustellorganisationen herausgebildet worden.

Die Neuregelung wirke sich bereits jetzt auf ihre Unternehmen aus, weil durch die Verlängerung der gesetzlichen Exklusivlizenz der Marktzugang neuer Kräfte zweifel- haft sei. Den Rechtsweg könnten sie nicht beschreiten, weil die Erteilung einer Lizenz für den der Deutschen Post AG reservierten Bereich gesetzlich ausgeschlossen sei. Sie hätten nicht nur einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Postlizenz im gesetz- lich zulässigen Umfang. Es sei auch davon auszugehen, dass die Regulierungsbe- hörde bei Erfolg der Verfassungsbeschwerde ihnen die begehrte umfassende und unbeschränkte Lizenz zur Briefbeförderung erteile.

39

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes sowie Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes verletzen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die angegriffenen Vorschriften seien ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesrats ergangen. Sie errichteten eine Zu- gangsregelung, die durch hinreichende Gemeinwohlbelange nicht gerechtfertigt sei. Konkurrenten der Deutschen Post AG sollten auf ein Marktsegment verwiesen wer- den, in dem es nicht gelingen könne, die logistischen Vorkehrungen für eine flächen- deckende Leistungserbringung zu schaffen. Die Exklusivlizenz für die Deutsche Post AG diene nicht dem Schutz von Gemeinschaftsgütern, sondern der fiskalischen Stär- kung des Aktienkurses der Deutschen Post AG und dem Konkurrentenschutz.

40

Die Beschwerdeführer seien im Hinblick auf die Verlängerung der Exklusivrechte zudem in ihrem Eigentumsrecht gemäß Art. 14 Abs. 1 GG verletzt, weil ihnen künftige Entwicklungsmöglichkeiten verloren gingen. Auch amortisierten sich getätigte In- vestitionen nicht.

41

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) sei verletzt. Die Deutsche Post AG und die sonstigen Zustelldienste würden ungleich behandelt, obgleich Art. 87 f GG sie gleichstelle. Die in Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG vorgeschriebene Gleichordnung der Deutschen Post AG mit anderen privaten Anbietern werde unzulässig weit hin- ausgeschoben. Art. 143 b Abs. 2 GG sei vom Grundsatz des Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG her zu verstehen. Er biete daher jedenfalls für die Verlängerung der Exklusivli- zenz keine Rechtsgrundlage.

42

Auch Art. 1 Nr. 1 und 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes ver-

43

stoße gegen die Berufsfreiheit. Nach der alten Gesetzeslage hätten die Beschwerdeführer die rechtliche Möglichkeit gehabt, Briefbeförderungen ohne die Gewichts- und sonstigen Beschränkungen zu erbringen, sofern ein Universaldienstdefizit festgestellt worden sei. Das Postgesetz sei in der bisherigen Fassung so konzipiert gewesen, dass zwar der Deutschen Post AG für Übergangszwecke exklusive Rechte gesichert worden seien, für die Sicherung der Universaldienstversorgung aber potentiell die volle Wettbewerbsfreiheit bestehe.

III.

Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Bundesregierung, die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, die Deutsche Post AG, der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste, der Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste und der Bundesverband Deutscher Postdienstleister Stellung genommen. 44

1. Nach Auffassung der Bundesregierung bestehen gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde durchgreifende Bedenken. Im Hinblick auf das Erste und das Dritte Gesetz zur Änderung des Postgesetzes fehle es insbesondere an der unmittelbaren Betroffenheit der Beschwerdeführer durch die Verlängerung der gesetzlichen Exklusivlizenz. Es sei ihnen außerdem zuzumuten, fachgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Hinsichtlich der angegriffenen Regelungen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes lägen die Unmittelbarkeit und Gegenwärtigkeit einer Grundrechtsbetroffenheit fern. 45

Die Verfassungsbeschwerde habe zudem in der Sache keinen Erfolg. Art. 87 f und Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG bildeten die Grundlage für einen gerechtfertigten Eingriff in die Berufsfreiheit privater Anbieter von Postdienstleistungen. Der Grundrechtsschutz nach Art. 12 Abs. 1 GG werde verfassungsunmittelbar durch die Norm des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG eingeschränkt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber habe die parlamentarische Gestaltungsfreiheit zur zeitweiligen Beibehaltung von Monopolrechten insbesondere wegen der angestrebten Verknüpfung des Abbaus von ausschließlichen Rechten mit weiteren Liberalisierungsschritten auf europäischer Ebene bewusst dem Anliegen einer sofortigen vollständigen Marktöffnung im nationalen Alleingang übergeordnet. Das Interesse an einer symmetrischen Marktöffnung der Postmärkte in der Europäischen Union sei kraft verfassungsunmittelbarer Wertentscheidung als ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut einzustufen, welches die mit der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG verbundenen Einschränkungen der Berufsfreiheit anderer Postdienstleistungsunternehmen rechtfertige. Daneben bildeten die Sicherung des Universaldienstes und die Abstützung infrastruktureller Lasten einen Belang, der nach Art. 87 f Abs. 1 GG mit Verfassungsrang ausgestattet sei. In den meisten EU-Mitgliedstaaten bestünden Monopole, die nach Umfang und Dauer deutlich über die gesetzliche Exklusivlizenz der Deutschen Post AG hinausreichten. 46

Der verfassungsrechtlich gebotene Vertrauensschutz sei nicht berührt. § 47 Abs. 1 Satz 2 PostG verdeutliche für alle potentiellen Wettbewerber der Deutschen Post AG, dass sich der Gesetzgeber die Aufrechterhaltung der Exklusivlizenz über die ursprüngliche Frist hinaus habe offen halten wollen. § 52 PostG in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes trage mit der Verknüpfung von Universaldienstleistungspflicht und gesetzlicher Exklusivlizenz dem Verfassungsauftrag des Bundes aus Art. 87 f Abs. 1 GG zur Infrastruktursicherung Rechnung. 47

2. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post weist darauf hin, dass eine fachgerichtliche Vorklärung von Sinn und Zweck des § 51 PostG durchaus angebracht sein könne. Im Übrigen aber werde den für die Gesetzgebung zuständigen Verfassungsorganen die Stellungnahme überlassen. 48

3. Die Deutsche Post AG hat zur Unterstützung ihres Vorbringens ein Rechtsgutachten vorgelegt. Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass die Verfassungsbeschwerde unzulässig sei, weil die angegriffenen Vorschriften die Beschwerdeführer nicht unmittelbar beträfen. Diese bedürften für ihre angestrebte Tätigkeit nach § 5 Abs. 1 PostG einer Erlaubnis. Bei einer Versagung stehe ihnen gegen diese Entscheidung der Rechtsweg offen, den sie hätten beschreiten müssen. 49

Die Verfassungsbeschwerde habe zudem in der Sache keinen Erfolg. Die angegriffenen Normen seien formell ordnungsgemäß zustande gekommen. Das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes habe nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurft, weil es auf Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG beruhe. Es sei auch inhaltlich nicht zu beanstanden. Eine zwölfjährige Übergangszeit für den Abbau des früheren Monopols sprengte nicht den von Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG gezogenen Rahmen. In Anbetracht des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG greife die Verlängerung der gesetzlichen Exklusivlizenz nicht in die Berufs- und Wettbewerbsfreiheit der Beschwerdeführer ein. Die Verfassung selbst billige für eine Übergangszeit ein sachlich begrenztes Monopol. Ohne grundrechtlichen Anknüpfungspunkt entfalle auch die Möglichkeit, sich auf schutzwürdiges Vertrauen zu berufen. 50

Eine Grenze für den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gemäß Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG bilde das Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG. Es wäre verletzt, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers zur Konkretisierung des unbestimmten Verfassungsbegriffs "Übergangszeit" so offensichtlich fehlsam wären, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben könnten. Ein sachlicher Grund für die Verlängerung der gesetzlichen Exklusivlizenz liege in der Erfüllung der staatlichen Gewährleistungsverantwortung für die Erbringung des Universaldienstes. Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG wolle dem Umstand Rechnung tragen, dass das aus dem öffentlichrechtlichen Sondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST hervorgegangene Unternehmen Deutsche Post AG nach Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers nicht schon mit dem In-Kraft-Treten des Art. 87 f GG in der Lage gewesen sei, im grundsätzlich gewollten Wettbewerb zu bestehen. Zugleich aber stehe Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG auch in unmittelbarem sach- 51

lichen Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes Postdienstleistungen in Europa.

4. Der Bundesverband der Kurier-Express-Post-Dienste hat insbesondere eine Einschätzung der Marktsituation für die Wettbewerber der Deutschen Post AG vorgenommen. Er meint, dass eine Verlängerung der Exklusivlizenz über den 31. Dezember 2002 hinaus in der Praxis eine Verstärkung der Marktzugangsbeschränkungen bedeute. Auch bestehe kein Vertrauen darin, dass das jetzige Enddatum für die Exklusivlizenz der Deutschen Post AG, der 31. Dezember 2007, beibehalten werde. Der Gesetzgeber sei wortbrüchig geworden.

52

5. Der Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste bejaht die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Sie sei von allgemeiner Bedeutung, weil sie grundsätzliche verfassungsrechtliche Fragen aufwerfe und die zu erwartende Entscheidung des Gerichts über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleich gelagerter Fälle schaffen werde. Die Verfassungsbeschwerde sei zudem begründet. Das Verbot, Briefdienstleistungen zu erbringen, stelle einen schwerwiegenden Eingriff in die Freiheit der Berufswahl dar, für die es keine Rechtfertigung gebe. Die Exklusivlizenz und deren Verlängerung seien nicht erforderlich zur Aufrechterhaltung des Universaldienstes in Deutschland. Die Verlängerung verstoße auch gegen Art. 7 der Richtlinie 97/67/EG.

53

6. Der Bundesverband Deutscher Postdienstleister hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Es fehle namentlich an der unmittelbaren Betroffenheit. Das Postgesetz sehe für eine unternehmerische Betätigung im lizenzpflichtigen Bereich, in dessen Rahmen die gesetzliche Exklusivlizenz der Deutschen Post AG erteilt sei, die Notwendigkeit einer Erlaubniserteilung vor, um Briefsendungen gewerbsmäßig befördern zu können. Gegen diesen behördlichen Vollzugsakt müssten sich die Beschwerdeführer wenden und den insoweit eröffneten Rechtsweg erschöpfen. Gerade bei der Rechtsanwendung durch die sachnäheren Fachgerichte könnten auf Grund ihres besonderen Sachverständnisses auch bei fehlender Auslegungsbedürftigkeit der angegriffenen Vorschrift möglicherweise für die verfassungsgerichtliche Prüfung erhebliche Tatsachen zutage gefördert werden.

54

Die Verfassungsbeschwerde habe auch in der Sache keinen Erfolg. Das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes habe nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurft. Angesichts des inneren Zusammenhangs zwischen Art. 87 f Abs. 1 und Art. 143 b Abs. 2 GG sei auf den Anwendungsvorrang hinzuweisen, der Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG als *lex specialis* zukomme. Diese Vorschrift sehe eine Zustimmung des Bundesrats nicht vor. Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG trage in besonderem Maße der integrationspolitischen und wirtschaftlichen Notwendigkeit Rechnung, eine dem Fortgang der gemeinschaftsrechtlichen Liberalisierung des Postwesens entsprechende Verleihung verbleibender Ausschließlichkeitsrechte zu ermöglichen. Gemeinsam mit Art. 87 f GG seien die grundgesetzlichen Verfassungsvorgaben über die Ausgestaltung des Postwesens einer gemeinschaftsrechts- und vor allem richtli-

55

nienkonformen Handhabung zugänglich. Angesichts der offenen Begrifflichkeit, derer sich diese Verfassungsvorschrift bediene, stehe dem Gesetzgeber eine beachtliche Einschätzungsprärogative für die Inanspruchnahme der ihm erteilten Ermächtigung zu.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, soweit sie sich gegen das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes und gegen Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a, Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a sowie Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes wendet. Unzulässig ist sie dagegen, soweit sie gegen Art. 1 Nr. 1 und 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes gerichtet ist.

56

I.

1. Soweit die Beschwerdeführer neben Bestimmungen des Dritten Änderungsgesetzes noch das Erste Gesetz zur Änderung des Postgesetzes angreifen, ist das Rechtsschutzinteresse für die Verfassungsbeschwerde nicht entfallen, da der Verfahrensgegenstand teildentisch ist. Der Gesetzgeber hat das Erste Änderungsgesetz nicht ausdrücklich außer Kraft gesetzt. Das Dritte Gesetz zur Änderung des Postgesetzes ändert § 51 Abs. 1 Satz 1 in der Fassung des Ersten Änderungsgesetzes. In der Reichweite dieser Änderung ist das Erste Änderungsgesetz zwar gegenstandslos, im Übrigen aber nicht. Insofern besteht die durch die Verfassungsbeschwerde angegriffene Exklusivlizenz der Deutschen Post AG im reduzierten Umfang fort.

57

2. Soweit sich die Beschwerdeführer gegen das Erste und das Dritte Änderungsgesetz wenden, sind sie auch beschwerdebefugt (vgl. § 90 Abs. 1 BVerfGG).

58

a) Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ist von den Beschwerdeführern im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 3 Abs. 1 GG in hinreichender Weise vorgetragen worden.

59

Eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 GG durch die Verlängerung der Exklusivlizenz ist möglich, wenn, wie die Beschwerdeführer meinen, diese Norm Maßstab der Prüfung ist. Nach dieser Ansicht ist Art. 143 b Abs. 2 GG eine spezifische Schrankensetzung zu Art. 12 GG (so Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl., Bd. 3, 2001, Art. 143 b Rn. 13; Uerpmann, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., 2003, Art. 143 b Rn. 4). Eine Rechtsverletzung kommt aber auch dann in Betracht, wenn der gegenteiligen Auffassung zu folgen ist, nach der Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG zu einer Einengung des Schutzbereichs von Art. 12 Abs. 1 GG mit der Folge führt, dass die Berufsfreiheit insoweit nicht betroffen sein kann, als die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Beibehaltung der Exklusivlizenzen genutzt wird (so von Danwitz, Verfassungsfragen der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG, 2002, S. 86 ff.). Art. 12 Abs. 1 GG gewährt ein subjektives Recht auf Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Einräumung von Ausschließlichkeitsrechten für die Deutsche Post AG, weil mit ihnen zugleich der

60

Bereich festgelegt wird, in dem die berufliche Betätigung durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt ist. In der Darlegung, dass diese Grenzen verletzt sein können, ist die der Möglichkeit einer Grundrechtsbeeinträchtigung enthalten.

Die Beschwerdeführer haben die Möglichkeit eines Gleichheitsverstoßes (Art. 3 Abs. 1 GG) ebenfalls hinreichend dargetan. Dagegen fehlt es an einem entsprechenden Vortrag, soweit sie eine Verletzung der Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) geltend machen. Die von den Beschwerdeführern mit den Briefbeförderungen verbundenen Erwartungen und Chancen werden vom Gewährleistungsbereich des Art. 14 Abs. 1 GG nicht umfasst. Denn die Eigentumsgarantie schützt nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, nicht dagegen erst in der Zukunft liegende Umsatz- und Gewinnmöglichkeiten (vgl. BVerfGE 102, 197 <211>; stRspr).

61

b) Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss der Beschwerdeführer durch die angegriffene Norm ferner selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen sein (vgl. BVerfGE 97, 157 <164>; 102, 197 <206>; stRspr). Die Beschwerdeführer erfüllen diese Voraussetzungen.

62

aa) Sie sind von den angegriffenen Bestimmungen selbst betroffen. Das Erfordernis der Selbstbetroffenheit verlangt, dass gerade der Beschwerdeführer in eigenen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen ist. Das ist der Fall, wenn er Adressat der angegriffenen Maßnahme ist (vgl. BVerfGE 102, 197 <206 f.>). Eine Selbstbetroffenheit ist aber auch dann gegeben, wenn der Akt an Dritte gerichtet ist und eine hinreichend enge Beziehung zwischen der Grundrechtsposition des Beschwerdeführers und der Maßnahme besteht. Es muss eine rechtliche Betroffenheit vorliegen; eine nur faktische Beeinträchtigung im Sinne einer Reflexwirkung reicht nicht (vgl. BVerfGE 13, 230 <232 f.>; 78, 350 <354>).

63

Direkter Adressat der angegriffenen Regelungen ist die Deutsche Post AG, der in § 51 PostG eine gesetzliche Exklusivlizenz verliehen wird. Eine hinreichend enge Beziehung liegt in den Fällen der Beschwerdeführer jedoch vor. Sie sind Postdienstleistungsunternehmen, die Inhaber von Lizenzen nach §§ 5 ff. PostG sind. Die Beschwerdeführer haben allerdings noch keine Lizenz für die Postdienstleistungen, deren Erbringung ihnen nach § 51 PostG versagt wird. Aus den Angaben der Beschwerdeführer ergibt sich jedoch in hinreichender Weise, dass sie den Willen und die Fähigkeit haben, den Zustelldienst im umstrittenen Briefsektor aufzunehmen. Das reicht für eine Annahme der Selbstbetroffenheit aus.

64

bb) Auch soweit die Beschwerdeführer Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes angreifen, der nach Art. 3 Satz 2 dieses Gesetzes erst am 1. Januar 2006 in Kraft treten wird, ist ihre gegenwärtige Beschwer gegeben. Die Frage, ob von einem verkündeten, aber noch nicht in Kraft getretenen Gesetz eine gegenwärtige Beschwer ausgehen kann, ist im vorliegenden Fall zu bejahen (vgl. auch BVerfGE 38, 326 <335 f.>; 48, 64 <80>). Der Gesetzgeber hat mit dem Dritten Änderungsgesetz ein einheitliches Regelungskonzept geschaffen, das

65

an Art. 7 der Richtlinie 97/67/EG mit seiner differenzierten Festsetzung von Gewichtsgrenzen angepasst ist. Der Gesetzgeber wollte einen Weg finden, der sichert, dass in der Zeit vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2005 für Briefe das Einzelgewicht bis 100 Gramm und danach zwischen dem 1. Januar 2006 und dem 31. Dezember 2007 das Einzelgewicht bis 50 Gramm maßgebend wird. Das Ziel hätte auch anders erreicht werden können, etwa durch eine materiellrechtliche Regelung der zeitlichen Stufung bei sofortigem In-Kraft-Treten des Gesetzes (vgl. BVerfGE 101, 54 <74>). Die Vorschriften wären dann zwar in Kraft gesetzt worden, hätten jedoch erst bei Erreichen der jeweiligen Stufe Wirksamkeit erlangt. In dem einen wie in dem anderen Fall sind aber die künftigen Rechtswirkungen bereits gegenwärtig klar abzusehen und für die Beschwerdeführer gewiss. Es entspricht dem Gebot effektiven Grundrechtsschutzes, ungeachtet der vom Gesetzgeber gewählten Konstruktion schon jetzt im Zusammenhang des gesamten Komplexes die Prüfung der zukünftig maßgeblich werdenden Regelungen zu ermöglichen.

cc) Die angegriffenen Bestimmungen beschweren die Beschwerdeführer auch unmittelbar. Diese sind nicht darauf zu verweisen, gemäß § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG den Rechtsweg zu erschöpfen. 66

Grundsätzlich verlangt zwar der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, dass ein Beschwerdeführer die ihm zur Verfügung stehenden und zumutbaren Möglichkeiten einer inzidenten Normenkontrolle ergreift, um eine Korrektur der geltend gemachten Grundrechtsverletzungen im fachgerichtlichen Verfahren zu erreichen (vgl. BVerfGE 71, 305 <335 ff.>; 74, 69 <74>). Danach müssten die Beschwerdeführer eine Lizenz (§ 5 Abs. 1 PostG) beantragen und könnten deren Verweigerung fachgerichtlich angreifen. Der Verfassungsbeschwerde kommt indessen allgemeine Bedeutung zu (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG), so dass die Beschwerdeführer den fachgerichtlichen Rechtsweg nicht beschreiten müssen. 67

Die Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, weil sie die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen erwarten lässt und über den Fall der Beschwerdeführer hinaus zahlreiche gleich gelagerte Fälle praktisch mitentschieden werden (vgl. BVerfGE 19, 268 <273>; 85, 167 <172>). Sie hat Bedeutung auch für diejenigen Unternehmen, die bereit und auf Grund ihrer organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen in der Lage sind, einen Teil des Briefversandes zu übernehmen. So bringt die Beantwortung der in diesem Verfahren aufgeworfenen Fragen Klarheit darüber, ob Betreiber von Zustelldiensten im gesamten Bundesgebiet vor dem Ablauf des Jahres 2007 befugt sind, neben der Deutschen Post AG Briefe ohne Beschränkungen hinsichtlich des Gewichts und des Preises zu befördern. 68

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit sie sich gegen Art. 1 Nr. 1 und 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes richtet, unzulässig, weil die darin enthaltene Rüge der Grundrechtsverletzung nicht ausreichend begründet ist (§ 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG). 69

Der Beschwerdeführer muss substantiiert darlegen, mit welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen die angegriffene Maßnahme kollidiert; die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung ist deutlich zu machen (vgl. BVerfGE 6, 132 <134>; 89, 155 <171>). Diese Voraussetzung haben die Beschwerdeführer hinsichtlich des Art. 1 Nr. 1 und 2 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes nicht erfüllt. 70

Dem Beschwerdevortrag ist nicht zu entnehmen, dass eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht kommt. Die Ausführungen erschöpfen sich im Wesentlichen darin, die Beschwerdeführer hätten bislang unter den Voraussetzungen der §§ 12 ff. PostG die rechtliche Möglichkeit gehabt, Briefbeförderungen vorzunehmen, falls ein Universaldienstdefizit festgestellt worden wäre. Diese Möglichkeit sei nunmehr durch § 52 PostG entfallen. 71

Eine Beeinträchtigung der Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG ist damit allein noch nicht dargelegt. Durch die Neufassung des § 52 PostG ist der bis dahin schon bestehende faktische Zustand der Erbringung der Universaldienstleistungen durch die Deutsche Post AG gesetzlich mit einer rechtlichen Verpflichtung gekoppelt worden. Die Beschwerdeführer hatten auf Grund des Umstandes, dass die Deutsche Post AG die Universaldienstleistungen faktisch erbrachte, bereits bisher keine rechtlich realisierbare Chance, selbst Briefbeförderungen vorzunehmen. Die Erfüllung der Universaldienstleistungen durch die Deutsche Post AG war mit ihrer Exklusivlizenz verbunden, auch wenn es zunächst für sie keine ausdrückliche Rechtspflicht zur Erfüllung der Universaldienstleistungen gab. Die Neufassung des § 52 PostG hat zwar eine entsprechende Rechtspflicht der Deutschen Post AG geschaffen, dadurch aber nicht die für die Beschwerdeführer bestehende Lage verändert, in der sie keine rechtliche Möglichkeit hatten und haben, eine Lizenz zur Briefbeförderung zu erhalten. Die Beschwerdeführer legen auch nicht dar, dass sich vor der gesetzlichen Regelung ein Universaldienstdefizit konkret abzeichnete. 72

Damit genügen die Ausführungen auch nicht den gesetzlichen Anforderungen an die Darlegung einer auf einer Ungleichbehandlung gegenüber der Deutschen Post AG beruhenden Verletzung von Art. 3 Abs. 1 GG. 73

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit zulässig, unbegründet. Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes und Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a, Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a sowie Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes sind verfassungsgemäß. 74

I.

1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist nicht das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die angegriffenen Vorschriften sind allein an Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG zu messen. 75

a) Mit Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber dem 76

Bundesgesetzgeber ausdrücklich das Recht eingeräumt, für eine Übergangszeit den Fortbestand von bisherigen ausschließlichen Rechten der aus der Deutschen Bundespost POSTDIENST hervorgegangenen Unternehmen anzuordnen.

Die Deutsche Bundespost war vor der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1994 als Hoheitsverwaltung des Bundes eingerichtet. Die von ihr wahrgenommenen Aufgaben waren hoheitliche, die im Rahmen eines staatlichen Leistungsmonopols wahrgenommen wurden. Soweit Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG es ermöglicht, weiterhin Postdienstleistungen vom Wettbewerb auszunehmen, erfolgt dies anders als zuvor nicht unter Nutzung eines Verwaltungsmonopols. Vielmehr wird ein Unternehmen privaten Rechts im Rahmen eines Monopols sui generis durch Verleihung einer exklusiven Lizenz zur privatwirtschaftlichen Erbringung der Dienstleistungen berechtigt. Im Anwendungsbereich des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG können die in der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgeworfenen Fragen der verfassungsrechtlichen Beurteilung von Verwaltungsmonopolen daher dahinstehen (vgl. hierzu BVerfGE 14, 105 <111>; 21, 245 <251 ff.>; 37, 314 <320 ff.>; 41, 205 <217 ff.>). Dies gilt auch im Hinblick auf die Herleitung einer Gesetzgebungskompetenz. Denn Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber ausdrücklich, für eine Übergangszeit Exklusivrechte zu verleihen.

77

Sieht der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG für die Erbringung von Dienstleistungen die Einräumung ausschließlicher Rechte vor, so regelt er zugleich, dass Art. 12 Abs. 1 GG in dem monopolisierten Bereich nicht gilt. Die Nutzung der nur für eine Übergangszeit bestehenden Ermächtigung des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG durch den einfachen Gesetzgeber bewirkt daher keine Beschränkung der Berufsfreiheit. Hält der Gesetzgeber sich allerdings nicht an die in Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG normierten Grenzen der Einräumung eines Ausschließlichkeitsrechts und beeinträchtigt er dadurch auf verfassungswidrige Weise andere Unternehmen in ihren beruflichen Betätigungsmöglichkeiten, können diese Unternehmen in ihrer Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG betroffen sein.

78

Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG geht auf eine Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundesrats zurück, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme aufgegriffen hat (vgl. BRDrucks 114/1/94, Empfehlungen der Ausschüsse, S. 9 Nr. 16; BRDrucks 114/94 (Beschluss), S. 6 Nr. 11). Diese Norm ist das Ergebnis eines gesetzgeberischen Kompromisses, der insbesondere deshalb zu finden war, weil der Bundesrat mit der von Bundesregierung und Bundestag angestrebten sofortigen Aufgabe der Sonderstellung der Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost nicht einverstanden war und eine Klarstellung für erforderlich hielt, um zu vermeiden, dass eine Exklusivlizenz an Art. 87 f oder an Art. 12 GG scheitern würde (vgl. statt vieler Herdegen, in: Badura/von Danwitz/Herdegen/Sedemund/Stern, Beck'scher PostG-Kommentar, 2002, § 51 Rn. 3). Ein Bedarf für eine solche Klärung wurde mit Rücksicht auf Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG gesehen, der die Erbringung von Postdienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeit in privatrechtlicher Form vorsieht.

79

b) Die durch Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG ermöglichte Verleihung von Ausschließlichkeitsrechten ist von Verfassungs wegen in zeitlicher und sachlicher Hinsicht begrenzt. 80

aa) In zeitlicher Hinsicht dürfen die Monopolrechte nach Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG nur "für eine Übergangszeit" aufrechterhalten werden. Es geht darum, einen wirtschaftlichen Bereich für eine Betätigung allmählich zu öffnen, die nach der Öffnung durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sein wird. 81

(1) Die gesetzliche Einräumung von ausschließlichen Rechten darf daher nicht zeitlich unbegrenzt erfolgen. Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG sagt allerdings nicht, dass der Gesetzgeber nur einmal - also ohne die Möglichkeit der Verlängerung - von der Ermächtigung Gebrauch machen kann. Auch aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich kein Verbot einer Fristverlängerung. 82

(2) Die Dauer der Übergangszeit ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich festgelegt. Anders als in Satz 2, der eine zeitliche Festlegung für die Aufgabe der Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost POSTDIENST enthält, ist der Begriff der "Übergangszeit" in Satz 1 von Art. 143 b Abs. 2 GG nicht weiter umschrieben worden. Der Gesetzgeber verfügt insoweit über einen Spielraum der zeitlichen Ausgestaltung. Die äußerste Zeitdauer ist durch Auslegung zu ermitteln. Maßgebend ist insbesondere der mit der Regelung verfolgte Zweck. 83

Die Übergangsregelung soll sichern, dass die Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost auch angesichts des Fortgangs der Liberalisierung im europäischen Raum im Wettbewerb bestehen können. Zugleich soll ihnen ungeachtet der wirtschaftlichen Entwicklungen ermöglicht werden, die übernommenen besonderen finanziellen und sozialen Verpflichtungen, insbesondere Pensionslasten, zu tragen. 84

(a) Die Schaffung des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG war von der Überlegung getragen, dass das aus dem öffentlichrechtlichen Sondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST zu bildende Unternehmen Deutsche Post AG nicht schon mit In-Kraft-Treten des Art. 87 f GG in der Lage sein würde, im grundsätzlich gewollten Wettbewerb zu bestehen. Die verfassungsrechtlich abgesicherte Verleihung der Exklusivlizenz an die Deutsche Post AG sollte einen abrupten Systemwechsel vermeiden, um eine Benachteiligung der Deutschen Post AG gegenüber neu hinzutretenden Wettbewerbern auszuschließen. 85

(b) Art. 143 b Abs. 2 GG steht zudem im sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes für Telekommunikations- und Postdienstleistungen in Europa. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf empfohlen, die den Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost verliehenen Monopole nur im Gleichklang mit der Entwicklung in der Europäischen Union aufzugeben, weil diese Unternehmen auf absehbare Zeit die Hauptlast des Infrastrukturauftrags (Art. 87 f Abs. 1 GG) zu tragen hätten (BRDrucks 114/94 (Beschluss), S. 1 Nr. 1 Buchstabe c). Auch die Beschlussempfehlung und der Bericht 86

des Rechtsausschusses des Bundestags zeigen unter Bezugnahme auf die Prüfungsbitte des Bundesrats und unter Verweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Zulässigkeit und zur Dauer ausschließlicher Rechte, dass sich der verfassungsändernde Gesetzgeber an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Liberalisierung der Dienstleistungszweige orientieren wollte (vgl. BT-Drucks 12/8108, S. 7).

Mit der Übergangsbestimmung sollte nicht nur gewährleistet werden, dass sich die nationale Gesetzgebung im Einklang mit dem sekundären Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union befindet. Mit der zeitweiligen Aufrechterhaltung eines Teils des früheren Postmonopols wollte der verfassungsändernde Gesetzgeber dem Bundesgesetzgeber auch die Möglichkeit geben, auf die europäische Entwicklung Rücksicht zu nehmen. Die vorgesehene Orientierung an den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Liberalisierung erfolgte insbesondere durch einen Verweis auf den Stand der politischen Willensbildung in der Europäischen Union und auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Exklusivrechten (dazu vgl. EuGH, Slg. 1993, I-2533 <2568; Rn. 14, 15> - Corbeau). Der verfassungsändernde Gesetzgeber hatte das Schicksal des Postmonopols insofern schon beim Erlass des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG mit der Entwicklung auf Gemeinschaftsebene verbunden (vgl. auch Kämmerer, DVBI 2001, S. 1705 <1706>).

87

Diese Orientierung an der europäischen Entwicklung fand eine Vertiefung und zugleich Akzentuierung in den später erfolgten Begründungen zu dem Ersten und dem Dritten Änderungsgesetz zum Postgesetz. Ausdrücklich ist in der Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zu dem Ersten Änderungsgesetz (vgl. BTDrucks 14/6121, S. 6) auf den europäischen Kontext - und zwar unter Bezugnahme auf die europäische Marktentwicklung - hingewiesen worden. Auf die europäische Entwicklung hat sich auch die Begründung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes (vgl. BTDrucks 14/9195, S. 6) bezogen. Nach ihr ist es ausschließlich um die Anpassung an die Veränderung der Postdienste-Richtlinie gegangen, die ihrerseits eine Reaktion auf den Stand der Liberalisierung in Europa war; diese sollte durch stufenweises Vorgehen beschleunigt werden.

88

(c) Ein weiteres Anliegen der Entscheidung für den nur schrittweisen Übergang in die Liberalisierung ist es gewesen, die Fähigkeit der Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost zu sichern, die besonderen finanziellen und sozialen Verpflichtungen, insbesondere die Pensionslasten, zu tragen (vgl. Stellungnahme des Bundesrats, BTDrucks 13/7774, S. 44 Nr. 53).

89

Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer gibt die Entstehungsgeschichte der Verfassungsänderung aber keinen hinreichenden Anhaltspunkt dafür, dass die Zielsetzung des Art. 143 b Abs. 2 GG vorrangig oder gar ausschließlich die Bewältigung dieser Lasten als Rechtfertigungsgrund der Exklusivrechte war. Die Möglichkeit einer Fortdauer der Exklusivstellung der Deutschen Post AG entfällt nicht schon dann, wenn übernommene Altlasten keine nennenswerte Belastung mehr darstellen.

90

bb) Die übergangsweise Fortgeltung von Exklusivrechten ist gegenständlich durch Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG beschränkt, dessen Auslegung inhaltlich durch Art. 87 f GG beeinflusst wird. 91

(1) Aus der Formulierung "Die vor der Umwandlung bestehenden ausschließlichen Rechte des Bundes" folgt in gegenständlicher Hinsicht, dass Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG allein die vormals bestehenden gesetzlichen Monopolrechte in den Bereichen Postwesen und Telekommunikation betrifft (vgl. Wieland, in: Dreier, Grundgesetz, Bd. III, 2000, Art. 143 b Rn. 8). 92

(2) Darüber hinaus folgen sachliche Einschränkungen aus Art. 87 f GG, die auch in der Übergangszeit bedeutsam sind. 93

Seit der Liberalisierung des Postmarktes durch die Postreform II steht die Erbringung von Postdienstleistungen der Deutschen Post AG und "anderen privaten Anbietern" als privatwirtschaftliche Tätigkeit zu (Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG). Deren Leistungserbringung steht unter dem Vorbehalt des Gewährleistungsauftrags aus Art. 87 f Abs. 1 GG. Das in Art. 87 f Abs. 2 GG enthaltene Ziel privatwirtschaftlicher Leistungserbringung ist damit in den durch Absatz 1 aufgegebenen Zweck eingeordnet, flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen zu gewährleisten. Das in Art. 87 f GG für den Postbereich vorgesehene Regelungsregime ist daher schon von Verfassungs wegen durch die Kombination eines staatlichen Gewährleistungsauftrags, der zugleich eine Befugnis zur Regulierung enthält (Absatz 1), mit der Ermöglichung einer privatwirtschaftlichen Betätigung privatrechtlicher Anbieter (Absatz 2 Satz 1) geprägt. Satz 1 von Absatz 2 bewirkt für den von Absatz 1 erfassten Bereich keine völlige Freigabe dieser Dienstleistungen an den marktwirtschaftlichen Wettbewerb, sondern nur eine Freigabe im Rahmen der Einbettung dieses Wettbewerbs in das Gewährleistungsregime des Art. 87 f Abs. 1 GG. 94

(a) Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG legt die Erbringung der Postdienstleistungen nicht uneingeschränkt auf das Wettbewerbsprinzip fest. Sonst hätte ein Widerspruch zu Art. 87 f Abs. 1 und Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG entstehen können. Privatwirtschaftlichkeit verweist zunächst auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und auf eine am Gewinnprinzip orientierte Betätigung; sie kann beispielsweise auch gegeben sein, wenn ein privatwirtschaftliches Unternehmen ohne Wettbewerber handelt, wie dies gegenwärtig in einem erheblichen Teil der Universaldienstleistungen der Fall ist. Eine Auslegung des Art. 87 f Abs. 2 GG, die ausnahmslos auf die Schaffung von Wettbewerb hinausläuft, wird vom Grundgesetz unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt gestützt. 95

(b) Der in Art. 87 f Abs. 1 GG enthaltene Infrastruktursicherungsauftrag soll verhindern, dass es bei und nach der Privatisierung und Liberalisierung des Postwesens zu einer Unterversorgung mit Dienstleistungen kommt, weil der Wettbewerb (noch) nicht funktioniert oder sich auf lukrative Bereiche beschränkt (zu solchen Wirkungen vgl. Fehling, VerwArch 86 <1995>, S. 600 <608 f.>). Der Bereich des Postwesens soll nur mit der Maßgabe aus der staatlichen Regie entlassen werden, dass dabei die 96

Verantwortung des Staates für die ehemals aus der Daseinsvorsorge entstandenen Aufgaben nicht aufgegeben wird. Das Privatisierungsgebot des Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG zielt zwar auf den Rückzug des Staates aus dem Bereich der Postdienstleistungen; doch begründet der Infrastrukturgewährleistungsauftrag des Absatzes 1 die staatliche Verantwortung, marktwirtschaftlich bedingte Nachteile für eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Postdienstleistungen zu verhindern (vgl. Stern, DVBl 1997, S. 309 <315>).

Die Erfüllung dieses Auftrags wird durch Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG für eine Übergangszeit dahingehend konkretisiert, dass in ihr sogar Ausschließlichkeitsrechte bestehen dürfen. Vorliegend bedarf keiner Klärung, wie weit der Bereich der davon erfassten Dienstleistungen gezogen ist. Das hier allein zu überprüfende, in § 51 PostG enthaltene Ausschließlichkeitsrecht der Deutschen Post AG bezieht sich jedenfalls nur auf einen Ausschnitt aus dem Bereich der so genannten Universaldienstleistungen (zu deren gesetzlicher Umschreibung siehe § 1 PUDLV), der nach einhelliger Auffassung in der Literatur von dem Gewährleistungsauftrag des Bundes aus Art. 87 f Abs. 1 GG umfasst ist (vgl. statt vieler Windthorst, in: Sachs, Grundgesetz, 3. Aufl., 2003, Art. 87 f Rn. 8 ff.).

97

(c) Die Verfassungsmäßigkeit einer auf Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG beruhenden Regelung setzt allerdings voraus, dass sie geeignet ist, die vom verfassungsändernden Gesetzgeber verfolgten Ziele zu erreichen. Im Zuge der Übergangsregelung darf insbesondere nicht eine Lage entstehen, bei der die in Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG vorgesehene Ordnung der übrigen privatwirtschaftlichen Postdienstleistungen gestört wird oder die in Art. 87 f Abs. 1 GG gewährleisteten Dienstleistungen nicht erbracht werden können. Dies ist hier nicht zu befürchten.

98

Die Fähigkeit des Nachfolgeunternehmens der Deutschen Bundespost POST-DIENST zur Erbringung der Dienstleistungen hat der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG vorausgesetzt. Von der Ermächtigung kann allerdings nur Gebrauch gemacht werden, wenn auch konkret zu erwarten ist, dass die Dienstleistungen auf einem dem Art. 87 f Abs. 1 GG entsprechenden Niveau erbracht werden.

99

Die Exklusivlizenz beeinträchtigt die Fähigkeit anderer privatwirtschaftlicher Anbieter zur Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen des Art. 87 f Abs. 2 Satz 1 GG nicht. Diese sind lediglich gehindert, in den Vorbehaltsbereichen tätig zu werden. Die Möglichkeit einer solchen Beschränkung ist in Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG vorgesehen. Ob auch private Anbieter in der Lage sind, die der Deutschen Post AG vorbehaltenen Dienstleistungen zu erbringen, ist insofern nicht maßgeblich. Der Gesetzgeber darf in Rechnung stellen, ob in der Übergangszeit zu befürchten ist, dass die Konkurrenten sich nur den lukrativen Marktsegmenten zuwenden und der Deutschen Post AG als Universaldienstverpflichtete kostenintensive, für sich allein nicht gewinnbringende Geschäftsbereiche überlassen.

100

(d) Bei der Austarierung der Möglichkeit privatwirtschaftlicher Leistungserbringung

101

und hoheitlicher Regulierung darf der Gesetzgeber sich am Fortgang der Liberalisierung innerhalb der Europäischen Union ausrichten.

Eine Orientierung bieten die einschlägigen Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften - hier also die Postdienste-Richtlinie 97/67/EG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 2002/39/EG - auch insoweit, als sie keine Bindungen, sondern nur Ermächtigungen enthalten. Die Postdienste-Richtlinie bestimmt den Zeitpunkt, bis zu dem Liberalisierungsschritte spätestens erfolgt sein müssen. Bei der Umsetzung der Richtlinie darf wegen der Verzahnung der Postdienstmärkte in Europa berücksichtigt werden, wie schnell die Liberalisierung in den anderen an die Richtlinie gebundenen Staaten vorankommt. 102

Nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 der Postdienste-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, aber berechtigt, Dienste für Anbieter von Universaldienstleistungen zu reservieren, soweit es für die Aufrechterhaltung des Universaldienstes notwendig ist. Das europarechtliche Kriterium der Notwendigkeit hat auch für die Bestimmung der Reichweite der Übergangsvorschrift des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG Bedeutung. Ist die Exklusivlizenz nämlich für die Aufrechterhaltung der Universaldienste europarechtlich nicht (mehr) notwendig, spricht dies gegen die Anwendbarkeit des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG. 103

Die Gewährleistung des postalischen Universaldienstes ist in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs grundsätzlich als Rechtfertigung für die Gewährung von Ausschließlichkeitsrechten anerkannt (vgl. EuGH, Slg. 1993, I-2533 <2568; Rn. 14, 15> - Corbeau; vgl. auch Slg. 2000, I-857 <875; Rn. 44 f.> - Deutsche Post AG). Im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Europäischen Union wird in Nr. 11 der Erwägungsgründe zur Änderungsrichtlinie 2002/39/EG ausdrücklich festgestellt: "Das grundlegende Ziel, die Sicherstellung eines Universaldienstes gemäß den von den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 der Richtlinie 97/67/EG festgelegten Qualitätsnormen in der gesamten Gemeinschaft auf Dauer und gleich bleibend zu gewährleisten, lässt sich erreichen, wenn in diesem Bereich die Möglichkeit, Dienste zu reservieren, aufrechterhalten bleibt und gleichzeitig durch ein ausreichendes Maß an Dienstleistungsfreiheit für Bedingungen gesorgt wird, die hohe Effizienz ermöglichen." Zwar knüpft Art. 7 Abs. 1 der Postdienste-Richtlinie 97/67/EG in der Fassung der erwähnten Richtlinie 2002/39/EG die Exklusivlizenz ergänzend zur Festlegung der Frist an das Kriterium der Notwendigkeit. Er normiert aber exakt die Fristen, die auch der deutsche Gesetzgeber im Dritten Gesetz zur Änderung des Postgesetzes für die deutsche Exklusivlizenz vorgesehen hat. Die neuen Fristen der Richtlinie sind in Kenntnis des Liberalisierungsstandes und der entsprechenden Gesetzgebung in Europa festgesetzt worden, ohne dass Anhaltspunkte dafür gegeben waren, in einzelnen Staaten oder gar in der Bundesrepublik Deutschland sei ihre Ausschöpfung schon im Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie als nicht mehr notwendig anzusehen. Seit Richtlinienerlass haben sich im Postmarkt keine maßgeblichen Veränderungen ergeben, so dass die Einschätzung der Notwendigkeit im europäischen Kontext weiter Bestand hat. Für das Bundesverfassungsgericht besteht 104

kein Anlass, dies in Frage zu stellen.

c) Die Befugnis des Bundesgesetzgebers, gemäß Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG Exklusivrechte für die Deutsche Post AG zu schaffen, wird auch durch den Vertrauensschutzgrundsatz begrenzt. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen findet der Vertrauensschutz im Rechtsstaatsprinzip (vgl. BVerfGE 30, 392 <403>; 55, 185 <203 f.>). Schutzwürdig kann etwa ein durch Investitionen betätigtes Vertrauen der Konkurrenzunternehmen der Deutschen Post AG darauf sein, Exklusivrechte würden in diesem Bereich nicht mehr geschaffen oder ihre Geltung würde nicht verlängert. Die Vertrauensgrundlage müsste sich aus der gesetzlichen Regelung zur Einräumung der Exklusivrechte ergeben. 105

2. Die angegriffenen Vorschriften stehen mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben in Einklang. 106

a) Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes ist verfassungsgemäß zustande gekommen. Es hat nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurft. 107

Zustimmungsgesetze sind nur solche, für die das Grundgesetz ausdrücklich das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrats vorsieht (vgl. BVerfGE 1, 76 <79>; 37, 363 <381>). Daran fehlt es für den Erlass eines Gesetzes zur Wahrnehmung der Ermächtigung des Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG. Satz 3 von Art. 143 b Abs. 2 GG, der eine Zustimmung des Bundesrats anordnet, bezieht sich nur auf die in dem vorausgehenden Satz 2 geregelte Aufgabe der Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost POSTDIENST, wie die Einleitung mit dem Bindewort "Dazu" zeigt. Auch die Literatur geht übereinstimmend davon aus, dass die zeitweilige Verleihung von Monopolrechten nach Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG durch bloße Einspruchsgesetze erfolgt (vgl. Gersdorf, in: von Mangoldt/ Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, a.a.O., Art. 143 b Rn. 13; Lerche, in: Maunz-Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Stand Februar 2003, Art. 143 b Rn. 19; Uerpmann, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, a.a.O., Art. 143 b Rn. 4). 108

b) Die angegriffenen Vorschriften sind auch materiell verfassungsgemäß. 109

aa) Sowohl Art. 1 des Ersten Gesetzes als auch Art. 1 Nr. 3 Buchstabe a und Art. 2 Nr. 1 Buchstabe a in Verbindung mit Art. 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes enthalten eine Befristung der ausschließlichen Rechte. Obgleich die Dauer der sich auf Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG gründenden Exklusivrechte auf Grund der Verlängerung bis zum 31. Dezember 2007 insgesamt 13 Jahre betragen wird, reicht die gestaffelte Übergangszeit nicht so weit in die Zukunft, dass die angegriffenen Vorschriften wie eine Dauerregelung wirken. Sie zielen auf den Abbau der Exklusivrechte in einem überschaubaren, durch den Prozess der Liberalisierung in der Europäischen Union bestimmten Zeitrahmen. 110

bb) Art. 87 f Abs. 1 GG verlangt vom Bund die Gewährleistung der flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung mit Postdienstleistungen. Diesem Auftrag kommt er auch bei Fortdauer der Exklusivlizenz nach. An der grundsätz- 111

lichen Leistungsfähigkeit der zur Universaldienstleistung verpflichteten Deutschen Post AG gibt es keine Zweifel.

cc) Die Verlängerung der Exklusivrechte steht mit den Zielen im Einklang, die der verfassungsändernde Gesetzgeber mit Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG verfolgt hat. 112

Die befristete Fortdauer der gesetzlichen Exklusivlizenz trägt zu einem stufenweisen Übergang vom Monopol zum Wettbewerb im Postsektor bei (vgl. die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Postgesetzes, BTDrucks 13/7774, S. 33) und stellt sicher, dass die nationale Liberalisierung im Einklang mit der europäischen Entwicklung fortgeführt wird. Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Postgesetzes wollte der Gesetzgeber verhindern, dass ein vorzeitiges Auslaufen der Exklusivlizenz nach § 51 PostG zu einer einseitigen Öffnung des deutschen Postmarktes führt. Nach der Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes (BTDrucks 14/6121, S. 1 unter A sowie S. 6) ist entgegen der Richtlinie 97/67/EG bisher auf europäischer Ebene noch keine Entscheidung über die Fortführung der Liberalisierung getroffen worden. Bis zum 1. Januar 2000 hätten das Europäische Parlament und der Rat über weitere Liberalisierungsschritte ab dem 1. Januar 2003 entscheiden sollen, was aber nicht geschehen sei. Die Öffnung des Postmarktes solle daher im Einklang mit der europäischen Entwicklung fortgeführt werden. 113

Anlass und ausdrückliches Ziel des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes war die Anpassung des nationalen Rechtsrahmens an die Änderungsrichtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002. Eine Orientierung an der Entwicklung der Postdienste und insbesondere an dem Stand der politischen Willensbildung innerhalb der Europäischen Union entspricht der Verknüpfung des deutschen mit dem europäischen Recht und der fortschreitenden Integration der Märkte. Die in der Europäischen Union praktizierte Übergangszeit schafft einen Indikator dafür, was auch in Deutschland als Übergangszeit anerkannt werden kann. Besondere Umstände, die eine andere Einschätzung für Deutschland nahe legen, sind nicht ersichtlich. 114

In fast allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird den Postdiensten ein reservierter Bereich zugestanden. Im Jahr 2001, also kurz vor Erlass des Dritten Gesetzes zur Änderung des Postgesetzes, war es in der Mehrheit der Mitgliedstaaten noch nicht zu einer Liberalisierung auf dem Postmarkt gekommen. In der Regel hatten sich die Mitgliedstaaten darauf beschränkt, den reservierten Bereich an die Mindestanforderungen der Postdienste-Richtlinie der Europäischen Union (Gewicht von weniger als 350 Gramm unter dem Fünffachen des am 31. Dezember 1997 geltenden Preises) anzupassen. Eine rechtliche Liberalisierung hatte lediglich in Schweden und in Finnland stattgefunden. Dabei wurde das Postwesen in Finnland nur rechtlich liberalisiert, tatsächlich ist die Finnlandpost aber der einzige Dienstleister auf dem Markt; dies erklärt sich insbesondere mit den restriktiven Lizenzbedingungen für Wettbewerber (vgl. zum Stand der Liberalisierung: Unkorrigiertes Wortprotokoll der 115

Öffentlichen Anhörung der Deutschen Post AG in der 15. Sitzung des Unterausschusses "Telekommunikation und Post" des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Bundestages am 18. Juni 2001, Az. 742 2401, Ausschuss-Drucks 320/14a, S. 6 ff.).

(1) Angesichts der in Europa überwiegend noch nicht verwirklichten Liberalisierung im Postsektor durfte der Gesetzgeber dem Gesichtspunkt der ausreichenden Finanzierungsgrundlage des Universaldienstes Bedeutung zumessen und ihm durch Verlängerung der Exklusivrechte Rechnung tragen. Auch seitdem hat sich die Lage nicht maßgebend verändert. 116

Der für die Deutsche Post AG über die Exklusivlizenz reservierte Bereich steht mit der in § 52 PostG normierten Pflicht, Universaldienstleistungen zu erbringen, in unmittelbarem Zusammenhang. Die Pflicht zur Erbringung von Universaldienstleistungen stellt erhebliche Anforderungen an die Schaffung und Erhaltung einer Netzinfrastruktur. Diesen Verpflichtungen hat die Deutsche Post AG nachzukommen. Nach § 2 Nr. 1 PUDLV sind mindestens 12.000 stationäre Postfilialen und -agenturen vorzuhalten. Nach § 2 Nr. 2 PUDLV sind Briefkästen in einem engmaschigen Netz zu installieren, damit die Kunden in zusammenhängend bebauten Wohngebieten in der Regel nicht mehr als 1.000 Meter zurückzulegen haben, um zu einem Briefkasten zu gelangen. Kostenintensiv ist ferner die Verpflichtung zur Zustellung an die Wohn- oder Geschäftsadresse des Empfängers gemäß § 2 Nr. 4 PUDLV. Dies gilt auch für die Verpflichtung zu werktäglichen Zustellungen unter Einschluss des Samstags nach § 2 Nr. 5 PUDLV. 117

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber bei der Anpassung der Postversorgung an den laufenden Strukturwandel von der Einschätzung ausging, dass eine einseitige Öffnung des deutschen Marktes die Deutsche Post AG im Inland einem ungleich strukturierten Wettbewerb mit ausländischen Unternehmen aussetzen würde und dass dies die Sicherstellung des Universaldienstes durch die Deutsche Post AG nachhaltig gefährden könnte. Der Gesetzgeber durfte mit der einstweiligen Aufrechterhaltung von Exklusivrechten insbesondere verhindern, dass Monopolunternehmen anderer Mitgliedstaaten sich in den lukrativen Teilen des von Ausschließlichkeitsrechten erfassten Bereichs der Universaldienstleistungen auf dem deutschen Markt betätigen, ohne dass für die Deutsche Post AG vergleichbare Chancen auf den dortigen Märkten bestehen, Mindereinnahmen durch eigene Aktivitäten auszugleichen. Insbesondere konnte mit der Verleihung ausschließlicher Rechte für die Deutsche Post AG darauf hingewirkt werden, dass die Monopolunternehmen anderer Mitgliedstaaten nicht die gewinnbringenden Bereiche des deutschen Marktes besetzen und für die Deutsche Post AG möglicherweise allein die unrentablen Versorgungsaufgaben verbleiben. 118

Nach alledem bildet die Fähigkeit der Deutschen Post AG zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden und angemessenen Postdienstleistungen den wesentlichen Bezugspunkt zur Beurteilung der Verfas- 119

sungsmäßigkeit des übergangsweisen Fortbestandes von Exklusivrechten und der dafür eingeräumten Fristen. Dem Ziel der Liberalisierung ist der Gesetzgeber mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Postgesetzes in Übereinstimmung mit der europarechtlichen Vorgabe des Art. 7 Abs. 1 Satz 3 der Richtlinie 2002/39/EG durch Reduktion der davon erfassten Leistungen (hinsichtlich der Grenzen für das Gewicht und den Preis für Briefe) näher gekommen.

(2) Der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der gewählten Lösung steht auch nicht entgegen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit gehabt hätte, das als Regelfall für die Erbringung von Universaldienstleistungen vorgesehene Regulierungsregime (§§ 11 ff. PostG) schon gegenwärtig zu nutzen. Der Gesetzgeber darf zwischen unterschiedlichen Alternativen wählen, soweit sie verfassungsmäßig sind. Durch Eröffnung der Möglichkeit von befristeten Exklusivrechten in Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG hat der verfassungsändernde Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass auch diese Alternative in der Übergangszeit verfügbar ist. Die Zulässigkeit ihrer Wahl ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil eine Regelung nach den §§ 11 ff. PostG aus der Sicht der am Postmarkt tätigen Unternehmen günstiger ist. Die Erfüllung des Gewährleistungsauftrags aus Art. 87 f Abs. 1 in Verbindung mit Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG ist nicht an der größtmöglichen Günstigkeit für jeweils einzelne Unternehmen orientiert. Deshalb ist nicht maßgebend, ob es auch in der Übergangszeit möglich sein könnte, das Niveau der Universaldienstleistungen allein unter Anwendung der §§ 11 ff. PostG zu sichern.

120

Der Spielraum des Gesetzgebers ist auch nicht mit Rücksicht auf ausländische Erfahrungen mit den Folgen der Liberalisierung von Universaldienstleistungen eingengt. Die Aufgabe der Exklusivrechte in Schweden sowie Finnland hat zwar die Erbringung der Universaldienstleistungen dort allem Anschein nach nicht gefährdet (so jedenfalls Kämmerer, DVBl 2001, S. 1705 <1710 f.>). Der deutsche Gesetzgeber durfte aber davon ausgehen, dass die Marktbedingungen in den beiden skandinavischen Ländern mit denen in Deutschland - einem großen, in Mitteleuropa gelegenen, logistisch leicht erschließbaren Markt - nur bedingt vergleichbar sind. Auch durfte er berücksichtigen, dass die vorliegenden Erfahrungen höchst begrenzt sind. Eine rechtliche und auch tatsächliche Liberalisierung ist bislang allein in Schweden erfolgt. In allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es nach wie vor im Postsektor einen reservierten Bereich.

121

(3) Die Einschätzung des deutschen Gesetzgebers ist weiter nicht deshalb aus verfassungsrechtlichen Gründen zu beanstanden, weil die Monopolkommission in ihrem Bericht zur Wettbewerbsentwicklung 2001 zu dem Ergebnis gekommen ist, die Aufgabe der Exklusivlizenz würde erheblich mehr positive Effekte für den Wettbewerb und die am Markt erfolgenden Angebote zeitigen als die jetzige Situation (vgl. "Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand", Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 81 Abs. 3 TKG und § 44 PostG, S. 161 ff., 175 ff.). Die von der Monopolkommission unter Zugrundelegung wettbewerbstheoretischer Annahmen vorgenommenen Wertungen und Prognosen

122

sowie ihre rechtlichen Analysen binden den Gesetzgeber nicht. Er hat verfügbare empirische Befunde zu berücksichtigen, muss sie aber unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben selbst bewerten und erforderliche Prognosen eigenverantwortlich vornehmen. Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber den ihm dafür zustehenden Spielraum überschritten hat.

c) Der Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers war auch nicht durch schutzwürdiges Vertrauen der Beschwerdeführer in die Nichtverlängerung der Exklusivlizenzrechte begrenzt. Aus § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG a.F. lässt sich kein Vertrauenstatbestand ableiten. Der Gesetzgeber hatte sich nicht verpflichtet, auf eine Verlängerung der Exklusivlizenz zu verzichten. Aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und 2 PostG folgt vielmehr, dass eine Verlängerung der gesetzlichen Exklusivlizenz von vornherein für möglich gehalten wurde. Nach Satz 1 der Regelung legt die Regulierungsbehörde den gesetzgebenden Körperschaften des Bundes alle zwei Jahre einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie über die Lage und die Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens vor. Gemäß Satz 2 ist in diesem Bericht auch Stellung zu nehmen zu den Fragen, ob und gegebenenfalls bis zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang die Aufrechterhaltung einer Exklusivlizenz nach § 51 PostG über den dort genannten Zeitpunkt hinaus erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat im Postgesetz daher zu erkennen gegeben, dass er keinen "Schlusstermin" für den Ablauf des Übergangsregimes und die vollständige Liberalisierung des Postwesens normieren wollte. 123

Im Übrigen haben die Beschwerdeführer nicht substantiiert dargelegt, dass sie Investitionen eigens mit Blick auf das Auslaufen des Postmonopols getätigt haben. Ihre Ausführungen beziehen sich allem Anschein nach auf die Schaffung einer ausreichenden Infrastruktur für die Zustellung von Tageszeitungen und von Postgütern auf der Grundlage von Lizenzen nach § 5 PostG. 124

II.

Auch andere Verfassungsrechte der Beschwerdeführer sind nicht verletzt. 125

1. Der Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG ist nicht berührt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat durch Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG bestimmt, dass die Anordnung der Fortdauer einer Exklusivlizenz und damit das Verbot einer Betätigung durch andere als die Lizenznehmer an dieser Norm zu messen sind. Damit scheidet das Grundrecht auf Entfaltungsfreiheit aus den gleichen Gründen wie Art. 12 Abs. 1 GG als Maßstab aus. 126

2. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG liegt ebenfalls nicht vor. 127

Die Beschwerdeführer rügen, die Verlängerung der Exklusivlizenz nach § 51 Abs. 1 Satz 1 PostG führe zu einer unberechtigten Bevorzugung der Deutschen Post AG. Die eine Verlängerung der Exklusivlizenz der Deutschen Post AG rechtfertigenden Gründe ergeben sich aus Art. 143 b Abs. 2 Satz 1 GG und den dieser Vorschrift zu Grunde liegenden Erwägungen.

128

Papier

Jaeger

Hömig

Steiner

Hohmann-
Dennhardt

Hoffmann-Riem

Bryde

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 7. Oktober 2003 -
1 BvR 1712/01**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 7. Oktober 2003 -
1 BvR 1712/01 - Rn. (1 - 128), [http://www.bverfg.de/e/
rs20031007_1bvr171201.html](http://www.bverfg.de/e/rs20031007_1bvr171201.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:rs20031007.1bvr171201