

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Band 10

**Tätigkeitsfelder
der Deutschen Bundespost
POSTBANK**

Von

Ferdinand Kirchhof



Duncker & Humblot · Berlin

FERDINAND KIRCHHOF

**Tätigkeitsfelder der Deutschen Bundespost
POSTBANK**

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner
sämtlich in Tübingen**

Band 10

Tätigkeitsfelder der Deutschen Bundespost POSTBANK

Von

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kirchhof, Ferdinand:

Tätigkeitsfelder der Deutschen Bundespost POSTBANK /
von Ferdinand Kirchhof. – Berlin: Duncker u. Humblot,
1990

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht;
Bd. 10)

ISBN 3-428-07057-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: TecDok März, Tübingen

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-07057-7

Vorwort

Die Deutsche Bundespost POSTBANK nimmt für die Post den Postgiro- und den Postsparkassendienst wahr. Da das Bankenwesen in Transaktionen und Abrechnungsnetzen zunehmend internationalisiert wird, die Wirtschaft von den klassischen Formen der Anlage, den Sparkonten, auf neue, differenziertere Kapitalanlageformen übergeht und der Zahlungsverkehr immer mehr mit zusätzlichen finanziellen Serviceleistungen ausgestattet wird, hat sich der Markt im Sparkassen- und Girobereich in den letzten zwanzig Jahren grundlegend verändert.

Für die Deutsche Bundespost POSTBANK führt dies zu Überlegungen, ebenfalls diversifizierte oder zusätzliche Dienstleistungen anzubieten, um im geänderten Markt weiterhin bestehen und den rechtlich vorgegebenen Auftrag korrekt durchführen zu können. Da die Deutsche Bundespost POSTBANK nach Art. 87 I GG zur unmittelbaren Bundesverwaltung zählt, weil sie auf der anderen Seite durch das Postverfassungsgesetz von 1989 als Unternehmen organisiert ist und nach wirtschaftlichen Zielsetzungen tätig werden soll, stellt sich die Rechtsfrage, in welchen Bereichen und mit welchen Leistungsangeboten die Deutsche Bundespost POSTBANK zur Zeit tätig werden darf.

Die Abhandlung hat das Ziel zu klären, welche bisherigen und künftigen Angebote der POSTBANK rechtlich zulässig sind. Die Untersuchung konzentriert sich dabei auf das bisherige Angebot sowie auf neue Möglichkeiten, die von der POSTBANK entweder konkret ins Auge gefaßt oder als mittelfristig mögliche, neue Leistungen erwogen werden. Sie geht dabei von der bestehenden Verfassungs- und Gesetzeslage aus, ohne die Zulässigkeit von Tätigkeitsverschiebungen nach Gesetzesänderungen zu beurteilen.

Inhaltsverzeichnis

A. Leistungen der Deutschen Bundespost POSTBANK	13
I. Gegenwärtig angebotene Leistungen	13
1. Postsparkassendienst	13
a) Entwicklung	13
b) Aktuelles Leistungsangebot	14
2. Postgirodienst	14
a) Entwicklung	14
b) Aktuelles Leistungsangebot	16
c) Zuordnung der Giroleistungen zu den Bankgeschäften i.S.d. § 1 I KWG	17
3. Kreditkarte (Eurocard)	19
4. Rentenzahlung durch die Post	21
5. Postanweisung, Zahlungsanweisung, Zahlkarte	21
6. Reisescheckvermittlung	22
7. Sortendienst	23
II. Eventuelle, neuartige Leistungsangebote	23
1. Festgeld	23
2. Sparbrief	24
3. Öffentliche Anleihe	25
4. Investmentsparen	26
5. Versicherungsgeschäft	27
a) Versicherungs- oder Vorsorgesparen	27
b) Reiseversicherung im Rahmen der Eurocard	28
c) Sonstige Versicherungen	28
III. Zusammenfassung	29

B. Staatsorganisationsrechtliche Vorgaben der Verfassung für die Tätigkeit der POSTBANK	30
I. Einschlägige Normen	30
II. Auslegung der Art. 73 Nr. 7 und 87 I GG	31
1. Mangelnder Ertrag der Auslegung nach dem Wortlaut	31
2. Zusatzertrag der systematischen Auslegung	32
3. Erster entscheidender Ansatz in der historischen Auslegung	34
4. Zeitlicher und sachlicher Ansatz der historischen Interpretation ...	35
a) Rechtslage oder Staatspraxis?	35
b) Zeitpunkt des Normerlasses	38
c) Grundsätzliches zum Einfluß der Postgesetze und des Kreditwe-	
sengesetzes auf die historische Auslegung der Art. 87 I und 73	
Nr. 7 GG	38
5. Zweiter wesentlicher Ansatz in der teleologischen Auslegung	41
6. Offene Verfassungsnormen	42
III. Grundaussagen der Verfassung zur Tätigkeit der POSTBANK	43
1. Einbezug der POSTBANK neben der „Gelben“ und der „Grauen“	
Post	43
a) Nebenaufgabe minderer Legitimation?	43
b) Organisatorische Separierung der POSTBANK	44
2. Verfassungsrechtliche Anerkennung der herkömmlichen Bargeld-,	
Postscheck- und Postsparkassendienste	45
a) Bereiche der POSTBANK-Tätigkeiten	45
b) Modalitäten der POSTBANK-Tätigkeiten	48
3. Typische Funktion der POSTBANK nach Art. 87 I GG	49
a) Aufgabe der Daseinsvorsorge: Funktion der Bedürfnisbefriedi-	
gung	50
b) Bereichsbestimmung: Sparen;barer und bargeldloser Zahlungs-	
verkehr	53
aa) Sparen	53
bb) Zahlungsverkehr	55
c) Bewegungsräume: Öffentliches Unternehmen im Wettbewerb ..	
aa) Historischer Ansatzpunkt: Reichspostfinanzgesetz und Gesetz	
zur Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung	56

bb) Kontinuität der späteren Bundesgesetzgebung: Postverwaltungs- gesetz und Postverfassungsgesetz	60
cc) Folge: Verpflichtung auf Marktgesetze, Vorrang der Funktion vor der Fixierung der Tätigkeitsfelder	62
4. Art. 87 I GG als Tätigkeitsberechtigung für Fiskalinteressen?	64
5. Art. 87 I GG als Vorgabe für verwaltungs-, nicht aber für privat- rechtliche Tätigkeiten der Post?	65
6. Bankleistungen außerhalb des Normbereichs des Art. 87 I GG	66
a) Anlage eigenen Finanzvermögens	66
b) Finanzdienstleistungen an Postbedienstete	67
7. Randnutzung	68
8. Annexkompetenz, Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	70
9. Kompetenzen durch Grundrechte?	71
IV. Die organisationsrechtliche Zulässigkeit der einzelnen POSTBANK- Dienste	71
1. Girodienst	71
a) Unbarer Zahlungsverkehr	71
b) Überziehungsrahmen im Postgirodienst	73
aa) Unerläßlichkeit für ein funktionierendes Giralnetz	73
bb) Allgemeine Erwartung der Kunden	75
cc) Verbot typischer Kreditierung	76
dd) Überziehungsrahmen für Privatkonten	77
ee) Technisch bedingte Überziehungstoleranz für Geschäftskon- ten	78
c) Scheckkarte	78
d) Kreditkarte	79
e) Reisescheck	80
2. Bargeldverkehr	81
a) Barer Zahlungsverkehr	81
b) Sortendienst	82
3. Sparverkehr	83
a) Herkömmlicher Postsparkassendienst	83
b) Festgeld	84
aa) Einwand mangelnder Herkömmlichkeit	84

bb) Verbot aus §§ 21 ff. KWG?	85
cc) Zuwachs nach Änderung des Kundenverhaltens	87
c) Beurkundete Festanlage	88
aa) Irrelevanz der Einordnung als Effektengeschäft i.S.d. § 1 Nr. 4 KWG	88
bb) Sparbrief	89
cc) Staatsanleihe	90
dd) Wertpapier	91
4. Investmentsparen	92
a) Ausländisches Investmentmodell	92
b) Investment nach deutschem KAGG	93
5. Versicherungsgeschäft	94
a) Typischer Gegensatz zur Kapitalanlage	94
b) Beginnende Verzahnung	95
c) Versicherungssparen	96
d) Begleitversicherung zur Kreditkarte	97
C. Grenzen der POSTBANK-Befugnisse zur Grundrechtssicherung und aus allgemeinen Verfassungsprinzipien	98
I. Der Gegensatz zwischen öffentlichen Kompetenzen und privaten Grundrechtsfreiheiten und seine Bedeutung für die POSTBANK- Befugnisse	98
II. Wirkung der Aufgabennorm des Art. 87 I GG auf die Grundrechte hinsichtlich des herkömmlichen Bestandes an POSTBANK-Leistungen .	100
III. Wirkung der Grundrechte auf Art. 87 I GG bei funktional bedingter Ausdehnung der POSTBANK-Tätigkeiten über ihren historischen Best- stand hinaus	102
1. Erneute Abwägung bei Grundrechtsbetroffenheit	102
2. Grundsätzliche Wertungsmomente im Verhältnis des Art. 87 I GG zu den Grundrechten aus Art. 14, 12 I und 2 I GG	103
a) Alleinige Möglichkeit faktischer Grundrechtsbeeinträchtigung . . .	103
b) Grundrechte auf Marktzugang, nicht auf Marktanteil	104
c) Gemischter Wettbewerb im Bankwesen	105
d) Geringe Grundrechtsgefährdung	106

IV. Einzelne Grundrechte	107
1. Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG)	107
2. Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 I GG)	108
a) Grundrechtsbetroffenheit?	108
b) Zulässige Berufsausübungsregelung	109
3. Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit (Art. 2 I GG)	110
V. Sonstige normative Wertungsmomente	111
1. Wirtschaftsverfassung	111
2. Subsidiaritätsgrundsatz	111
3. Allgemeine Normen des Grundgesetzes	112
4. Rolle des Art. 15 GG	112
VI. Allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes	113
1. Herkömmliche Tätigkeiten, neue Aufgabenbereiche	113
2. Verschiebungen der Tätigkeiten innerhalb herkömmlicher Funktionen	115
Zusammenfassung der Ergebnisse	117
I. Grundsätzliches zur rechtlichen Normierung des Aufgabenkreises der POSTBANK	117
II. Die einzelnen Aufgabenbereiche der POSTBANK	118
Literaturverzeichnis	121

A. Leistungen der Deutschen Bundespost POSTBANK

I. Gegenwärtig angebotene Leistungen

1. Postsparkassendienst

a) Entwicklung¹

Am 1.1.1939 übernahm die Post für das gesamte Deutsche Reich den bisher nur in Österreich betriebenen Postsparkassendienst. Da dieser Dienst sogleich reichsweit angeboten wurde, befanden sich bereits zu Kriegsende auf ca. 14 Millionen Postsparkonten etwa 7,5 Milliarden RM-Guthaben². Bereits ab Mai 1945 wurde in der britischen und amerikanischen Zone wieder der Postsparkassendienst begonnen; die französische Zone folgte am 1.10.1946³. Zur Zeit der Währungsreform 1948 befanden sich schon auf 5,3 Millionen Konten etwa 2,7 Milliarden RM-Guthaben⁴. Seit 1967 darf die Post ihre Zinsen selbständig nach der Marktlage festlegen⁵. Die Anlagegelder aus dem Postsparkassendienst werden seit 1948 in großem Umfang zur Finanzierung posteigener Investitionen verwendet⁶. Die wirtschaftliche Bedeutung für die Eigenfinanzierung der Post ist immens; so stammten z.B. 43 % der Fremdmittel der Deutschen Bundespost zu Ende 1983 aus solchen Entnahmen⁷. 1990 erreichte die Deutsche Bundespost POSTBANK mit 22,4 Millionen Sparkonten, auf denen 40,9 Milliarden DM lagen, einen Marktanteil bei Sparanlagen von 5,7 % in der Bundesrepublik Deutschland⁸.

¹ Ausführliche Darstellung bei *Hahn*, Die Postbank, 1978, S. 51 ff.

² *North*, Fünfzig Jahre Postsparkasse Deutschland, ZPF 2/1989, S. 41.

³ *North*, a.a.O., S. 42.

⁴ *North*, a.a.O., S. 44.

⁵ *Schramm*, Das verzinsliche Einlagengeschäft der Deutschen Bundespost – wesentliche Leistungsergänzungen der neuen Postsparkassenordnung von 1968, Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1986, S. 1, 47.

⁶ *Walz*, Das Aktivgeschäft der Postbankdienste, Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1985, S. 166, 170.

⁷ *Walz*, a.a.O., S. 187.

⁸ *Capital* 4/1990; ZPT 3/1990, S. 4.

b) Aktuelles Leistungsangebot

§ 2 der Postsparkassenordnung vom 24. April 1986⁹ sieht als aktuelle Leistungsangebote des Postsparkassendienstes das Sparen mit Kündigungsfristen, mit wachsendem und festem Zins, das Ratensparen mit Prämie sowie das Sparen nach dem Vermögensbildungsgesetz vor. Diese Anlageformen sind Spareinlagen i.S.d. § 21 KWG; sie sind nicht befristet i.S.d. § 21 II S. 2 KWG¹⁰. Das in § 17 a der Postgiroordnung vom 5. Dezember 1984¹¹ genannte Auftragssparen ist kein eigenständiges Leistungsangebot der POSTBANK, sondern benennt nur den Dauerauftrag eines Postgiroteilnehmers zur monatlichen Überweisung auf ein Postsparkonto, der nicht auf einen bestimmten Betrag lautet, sondern vom jeweiligen Guthabenstand zum Zeitpunkt der Überweisung abhängt.

2. Postgirodienst

a) Entwicklung¹²

In den vorigen Jahrhunderten stand den Postverwaltungen allgemein das Privileg zu, Münzen und Banknoten in körperlicher Form zu transportieren¹³. Wegen des umständlichen Transportverfahrens, des erheblichen Zeitaufwandes für die Übermittlung, des hohen Gewichts beim Versand von Münzen und der Raub- und Verlustgefahr sann man frühzeitig auf Ersatzformen, die die körperlichen Transportvorgänge im monetären Verkehr vermeiden sollten¹⁴. Deshalb wurden schon im 18. Jahrhundert Vorschußverfahren eingeführt, die bei geringeren Summen eine Auszahlung von Geld vor Eintreffen der körperlich transportierten Geldmenge erlaubten¹⁵. In Preußen ging man seit April 1848 zu einem Barzahlung- und Barauszahlungsverfahren über, dem sich 1865 das erste

⁹ BGBl. I S. 626; geändert durch VO vom 22. März 1989, BGBl. I S. 546.

¹⁰ Vgl. §§ 24 f. Postsparkassenordnung und die dazu ergangene Verwaltungsvorschrift; *Schramm*, Einlagengeschäfte, S. 49 ff.

¹¹ BGBl. I S. 1478, zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. März 1989, BGBl. I S. 541.

¹² Ausführliche Darstellung bei *Hahn*, Die Postbank, 1978, S. 57 ff.

¹³ *Hahn*, Die Postbank, 1978, S. 44.

¹⁴ *Eidenmüller*, Post- und Fernmeldewesen, I. G 3.

¹⁵ *Eidenmüller*, a.a.O.; *Hahn*, Die Postbank, 1978, S. 46.

Postanweisungsverfahren anschloß; diese Verfahrensart wurde von allen Mitgliedern des Deutsch-Österreichischen Postvereins übernommen¹⁶.

Mit der Einführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs kam es wegen des lediglich lokalen oder regionalen Einzugsbereichs der Geschäftsbanken und infolge der nicht flächendeckenden Organisation der Reichsbankvertretungen zu Zahlungsengepässen, die sowohl die gewerbliche Wirtschaft¹⁷ als auch die Reichsbank dazu veranlaßten, von der Post die Einrichtung eines Girodienstes zu fordern, denn diese Institution war reichsweit vertreten, verfügte über Postdienststellen an jedem Ort und war mit der Geldübermittlung bestens vertraut¹⁸. 1909 wurde der geforderte Postscheckverkehr im Gebiet des Deutschen Reiches aufgenommen¹⁹ und in den folgenden Jahren zum Auslandszahlungsverkehr mit anderen Ländern ausgeweitet. Die privaten Girobankdienste haben sich erst durch Abkommen und Gebietserweiterungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem raumdeckenden, allorts vertretenen Gironetz erweitert²⁰. Wegen dieser Entwicklung wird in Postkreisen bestritten, daß sich die Post erst in die Girobankdienste gedrängt habe, nachdem dort schon ein lukratives Geschäft von den Privatbanken aufgenommen worden sei²¹.

Nach dem Zusammenbruch des Gironetzes im Zweiten Weltkrieg wurde dieser Postdienst 1945 in der jeweiligen Zone wiederbelebt, 1947 zwischen den westlichen Besatzungszonen wieder eingeführt. 1976 trat die Deutsche Bundespost dem Euroscheck-System bei. Aus der Literatur geht hervor, daß der Beitritt der Bundespost zum Euroscheck-System auf Drängen des deutschen Kreditgewerbes erfolgte, nachdem zu diesem Zeitpunkt ein multilateraler Vertrag zwischen den Postverwaltungen über ein gesondertes Postschecksystem unterschriftsreif vorlag²². Seit Mitte der 70er Jahre ist die POSTBANK Mitglied in zahlreichen Vertragsnetzen, die für den bargeldlosen Zahlungsverkehr erforderlich sind,

¹⁶ Eidenmüller, a.a.O. und K.3.; Hahn, Die Postbank, S. 47.

¹⁷ Herrmann, Die Deutsche Bundespost, 1986, S. 193.

¹⁸ Eidenmüller, KWG, DÖV 1986, S. 408, 410 und 418; ders., Post- und Fernmeldewesen, I. G 3.; Franz Schneider, Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1987, S. 118.

¹⁹ Postscheckordnung v. 1908, RGBl. S. 587, aufgrund § 2 G zum 2. Nachtrag zum Reichshaushaltsetat für 1908 v. 18.5.1908. RGBl. S. 179.

²⁰ Hahn, Die Postbank, 1978, S. 38.

²¹ Vgl. z.B. Franz Schneider, Jahrbuch der Deutschen Bundespost 1987, S. 124.

²² Franz Schneider, a.a.O., S. 171.