

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

A. Problem

Der Gesetzentwurf soll die verfassungsrechtlichen Grundlagen für das Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation schaffen. Die Dienstleistungen im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation sollen zukünftig als private Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch Wettbewerber angeboten werden. Aus verfassungsrechtlichen Gründen muß die Änderung des Grundgesetzes vor dem Postneuordnungsgesetz in Kraft treten.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird durch die Einführung der neuen Artikel 87 f und 143 b sowie durch Streichungen und Ergänzungen in den Artikeln 73 und 87 geändert.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2089), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 73 Nr. 7 erhält folgende Fassung:

„7. das Postwesen und die Telekommunikation;“.

2. In Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 werden die Wörter

„, die Bundespost“ gestrichen.

3. Nach Artikel 87e wird folgender Artikel eingefügt:

„Artikel 87f

(1) Die hoheitlichen Aufgaben im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation werden in bundeseigener Verwaltung geführt. Der Bund sichert nach Maßgabe eines Bundesgesetzes, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, daß im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen erbracht werden. Diese werden als private Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch Wettbewerber angeboten.

(2) Neben den Aufgaben nach Absatz 1 Satz 1 nimmt der Bund die einzelnen Aufgaben in bezug auf die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen nach Maßgabe eines Bundesgesetzes in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts wahr.“

4. Nach Artikel 143a wird folgender Artikel eingefügt:

„Artikel 143b

(1) Das Sondervermögen Deutsche Bundespost wird nach Maßgabe bundesgesetzlicher Regelung in Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt. Der Bund hält für die Dauer von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes die Kapitalmehrheit an den aus der Deutschen Bundespost POSTDIENST und der Deutschen Bundespost TELEKOM hervorgegangenen Unternehmen. Danach kann die Kapitalmehrheit aufgrund einer gesetzlichen Regelung aufgegeben werden, wenn dies zur wirtschaftlichen Entwicklung des jeweiligen Unternehmens oder zur Strukturierung des Marktes erforderlich erscheint.

(2) 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.“

Bonn, den 1. Februar 1994

Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Hans-Ulrich Klose und Fraktion
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung

I. Allgemeines

Das Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation sieht die Umwandlung der bislang gemäß Artikel 87 Abs. 1 GG in Behördenform geführten Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften vor; dies setzt eine Änderung des Grundgesetzes voraus.

Das Angebot der Dienstleistungen ist in Zukunft ausschließlich private Tätigkeit, deren Wahrnehmung als Verwaltungsaufgabe in öffentlich-rechtlicher oder in privatrechtlicher Organisationsform ausgeschlossen wird. Demgegenüber bleibt — ausschließlich — der Bund für die hoheitlichen Aufgaben im Post- und Telekommunikationsbereich zuständig. Dazu zählt insbesondere, die aus Sicht der Nachfrager angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen flächendeckend zu sichern.

Mit dieser grundgesetzlichen Festlegung wird der herausgehobenen Stellung der Nachrichtenkommunikation Rechnung getragen. Gleichzeitig wird klargestellt, daß staatliche Maßnahmen nur auf die Herstellung einer Grundversorgung abzielen.

Mit Rücksicht auf die historisch gewachsene Einheit des Post- und Fernmeldewesens und die Bedeutung der bisherigen Deutschen Bundespost für die Infrastruktur soll die Möglichkeit erhalten bleiben, einzelne Aufgaben in bezug auf die Unternehmen auch künftig, jedoch in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts, wahrzunehmen. Die Verwaltungskompetenz des Bundes bedarf insoweit einer verfassungsrechtlichen Absicherung, als es sich um Aufgaben handelt, die an sich auf Grund der vorgenommenen Reform in den Verantwortungsbereich der Privatwirtschaft fallen.

Fragen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Post- und Telekommunikationsbereich werden durch die Grundgesetzänderung nur mittelbar aufgeworfen. Bislang unterfielen einzelne Bereiche des Postwesens schon deshalb der Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Nr. 7 GG, weil sie in staatlicher Verwaltung betrieben wurden (Kleingutsektor, Postzeitungsdienst, Postbankdienste). Nach einer Privatisierung wird der Kompetenzbegriff „Postwesen“ nunmehr ausschließlich im Hinblick auf das traditionelle spezifische Erscheinungsbild postalischer Dienstleistungen abzugrenzen sein.

Artikel 143 b GG eröffnet die Möglichkeit, bei den privaten Unternehmen auslaufend Beamte zu beschäftigen. Den Unternehmen werden Dienstherrenbefugnisse verliehen.

Zur Erläuterung der Ziele und Vorgehensweise der Reform wird auf die Begründung des Gesetzes zur

Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation Bezug genommen, das die Bundesregierung zusammen mit diesem Gesetz eingebracht hat.

Die Änderung des Grundgesetzes als solche hat keine preislichen Auswirkungen. Sie ist die verfassungsmäßige Grundlage für die Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation. Die durch spezielle Gesetze bewirkte neue Struktur der Unternehmen und des Marktes läßt keine wesentlichen preisrelevanten Änderungen erwarten.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Nummer 1 (Artikel 73 Nr. 7 GG)

Entsprechend dem international üblichen Sprachgebrauch ist auch im nationalen Sprachraum der Begriff „Fernmeldewesen“ zunehmend durch „Telekommunikation“ ersetzt worden. Eine inhaltliche Änderung ist mit diesem Begriffswechsel nicht verbunden.

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Postwesen und die Telekommunikation bleibt unverändert. Während diese Kompetenznorm bislang sowohl eine Verwaltungsaufgabe als auch eine Wirtschaftstätigkeit bezeichnete, erfaßt sie nun — im betrieblichen Bereich — ausschließlich eine Wirtschaftstätigkeit. Dabei hat der Begriff „Telekommunikation“ in der Vergangenheit eine hinreichende Unterscheidungskraft gegenüber anderen Kompetenzbegriffen bewiesen. Demgegenüber konnte bisher die Abgrenzung zwischen Postwesen und „Recht der Wirtschaft“ (Artikel 74 Nr. 11 GG), insbesondere im Kleingutsektor und im Zeitungsdienst, vernachlässigt werden, solange Aufgaben der Daseinsvorsorge ausschließlich durch die staatliche Verwaltung Bundespost erfüllt wurden. Nachdem nun diese staatliche Verwaltungstätigkeit entfällt, wird der Kompetenzbegriff „Postwesen“ für den gesamten Markt unter Rückgriff auf das traditionelle Erscheinungsbild postalischer Dienstleistung definiert. Unabhängig vom Anbieter der Dienstleistung ist die spezifisch postalische Beförderung von Nachrichten und Kleingütern national wie international insbesondere durch die Übermittlung in einem standardisierten und auf massenhaften Verkehr angelegten Transportnetz und durch festgelegte Gewichtsgrenzen (bei Kleingütern derzeit 31,5 kg) gekennzeichnet. Innerhalb dieses Bereichs verbleibt es bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für diesen Wirtschaftssektor.

Zu Nummer 2 (Artikel 87 Abs. 1 Satz 1)

Die Streichung ist eine redaktionelle Folge der Einfügung eines neuen Artikels 87f.

Zu Nummer 3 (Artikel 87f)**Zu Absatz 1**

Im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation wird — unbeschadet von Absatz 2 — der Verwaltungsbereich des Bundes grundsätzlich auf die ihm obliegenden hoheitlichen Aufgaben beschränkt. In Anbetracht der bisherigen Verfassungslage, wonach auch die betrieblich-unternehmerischen Aufgaben in Verwaltungsformen geführt wurden, wird das Anliegen der Reform durch Verwendung des Begriffs der „hoheitlichen Aufgaben“ verdeutlicht; dies stellt terminologisch klar, daß staatliche Kompetenzen keinesfalls das verwaltungsmäßige Erbringen postalischer Dienstleistungen zulassen.

Unter hoheitlichen Aufgaben sind beispielhaft zu verstehen: Fragen der Standardisierung und Normierung, die Funkfrequenzverwaltung, die Erteilung von Genehmigungen für Funkanlagen und die Vorsorge für den Krisen- und Katastrophenfall. Insbesondere wird die Sicherung der Dienstleistungen betont. Dieses Staatsziel soll gegenüber anderen Ausprägungen des Sozialstaatsgebots nicht unangemessen hervortreten. Der staatliche Handlungsauftrag ist deshalb nicht auf den Ausbau einer optimalen Infrastruktur ausgerichtet, sondern zielt auf die Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung durch Sicherung der aus Sicht der Benutzer angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen.

Die Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen obliegt dem einfachen Gesetzgeber. Eingriffe haben sich an dem privaten Charakter der Tätigkeit und an dem einschlägigen Grundrechtsschutz auszurichten (insbesondere Artikel 12 und 14 GG).

Gesetzliche Regelungen ergehen mit Zustimmung des Bundesrates. Damit wird dem Anliegen der Länder nach erweiterter Einflußnahme in diesem wichtigen Sektor der Infrastruktur Rechnung getragen.

Zu Absatz 2

Neben den hoheitlichen Aufgaben des Bundes im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation bestehen besondere Beziehungen des Bundes zu den aus dem Sondervermögen der Deutschen Bundespost hervorgegangenen Unternehmen. Dabei handelt es sich zum einen um Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltung der Gesellschaftsanteile an den Nachfolgeunternehmen; hierfür wäre eine eigene verfassungsrechtliche Bestimmung entbehrlich. Darüber hinaus folgt aus der historisch gewachsenen Einheit des Post- und Fernmeldewesens und aus der Bedeutung der bisherigen Deutschen Bundespost für die Infrastruktur, daß einzelne Aufgaben in bezug auf die Unternehmen auch künftig in Bundesverwaltung wahrgenommen werden sollen. Hierfür ist die Rechts-

form einer Anstalt des öffentlichen Rechts vorgesehen. Dieser werden einzelne Aufgaben in bezug auf die Unternehmen zugeordnet; die Ausführung postalischer Tätigkeiten durch diese Verwaltungseinrichtung selbst ist ausgeschlossen. Bei der Wahrnehmung von Aufgaben ist der Grundrechtsschutz privater Anleger zu beachten.

Zu Nummer 4 (Artikel 143b)**Zu Absatz 1**

Durch die Änderung des Artikels 87 Abs. 1 Satz 1 GG sowie die Aufnahme des neuen Artikels 87f GG wird die Bundespost aus staatlicher Hand grundsätzlich entlassen, mit Ausnahme der beim Bund verbleibenden hoheitlichen Aufgaben sowie der Möglichkeit, einzelne Aufgaben in bezug auf die Unternehmen in Bundesverwaltung wahrzunehmen. Diese weitgehende Entstaatlichung macht eine Übergangsregelung erforderlich. Das bisherige Sondervermögen Deutsche Bundespost soll in private Hände überführt werden. Daher wird der Bundesgesetzgeber durch die vorgesehene Vorschrift beauftragt, die für die Umwandlung erforderlichen näheren Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Sache des einfachen Bundesgesetzgebers ist es, die näheren Vorkehrungen zur Umwandlung zu treffen; dagegen ist es nicht seine Sache, die Frage, ob überhaupt eine derartige Umwandlung vorgenommen wird, zu entscheiden. Diese Entscheidung ist vielmehr mit Aufnahme der neuen Grundgesetzschriften bereits getroffen.

Die Aufgabe der Kapitalmehrheit des Bundes an den aus der Deutschen Bundespost POSTDIENST und der Deutschen Bundespost TELEKOM hervorgegangenen Unternehmen ist frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes möglich. Sie bedarf gegebenenfalls einer gesonderten gesetzlichen Regelung.

Zu Absatz 2

Die Bundesregierung geht davon aus, daß das Beleihungsmodell einer Übergangsregelung im Grundgesetz bedarf. Nach dem Beleihungsmodell werden die Beamten der Deutschen Bundespost unter Beibehaltung ihres Status als Bundesbeamte bei den in privatrechtlicher Rechtsform geführten Unternehmen weiterbeschäftigt. Zugleich werden die Unternehmen ermächtigt, die dem Dienstherrn Bund obliegenden Befugnisse gegenüber den ihnen angehörenden Beamten auszuüben.

Satz 1 regelt, daß die bisherigen Beamten der Deutschen Bundespost für die notwendige Übergangszeit nicht, wie es sich aus ihrem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis ergibt, bei einer Behörde ihres Dienstherrn Bund, sondern bei privaten Unternehmen beschäftigt werden. Zugleich wird durch die Formulierung sichergestellt, daß ihre Rechtsstellung unverändert bleibt.

Satz 2 stellt die Beleihung dar, mit der Privaten hoheitliche Befugnisse, hier die Wahrnehmung der dem Dienstherrn Bund obliegenden Rechte und Pflichten, zugewiesen werden. Eine solche grundgesetzliche Bestimmung erscheint deshalb erforderlich, weil nach Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 9, 268, 286) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 69, 303, 306) sich aus der Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis zum Staat (Artikel 33 Abs. 4 GG) das Erfordernis ergibt, „daß der Beamte nur Stellen seines Dienstherrn verantwortlich

ist, die durch ein hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis eine Einheit bilden, und daß auch nur diese Stellen zu seiner Beurteilung und zu den Maßnahmen befugt sind, die seine Laufbahn bestimmen“. Da diese Voraussetzungen im Verhältnis Dienstherr Bund und beliehenes Unternehmen nicht gegeben sind, soll durch eine ausdrückliche grundgesetzliche Regelung das sich bei einer nur einfachgesetzlichen Beleihung ergebende Verfassungsrisiko ausgeschaltet werden. Im Zusammenhang mit Satz 1 ergibt sich, daß der Bund durch die Beleihung nicht aus seiner Verantwortung als Dienstherr entlassen wird.

