

Geszentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Postverfassungsgesetzes

A. Zielsetzung

Im Rahmen der Poststrukturreform ist in §§ 32 ff. des Postverfassungsgesetzes das Mitwirkungsrecht der Länder bei der Gestaltung des Post- und Fernmeldewesens durch die Einrichtung des Infrastrukturrates beim Bundesminister für Post und Telekommunikation gesetzlich verankert worden. Durch den Infrastrukturrat ist den Ländern die Möglichkeit der Beteiligung bei Entscheidungen des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation in den Angelegenheiten gegeben worden, die von grundsätzlicher infrastruktureller und ordnungspolitischer Bedeutung sind. Die nach § 34 des Postverfassungsgesetzes dem Infrastrukturrat zustehenden Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte sind insbesondere vor dem Hintergrund von Bedeutung, daß auf eine unmittelbare Mitwirkung des Bundesrates beim Erlaß von Rechtsverordnungen (Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes) im Rahmen des Postverfassungsgesetzes zugunsten einer Mitwirkung im Infrastrukturrat verzichtet wurde.

In der Praxis hat sich gezeigt, daß die im Postverfassungsgesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte durch die Länder nur unzureichend ausgeübt werden können. Ziel dieser Vorlage ist es, zumindest die verfahrensmäßige Beteiligung der Länder im Infrastrukturrat so zu verbessern, daß deren vom Gesetzgeber gewollte Mitwirkung in diesem für die Daseinsvorsorge wichtigen Lebensbereich ausreichend wahrgenommen werden kann.

B. Lösung

Die Interessenvertretung soll vor allem durch folgende Neuregelungen verbessert werden:

- Stärkung des Selbstbestimmungsrechtes der Länder bei der Ernennung ihrer Vertreter und Stellvertreter und Verkürzung der Ernennungsverfahren,

- die Bindung von Entscheidungen des Infrastrukturrates mit Beschlußcharakter an die Zustimmung durch die Mehrheit der Ländervertreter,
 - die Verlängerung von Beratungsfristen für den Infrastruktur-
- rat.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
021 (323) — 960 01 — Po 43/93

Bonn, den 11. Februar 1993

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 649. Sitzung am 27. November 1992 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Postverfassungsgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Post und Telekommunikation.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Postverfassungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1**Änderung des Postverfassungsgesetzes**

Das Postverfassungsgesetz vom 8. Juni 1989 (BGBl. I S. 1026), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 1991 vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1314), wird wie folgt geändert:

1. § 32 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Er besteht aus je einem Vertreter jedes Landes und einer gleich großen Anzahl von Vertretern des Deutschen Bundestages.“

b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

„Die Mitglieder werden jeweils auf Vorschlag des Deutschen Bundestages bzw. der Regierung des jeweiligen Landes von der Bundesregierung ernannt.“

bb) In Satz 3 werden die Worte „des Bundesrates“ durch die Worte „der Länder“ ersetzt.

c) Dem Absatz 4 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Absatz 3 Satz 3 findet auf Staatssekretäre und Staatssekretärinnen bzw. Staatsräte und Staatsrätinnen sowie auf Amtsinhaber in vergleichbarer Funktion keine Anwendung.“

2. § 33 Abs. 3 Satz 1 und 2 wird wie folgt gefaßt:

„Der Infrastrukturrat ist beschlußfähig, wenn jeweils mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Vertreter der Länder und des Deutschen Bundestages anwesend ist. Die Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit gefaßt; in den Fällen des § 34 Abs. 2 und 3 kommt ein Beschluß nur zustande, wenn ihm auch die Mehrheit der anwesenden Vertreter der Länder zustimmt.“

3. § 34 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 6 Satz 1 wird das Wort „drei“ durch das Wort „sechs“ ersetzt.

b) Absatz 7 wird wie folgt gefaßt:

„(7) Zu Vorlagen des Bundesministers für Post und Telekommunikation nach Absatz 4 Nr. 1 kann der Infrastrukturrat, innerhalb einer Frist von zwei Monaten, zu Vorlagen nach Absatz 4 Nr. 2 innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang Stellung nehmen.“

4. In § 35 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „zwei“ durch das Wort „vier“ ersetzt.

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeines**

Am 1. Juli 1989 ist das „Gesetz zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost (Poststrukturgesetz — PostStruktG)“ vom 8. Juni 1989 (BGBl. I S. 1026) in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz, das in seinem Artikel 1 das „Gesetz über die Unternehmensverfassung der Deutschen Bundespost (Postverfassungsgesetz — PostVerfG)“ enthält, wurde eine Neustrukturierung der Deutschen Bundespost herbeigeführt. Während der ursprüngliche Gesetzentwurf eine Beteiligung der Länder nicht vorsah, wurde von den Ländern im Gesetzgebungsverfahren die Einrichtung des Infrastrukturrates im Bundesministerium für Post und Telekommunikation durchgesetzt. Mit diesem Gremium wollten die Länder ihre Interessen insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung infrastruktureller Ziele in dem für die Daseinsvorsorge wichtigen Bereich des Post- und Fernmeldewesens wahren. Die Mitwirkung des Infrastrukturrates hat auch deshalb eine besondere Bedeutung, weil Rechtsverordnungen, die aufgrund des § 58 Postverfassungsgesetzes erlassen werden, nicht an die Zustimmung des Bundesrates gebunden sind.

In den vergangenen Jahren hat die gute infrastrukturelle Versorgung mit Post- und Fernmeldediensten ganz wesentlich zur Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen und damit zur wirtschaftlichen Stärke und zum notwendigen sozialen Zusammenhalt in der Bundesrepublik Deutschland beigetragen. Dies auch künftig zu erhalten, ist besonderes Anliegen der Länder.

Die bisherigen Beratungen im Infrastrukturrat haben aber gezeigt, daß die Beteiligungsrechte der Länder im Infrastrukturrat verbessert werden müssen, damit diese ihrem Auftrag zur Mitverantwortung gerecht werden können. Dazu ist eine Änderung des Postverfassungsgesetzes erforderlich.

B. Zu den einzelnen Vorschriften**Zu Artikel 1***Zu Nummer 1*

Die bisherige Bestimmung, die den Ländern nur ein eingeschränktes Recht zur Benennung von Mitgliedern bzw. deren Stellvertretern einräumt, widerspricht dem Selbstverständnis der Länder. Überdies erweist sich das langwierige Ernennungsverfahren immer wieder als hinderlich, da z. B. in den Fällen eines Regierungswechsels über eine längere Zeitdauer keine Vertretung des Landes im Infrastrukturrat gewährleistet ist. Um diese unbefriedigende Situation zu verbessern, ist daher vorgesehen:

Zu Buchstabe a

Hier wird gesetzlich festgeschrieben, daß jedes Bundesland das Recht hat, ein Mitglied zu entsenden.

Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe aa

Das Ernennungsverfahren wird dahin gehend abgekürzt, daß die Ernennung der Ländervertreter zwar weiterhin durch die Bundesregierung erfolgt, aber auf Vorschlag des jeweiligen Landes; damit entfällt das Zustimmungsverfahren des Bundesrates.

Zu Buchstabe b Doppelbuchstabe bb

Es handelt sich um eine Folgeänderung aus Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe aa.

Zu Buchstabe c

Die Festlegung, daß auch der/die Stellvertreter/Stellvertreterin der jeweiligen Landesregierung angehören muß, schließt in der Regel eine Vertretung innerhalb des für Post- und Fernmeldewesens zuständigen Ressorts aus. Die Übertragung auf ein anderes Ressort ist damit in der Regel mit einem Verlust an fachlicher Kompetenz verbunden. Es ist daher zweckmäßig, auch die Vertretung durch Staatssekretäre/Staatssekretärinnen bzw. Staatsräte/Staatsrätinnen und Amtsinhaber in vergleichbarer Funktion ohne Kabinettsrang zuzulassen.

Zu Nummer 2

Die Beschlüsse des Infrastrukturrates haben infrastrukturelle Bedeutung und berühren insofern wesentliche Belange der Länder. Da gemäß § 58 PostVerfG die Rechtsverordnungen aufgrund dieses Gesetzes nicht mehr dem Zustimmungsverfahren des Bundesrates unterliegen, ist die Mitwirkung der Länder erheblich eingeschränkt. Eine Abhilfe wäre gewährleistet, wenn Entscheidungen mit Beschlußcharakter an die Zustimmung der Mehrheit der anwesenden Vertreter der Länder geknüpft würden. Der grundsätzlichen Zuordnung des Post- und Fernmeldewesens zum Bund wird durch das Kassationsrecht gemäß § 35 Abs. 3 PostVerfG Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang soll die Beschlußfähigkeit die Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Vertreter jeder Gruppe voraussetzen.

Zu Nummern 3 und 4

Die Bedeutung der Entscheidungen des Infrastrukturrates für die zukunftsorientierte Ausgestaltung des Post- und Fernmeldewesens erfordert eine angemessene Prüfung der teilweise sehr komplexen Beratungsgegenstände und eine Abstimmung unter den Ländern. Dies ist bei den bisher eingeräumten Fristen nicht möglich.

Es ist ohne Einschränkung der Funktionsfähigkeit vertretbar, die Beratungsfristen für Beschlüsse des Infrastrukturrates

- gemäß § 34 Abs. 2 von bisher drei auf sechs Wochen,

- gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 1 von bisher vier Wochen auf zwei Monate,

- gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 2 von bisher vier auf sechs Wochen,

- gemäß § 35 Abs. 1 Satz 2 von bisher zwei auf vier Wochen

zu verlängern.

Zu Artikel 2

Das Inkrafttreten dieses Gesetzes ist an keine Frist gebunden. Die Bestimmungen sollen unverzüglich Gültigkeit erlangen.

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Allgemeines

Der Bundesrat hat in seiner 649. Sitzung am 27. November 1992 beschlossen, beim Deutschen Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Postverfassungsgesetzes einzubringen.

Der Gesetzentwurf beinhaltet eine Änderung der Vorschriften des 6. Abschnitts des Postverfassungsgesetzes über den Infrastrukturrat. Die Änderungen betreffen die Zusammensetzung, das Beschlußverfahren und die Beratungsfristen des Infrastrukturrates.

Der Gesetzentwurf wird damit begründet, daß die Länder ihre im Postverfassungsgesetz vorgesehenen Mitwirkungsrechte unter der jetzigen Rechtslage nur unzureichend wahrnehmen könnten.

Die Bundesregierung stimmt dem Gesetzentwurf aus den nachstehenden Gründen nicht zu.

II. Zu den Vorschlägen im einzelnen

Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstaben a und b (§ 32 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 PostVerfG)

Die Vorschläge in Nummer 1 Buchstaben a und b haben zum Inhalt, daß dem Infrastrukturrat neben den Vertretern des Deutschen Bundestages an Stelle von Vertretern des Bundesrates künftig Vertreter der Länder angehören sollen. Dementsprechend würde das Vorschlagsrecht des Bundesrates für die Besetzung auf die Regierung des jeweiligen Landes übergehen.

Dadurch würde der Infrastrukturrat stärker zu einer Interessenvertretung der einzelnen Länder. Nach Auffassung der Bundesregierung muß es demgegenüber bei der bisherigen Regelung verbleiben:

Die Hoheitsaufgaben des Post- und Fernmeldewesens werden in Bundeseigenverwaltung wahrgenommen (Artikel 87 Abs. 1 GG). Damit ist noch vereinbar, daß der Bundesrat als Bundesorgan einen begrenzten Einfluß auf hoheitliche Entscheidungen des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation erhält. Denn seine Handlungen und Beschlüsse sind solche des Bundes, nicht der Länder (s. auch: Maunz in Maunz/Dürig, Komm. zum GG, Artikel 50, Rdnr. 5). Ein unmittelbarer Einfluß der Länder(regierungen) auf den Verantwortungsbereich des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation wäre jedoch im Hinblick auf den zwingend vorgeschriebenen Verwaltungstyp „bundeseigene Verwaltung“ verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedenklich.

Der Bundesrat begründet seinen Vorschlag zusätzlich mit einer Beschleunigung des Verfahrens beim Wegfall der persönlichen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Infrastrukturrat, z. B. beim Ausschei-

den aus der Landesregierung oder im Falle eines Regierungswechsels. Auch diese Begründung überzeugt nicht: Angesichts der Sitzungsfrequenz des Bundesrates dürften jedenfalls durch die Befassung des Bundesrates keine nennenswerten Verzögerungen aufkommen.

Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe c (§ 32 Abs. 4 PostVerfG)

Mit dem Vorschlag in Nummer 1 Buchstabe c soll die stellvertretende Mitgliedschaft im Infrastrukturrat auch für „Staatssekretäre und Staatssekretärinnen bzw. Staatsräte und Staatsrätinnen sowie für Amtsinhaber in vergleichbarer Funktion“ ermöglicht werden.

Der Vorschlag wird damit begründet, daß die derzeitige Regelung, wonach auch die stellvertretenden Mitglieder des Infrastrukturrates der Regierung ihres Landes angehören müssen, im Vertretungsfall häufig mit einem Verlust an fachlicher Kompetenz verbunden sei.

Demgegenüber ist jedoch darauf hinzuweisen, daß der Infrastrukturrat nach eingehender Diskussion im Rahmen der Poststrukturreform als ein politisches Gremium konzipiert ist, nicht als Ort einer Ressortabstimmung zwischen dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation und einzelnen Landesministerien. Diese Erwägungen sind nach wie vor zutreffend. Nur entscheidungsbefugte Kabinettsmitglieder sollten daher stellvertretende Mitglieder sein. Im übrigen können Staatssekretäre und Staatsräte bereits nach der gegenwärtigen Rechtslage dem Infrastrukturrat angehören, soweit sie nach Landesrecht der Regierung ihres Landes angehören.

Eher am Rande sei bemerkt, daß die geschlechtsbezogene Doppelbenennung in Rechtstexten sprachlich schwerfällig und nicht angezeigt ist. Im übrigen müßte die punktuelle Änderung innerhalb eines Gesetzes schon deswegen abgelehnt werden, weil sie zu Rechtsunsicherheit bezüglich des Textes im übrigen führen würde.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 33 Abs. 3 Satz 1 und 2 PostVerfG)

Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, daß der Infrastrukturrat künftig (nur) beschlußfähig sein soll, „wenn jeweils mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Vertreter der Länder und des Deutschen Bundestages anwesend ist“, während gegenwärtig (lediglich) mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder anwesend sein muß. Außerdem soll die Beschlußfassung im Fall des § 34 Abs. 2 und 3

PostVerfG davon abhängig werden, daß „auch die Mehrheit der anwesenden Vertreter der Länder zustimmt“. Dabei handelt es sich im wesentlichen um zentrale Fragen der Tarifgestaltung sowie um Rechtsverordnungen über Pflichtleistungen, um Rahmenverordnungen für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Unternehmen der Deutschen Bundespost sowie um Datenschutzverordnungen.

Der Bundesrat begründet seinen Vorschlag damit, daß auf Grund des Postverfassungsgesetzes erlassene Rechtsverordnungen nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen für die Beschlußfassung des Infrastrukturrates würden, ohne daß dies sachlich gerechtfertigt wäre, zu einer häufigeren Beschlußunfähigkeit des Infrastrukturrates führen; sie werden schon aus diesem Grund abgelehnt. Das vorgeschlagene qualifizierte Zustimmungserfordernis für die „Vertreter der Länder“ wird außerdem abgelehnt, weil es dadurch zu einem Ungleichgewicht zwischen den Vertretern der Länder und den Vertretern des Deutschen Bundestages käme.

Der Infrastrukturrat sollte demgegenüber nach Auffassung der Bundesregierung ein kollegiales Organ bleiben, in dem die Mitglieder gleichberechtigt mitwirken. Dabei sind sie nach § 32 Abs. 2 PostVerfG an keine Aufträge oder Weisungen gebunden und haben ihr Amt nach bestem Wissen und Gewissen auszuüben. Aus der Aufgabenbeschreibung in § 34 Abs. 1 PostVerfG ergibt sich, daß alle Mitglieder des Infrastrukturrates verpflichtet sind, die berechtigten Belange der Länder bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Deshalb sollten alle Mitglieder wei-

terhin gleiche Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen des Infrastrukturrates haben.

Im übrigen faßt auch der vergleichbar zusammengesetzte Vermittlungsausschuß nach Artikel 77 Abs. 2 GG seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder (§ 8 GOVerMA).

Zu Artikel 1 Nr. 3 und 4 (§ 34 Abs. 6 Satz 1 und Abs. 7, § 35 Abs. 1 Satz 2 PostVerfG)

Die Vorschläge in den Nummern 3 und 4 zielen auf eine Verlängerung der Beratungsfristen im Infrastrukturrat ab.

Sie werden damit begründet, daß eine angemessene Prüfung der Beratungsgegenstände und eine Abstimmung unter den Ländern bei den derzeit eingeräumten Fristen nicht möglich sei.

Auch diese Vorschläge werden abgelehnt, weil andernfalls wesentliche unternehmerische Entscheidungen — insbesondere über die Tarife (Leistungsentgelte) der Unternehmen der Deutschen Bundespost — u. U. unangemessen verzögert würden.

Der Fall, daß das Bundesministerium für Post und Telekommunikation beabsichtigt, die Genehmigung eines Aufsichtsratsbeschlusses zu versagen (§ 34 Abs. 2 Nr. 1 bzw. Abs. 4 Nr. 2 PostVerfG) oder einer Vorstandsvorlage zu widersprechen (§ 34 Abs. 2 Nr. 2 PostVerfG), kommt im übrigen nicht überraschend, sondern erst nach in der Fachöffentlichkeit bekannten Versuchen, zu einer Einigung zu gelangen. Die Notwendigkeit für eine Verlängerung der Beratungsfristen wird daher nicht anerkannt.