

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Willfried Penner, Gerd Wartenberg (Berlin), Peter Paterna, Angelika Barbe, Ingrid Becker-Inglau, Hans Gottfried Bernrath, Arne Börnsen (Ritterhude), Peter Büchner (Speyer), Edelgard Bulmahn, Iris Gleicke, Günter Graf, Gerlinde Hämmerle, Lothar Ibrügger, Marianne Klappert, Fritz Rudolf Körper, Walter Kolbow, Horst Kubatschka, Uwe Lambinus, Dorle Marx, Adolf Ostertag, Bernd Reuter, Wilhelm Schmidt (Salzgitter), Gisela Schröter, Rolf Schwanitz, Johannes Singer, Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, Wieland Sorge, Günther Tietjen, Jochen Welt, Dr. Peter Struck, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/2162 —

Forderung des Bundesministers für Post und Telekommunikation, die Unternehmen der Deutschen Bundespost privatrechtlich zu organisieren

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation hat in den letzten Monaten angekündigt, „das Unternehmen TELEKOM von Einflüssen der Politik zu befreien“ und „die Fesseln des öffentlichen Dienstrechts zu sprengen“. Das Ende des Berufsbeamtentums einzuläuten sei „eine Aufgabe noch für diese Legislaturperiode“, um dadurch „den Grundstein für leistungsfähige Postunternehmen zu legen“.

Bundesminister Dr. Christian Schwarz-Schilling hat damit kaum zwei Jahre nach Inkrafttreten seiner Post „Reform“ zugegeben, daß die Unternehmen entgegen seinen Versprechungen nicht „fit für die Zukunft“ sind.

Der Bundesminister für Post und Telekommunikation hat es aber bisher bei sehr allgemeinen Ankündigungen über eine notwendige Änderung des Grundgesetzes belassen. Er hat weder die Ziele einer erneuten Post „Reform“ genau definiert noch erläutert, welche Chancen und Risiken es auf dem Weg dorthin gibt.

Allgemeine Stellungnahme

Die dynamische Entwicklung im Post- und Fernmeldewesen macht die für Mitte der 90er Jahre vorgesehene Überprüfung der Postreform schon zum jetzigen Zeitpunkt dringend erforderlich.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers für Post und Telekommunikation vom 16. April 1992 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Zur Herstellung der vollen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Deutschen Bundespost muß ihnen neben den Handlungsfreiräumen auf dem Gebiet der internationalen Märkte und im Bereich des Finanzwesens auch größerer Entscheidungsspielraum auf dem Personalsektor gegeben werden.

Im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung von 1992 in Ziffer 41 heißt es dazu: „Eine Änderung von Artikel 87 GG mit dem Ziel der Privatisierung ist auch im Hinblick auf die Deutsche Bundespost möglichst bald ins Auge zu fassen. Auf diese Weise sollen die Postunternehmen aus den Beschränkungen und Verpflichtungen einer bundeseigenen Verwaltung herausgelöst werden. Damit ließe sich ihre Effizienz steigern und das notwendige Eigenkapital über den Kapitalmarkt beschaffen. Zudem sollten die Unternehmen der Deutschen Bundespost in die Lage versetzt werden, sich auf allen für sie wirtschaftlich interessanten Feldern, auch auf internationalen Märkten – z. B. als Betreiber von Telekommunikationsnetzen – zu betätigen.“

Die Überlegungen der Bundesregierung dazu sind noch nicht abgeschlossen. Die genauere Zielrichtung und Vertiefung der einzelnen Fragen kann erst dann verbindlichen Charakter haben, wenn die Fraktionen des Deutschen Bundestages zu erkennen geben, daß sie mit Zweidrittelmehrheit grundsätzlich bereit sind, den Weg einer Grundgesetzänderung in dieser Frage mitzugehen. Deswegen kann die Beantwortung der gestellten Fragen teilweise nur als vorläufig gewertet werden.

1. Welche rechtlichen Hindernisse stehen dem Dienstherrn entgegen, wenn er einen Beamten in einer nicht hoheitlichen Tätigkeit zum Statuswechsel ins Angestellten- oder Arbeiterverhältnis veranlassen will?

Kann der Anteil der Beamten auch bei fortbestehender Rechtslage zugunsten von Angestellten und Arbeitern verringert werden, und wenn ja, in welchem Umfang?

Nach geltendem Recht ist ein Wechsel vom Beamten- in ein Arbeitsverhältnis nur auf freiwilliger Basis möglich.

Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist nach Artikel 33 Abs. 4 GG als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen. Dadurch sollen Kontinuität und sachgerechte Erfüllung der wesentlichen öffentlichen Aufgaben gewährleistet werden. Das gilt auch im Rahmen der Leistungsverwaltung.

Artikel 87 GG legt fest, daß die Deutsche Bundespost in bundeseigener Verwaltung zu führen ist.

Bei der Postreform II wird angestrebt, durch eine Änderung des Artikels 87 GG die Unternehmen der Deutschen Bundespost zu privatisieren.

2. Wie müßten Angebote mindestens ausgestaltet sein, um einen freiwilligen Wechsel einer Beamtin/eines Beamten in das Angestellten- oder Arbeiterverhältnis attraktiv zu machen?

Die Attraktivität eines solchen Angebots hängt von vielen Parametern ab. Grundsätzlich muß der teilweise Verlust der mit dem Beamtenstatus verbundenen Sicherheiten durch eine flexiblere, differenzierte, auf die persönliche Fähigkeit abgestellte Berufslaufbahn mit entsprechenden Leistungsentgelten ausgeglichen werden, um insgesamt eine positive Motivation herbeizuführen. Dabei müßten bestimmte Besitzstände, wie z. B. erworbene Pensionsanwartschaften etc., beibehalten werden und im Angebot des Statuswechsels enthalten sein.

Im übrigen unterliegt die Attraktivität eines solchen freiwilligen Wechsels der individuellen Einschätzung eines jeden Beamten. Sie wird nicht zuletzt von seiner konkreten persönlichen Situation abhängen.

3. Ist es zutreffend, daß einige hundert Beamte des einfachen und mittleren technischen Dienstes bei der Generaldirektion Telekom einen Statuswechsel ins Arbeiter-/Angestelltenverhältnis beantragt haben, ohne daß diesen Anträgen bisher entsprochen worden wäre?

Es trifft nicht zu, daß zum Zweck eines Statuswechsels Entlassungsanträge im angesprochenen Umfang gestellt worden sind.

Richtig ist vielmehr, daß Beamte des einfachen und mittleren Dienstes bei der Deutschen Bundespost TELEKOM Anfragen mit dem Inhalt vorgelegt haben, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Wechsel vom Beamten- in ein Tarifverhältnis unter Beibehaltung der bisherigen Tätigkeit möglich sei.

Diese Anfragen wurden vor dem Hintergrund der durch die Postreform des Jahres 1989 möglichen und einer seit dem Jahr 1991 praktizierten Ausbildungs-, Prüfungs- und Laufbahnordnung für den einfachen und mittleren technischen Dienst gestellt, die es den Nachwuchskräften der Deutschen Bundespost TELEKOM erstmals ermöglicht, nach Abschluß der Ausbildung ihren künftigen Beschäftigungsstatus im Beamten- oder Arbeitsverhältnis zu wählen.

4. Welche „Fesseln des öffentlichen Dienstrechts“ werden im Vergleich zum Beamtenrecht bei Arbeitern und Angestellten beklagt, und wie können/sollen sie vom Gesetzgeber „gesprengt“ werden?

Tarifverträge für Arbeiter und Angestellte der Deutschen Bundespost, die wegen der grundsätzlichen Bedeutung andere Tätigkeitsbereiche des öffentlichen Dienstes beeinflussen können, bedürfen der Abstimmung mit dem Bund.

Solange die Unternehmen der Deutschen Bundespost in bundes-eigener Verwaltung betrieben werden und die Arbeitnehmer im Dienste des Bundes stehen, wird der tarifliche Gestaltungsspielraum der Unternehmen sich daher in Anlehnung an den übrigen öffentlichen Dienst vollziehen. Angesichts des immer stärker werdenden Wettbewerbs werden die notwendigen Dispositionen und Entscheidungen der Unternehmen der Deutschen Bundespost in erheblicher Weise eingeschränkt.

5. Ist bei Beamten sowie bei Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes der Wechsel von einem öffentlich-rechtlichen zu einem privatrechtlichen Arbeitgeber möglich?

Wenn ja, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen und mit welchen finanziellen Folgewirkungen auf Arbeitgeber- sowie auf Arbeitnehmerseite?

Wenn nein, wie könnte die Sicherung der erworbenen Rechte der bisher bei den DBP-Unternehmen Beschäftigten rechtlich und finanziell gestaltet werden?

Ein Wechsel der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes von einem öffentlich-rechtlichen zu einem privatrechtlichen Arbeitgeber ist grundsätzlich ohne Schwierigkeiten möglich, denn die bisherigen Tarifverträge gelten zunächst weiter.

Bei Beamten ist der freiwillige Wechsel von einem öffentlich-rechtlichen Dienstherrn zu einem privaten Arbeitgeber im Wege des in der Antwort zu Frage 1 beschriebenen Statuswechsels möglich.

Mit dem Statuswechsel verliert der frühere Beamte seinen Anspruch auf Dienstbezüge und grundsätzlich auch die Anwartschaften auf Versorgungsbezüge. Nach der jetzigen Gesetzeslage ist er von seinem früheren Dienstherrn in der Rentenversicherung nachzuversichern (vgl. im einzelnen hierzu die Antwort zu Frage 10). Die sich aus dem Abschluß eines Arbeitsvertrages für den Arbeitgeber und für den Arbeitnehmer ergebenden finanziellen Folgen hängen von gesetzlichen Bestimmungen, der Ausgestaltung des Arbeitsvertrages und gegebenenfalls von den Regelungen des ihm zugrundeliegenden Tarifvertrages ab.

6. Vorausgesetzt, es gibt keine Änderung der bestehenden Rechtslage: Ist es dann zwingend, das von der ehemaligen Deutschen Post der Deutschen Demokratischen Republik übernommene Personal in vergleichbarem Umfang zu verbeamten wie bei der Deutschen Bundespost bisher üblich?

Verbleibt es bei der bestehenden Rechtslage, ist die Frage der Begründung von Beamtenverhältnissen mit den von den Unternehmen der Deutschen Bundespost übernommenen Beschäftigten der ehemaligen Deutschen Post unter Beachtung der Bestimmungen des Einigungsvertrages nach gleichen rechtlichen Grundsätzen zu entscheiden wie in vergleichbaren anderen Fällen von Beschäftigten der Deutschen Bundespost auch (vgl. Begründung zum Einigungsvertrag, Drucksache 11/7760, S. 365).

7. Unter welchen (verfassungs-)rechtlichen Bedingungen und welchen finanziellen Folgewirkungen ist es möglich, das bisher in den DBP-Unternehmen beschäftigte Personal einer zu schaffenden Behörde („Personalamt“ oder dergleichen) zuzuweisen, die dieses dienst- und arbeitsrechtlich betreut und an die DBP-Unternehmen mit privatrechtlicher Unternehmensverfassung „überläßt“?

Die Bundesregierung wird bei einer Privatisierung der Unternehmen der Deutschen Bundespost hinsichtlich der bisherigen Beschäftigten, die in ihrem Statusverhältnis verbleiben, verschiedene Möglichkeiten prüfen:

1. Überleitung der Beamten auf eine Behörde des Dienstherrn Bund und entweder
 - Beurlaubung zu einem privatisierten Unternehmen,
 - Erweiterung der Regelung über die Zuweisung gemäß § 123 a Beamtenrechtsrahmengesetz,
 - „Dienstleistungsüberlassung“ an ein privatisiertes Unternehmen durch Gesetz oder Vertrag;
2. Beleihung der privatisierten Unternehmen mit Befugnissen des Dienstherrn „Bund“ bezüglich der Beamten.

Bei der zu treffenden Entscheidung wird es darauf ankommen, welche Lösung verfassungskonform und praktikabel ist.

Für die Tarifräfte soll durch Gesetz geregelt werden, daß in die Rechte und Pflichten aus ihren Arbeitsverhältnissen die privatisierten Unternehmen der Deutschen Bundespost als neue Arbeitgeber eintreten.

8. Welche zusätzlichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Tarifparteien könnten durch eine Reform von Artikel 33 Abs. 4 und 5 GG bei gleichzeitiger Beibehaltung von Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG ohne/mit Novellierung einfach-gesetzlicher Regelungen gewonnen werden?

Lassen sich ohne/mit Änderung von Artikel 33 Abs. 4 und 5 GG die DBP-Unternehmen gegenüber der Tarifgemeinschaft des Bundes und der Länder verselbständigen und die im Postverfassungsgesetz normierten Einvernehmensregelungen mit dem Bundesminister des Innern aufheben?

Die Bundesregierung geht bei der beabsichtigten Privatisierung der Unternehmen der Deutschen Bundespost nicht von einer Änderung des Artikels 33 GG aus.

Eine Änderung der im Postverfassungsgesetz normierten Einvernehmensregelungen der Bundesressorts bedarf keiner Änderung des Grundgesetzes. Auch bei einem Wegfall der Einvernehmensregelungen würden die Bindungen an die Regelungen im öffentlichen Dienst bestehen bleiben (vgl. Antwort zu Frage 4).

9. Welche Entwürfe für ein „einheitliches öffentliches Dienstrecht“, das insbesondere den Bedürfnissen der Betriebsverwaltungen Bahn und/oder Post angemessen ist, hat es in der Bundesrepublik Deutschland gegeben, und an welchen Einwänden und rechtlichen Schwierigkeiten sind solche Reformvorhaben bisher gescheitert?

Die Überlegungen zu einer Privatisierung bei der Deutschen Bundespost haben nicht die Reform des öffentlichen Dienstrechts zum Gegenstand. Ziel der Postreform II ist es vielmehr, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Deutschen Bundespost angesichts des immer stärker werdenden Konkurrenzdrucks zu stärken. Ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist die Schaffung der notwendigen Flexibilität auf dem Personalsektor.

Unabhängig von den Überlegungen zu einer Neuordnung im Post- und Fernmeldewesen sieht die Bundesregierung im übrigen in der sachgerechten Fortentwicklung des öffentlichen Dienst-

rechts eine ständige Aufgabe, wobei auch Erfahrungen mit Neuregelungen in anderen Bereichen berücksichtigt werden können.

10. Angenommen, die jetzt bei den DBP-Unternehmen beschäftigten Beamten würden bei einem sofortigen Übergang in ein Angestellten- oder Arbeiterverhältnis nachversichert: Was würde die Nachversicherung insgesamt kosten, ohne daß den Beschäftigten ein finanzieller Nachteil entsteht (vergleiche u. a. unterschiedliche Bemessungsgrundlagen nach Beamtenversorgungs- beziehungsweise Rentenrecht)?

Wie läßt sich bei einem solchen Übergang das Lebenszeitprinzip des (ehemaligen) Beamten beziehungsweise die Unkündbarkeit der Arbeiter und Angestellten nach fünfzehn Beschäftigungsjahren rechtlich sichern, beziehungsweise welche finanzielle Abgeltung wäre zur freiwilligen Aufgabe dieser erworbenen Rechte notwendig?

Der Wechsel eines Beamten in ein Arbeiter- oder Angestelltenverhältnis ist auf freiwilliger Basis möglich. Es ist heute nicht abschätzbar, wie viele Beamte von einem solchen Statuswechsel Gebrauch machen würden (vgl. Antwort zu Frage 2).

Nach Auffassung der Bundesregierung ist vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob eine Nachversicherung durch besondere gesetzliche Vorschriften ausgeschlossen werden kann, da auch derzeit die bestehenden Pensionsverpflichtungen aus den laufenden Wirtschaftsplänen erfüllt werden.

Nach gegenwärtiger Rechtslage müßten für jeden Beamten anhand der einzelnen Jahreseinkommen der rentenversicherungsfreien Zeit die Nachversicherungsbeiträge für die Rentenversicherung und die nachzuentrichtenden Beiträge und Umlagen für die Zusatzversicherung bei der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost ermittelt werden. Angesichts verschiedener Laufbahnen mit unterschiedlicher Personalstruktur läßt sich ohne versicherungsmathematische Absicherung keine exakte Aussage über die Gesamtkosten einer Nachversicherung machen.

Das beamtenrechtliche „Lebenszeitprinzip“ gilt für den Beschäftigten, der aufgrund freiwilligen Statuswechsels in das Arbeitsverhältnis übergegangen ist, nicht mehr. Es ist allerdings davon auszugehen, daß die im Beamtenverhältnis bereits zurückgelegten Beschäftigungsjahre auf die im Arbeitsverhältnis zurückzulegende Frist zur Erreichung der Unkündbarkeit angerechnet werden können. Diese Frist zur Erreichung der Unkündbarkeit im Arbeitnehmerverhältnis bestimmt sich nach den geltenden tarifvertraglichen Regelungen. Da also weder der Beamte noch der Arbeitnehmer in ihren Rechten beschnitten werden, kommt eine finanzielle Abgeltung nicht in Betracht.

Mittel- und langfristig ist es allerdings sowohl im Arbeitnehmer- wie auch im Arbeitgeberinteresse, daß hier aus dem Beamtenrecht abgeleitete Pensionslasten nicht aus den laufenden Einnahmen des Wirtschaftsplanes, sondern – wie auch ansonsten bei Wirtschaftsunternehmen üblich – aus bereits über längere Zeit gebildeten Rückstellungen finanziert werden. Es wäre daher anzustreben, daß die seit 1990 für neueintretende Mitarbeiter gebildeten Rückstellungen auch auf die übrigen Mitarbeiter Schritt für

Schritt ausgedehnt werden; dies kann jedoch nur unter Beachtung der jeweiligen Unternehmenslage, der an die Zusatzversorgung (Betriebsrentenkasse) abzuführenden Beiträge sowie der aktiven Pensionsbezüge etc. jedes Jahr neu entschieden werden.

11. Ist die Bundesregierung bei einer Rücknahme der Beamten-Kategorisierung und -bewertung bereit, auf die Postunternehmen einzuwirken, daß die allein in der alten Bundesrepublik Deutschland auf Beamten-Dienstposten beschäftigten über 120 000 Arbeiter und Angestellten – deren tarifvertragliche Entlohnung beziehungsweise Eingruppierung sich an der jeweiligen Beamtenbewertung orientiert – durch andere tarifvertragliche Regelungen vor Einkommensverlusten und sonstigen Negativauswirkungen geschützt werden?

Die Tarifvertragsparteien regeln die Fragen der Eingruppierung und Entlohnung im Rahmen von Tarifverhandlungen. Die Tarifautonomie verbietet ein Einwirken von anderen Seiten.

12. Angenommen, für die DBP-Unternehmen würde entsprechend dem Vorschlag der Regierungskommission Bahn eine „Personalholding“ gebildet: Wie hoch wären die von dieser zu übernehmenden – weil zur Abgeltung erworbener Rechte erforderlichen – Lasten zu beziffern, und wie werden diese im einzelnen berechnet?

Bei den Überlegungen zur Privatisierung der Unternehmen der Deutschen Bundespost werden verschiedene Möglichkeiten der Personalüberleitung geprüft. Festlegungen zu finanziellen Auswirkungen wären verfrüht.

13. Wäre eine solche „Personalholding“ mit/ohne Änderung von Artikel 33 Abs. 4 und 5 GG verfassungskonform?

Vergleiche Antwort zu Frage 12.

14. Ließe sich die Dienstherrneigenschaft des Bundes für Beamte auf privatrechtliche Unternehmen übertragen?
Wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Wirkungen auf die Reformziele?

Nach § 121 BRRG haben Dienstherrnfähigkeit nur juristische Personen des öffentlichen Rechts.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzen die Pflichten des Beamten aus dem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis voraus, „daß der Beamte nur Stellen seines Dienstherrn verantwortlich ist, die durch ein hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis eine Einheit bilden“ (BVerfGE 9, 268, 286 f.). Eine Übertragung der Dienstherrneigenschaft auf private Rechtsträger kommt daher nicht in Betracht. Wie bereits in der Antwort zu Frage 7 dargestellt, wird auch die Zulässigkeit einer Beileihung der privatisierten Unternehmen der Deutschen Bundespost mit bestimmten Befugnissen des Dienstherrn „Bund“

auf ihre Verfassungsmäßigkeit untersucht. Danach soll die Dienstherrneigenschaft selbst weiterhin beim Bund bleiben.

15. Wie ließen sich die Mitbestimmungsrechte nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz bei der „Personalholding“ und nach Betriebsverfassungs- und Mitbestimmungsgesetz bei den DBP-Aktiengesellschaften gegeneinander abgrenzen beziehungsweise miteinander verbinden?

Eine Entscheidung über den Weg einer Personalüberleitung ist noch nicht getroffen.

Unabhängig davon ist festzustellen:

Die Mitbestimmung sowohl nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz als auch nach dem Betriebsverfassungs- und nach dem Mitbestimmungsgesetz dient dem Schutz der Arbeitnehmer. Die Frage der Kompatibilität von Mitbestimmung in privatisierten Gesellschaften der Deutschen Bundespost nach Bundespersonalvertretungsgesetz – für die Dauer der Beschäftigung von Beamten während der Übergangszeit – einerseits und Mitbestimmung nach Betriebsverfassungsgesetz andererseits bedarf einer näheren rechtlichen Prüfung.

Es wird die Einführung eines einheitlichen Rechts für die Vertretung der Beschäftigten bei den Unternehmen der DBP angestrebt.

16. Welche Prinzipien (Infrastrukturauftrag, Gemeinwohlorientierung, Sozialstaatlichkeit etc.) sind nach Grundgesetz, Rechtsprechung und Verfassungslehre infolge der Verankerung der Deutschen Bundespost in Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG für die DBP-Unternehmen verpflichtend?
Sind diese Prinzipien abdingbar?
Wenn ja, wie ließen sich diese Verpflichtungen nach Umwandlung in privatrechtliche Organisationsformen rechtlich sichern und durch Verfassungsorgane wirksam kontrollieren?

1. Aus der Stellung der Bundespost in Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG lassen sich im wesentlichen die folgenden Prinzipien ableiten:

- 1.1 Verwaltungskompetenz des Bundes, die sich auf das Post- und Fernmeldewesen bezieht.

- 1.2 Organisationsform der bundeseigenen Verwaltung.

Rechtsformen des Privatrechts kommen für die Organisation der Bundespost grundsätzlich nicht in Betracht. In Randbereichen ist die Bildung privatrechtlich organisierter Gesellschaften zulässig.

Inwieweit hier nach In- und Ausland differenziert werden kann und inwieweit Kern- und Randbereiche angesichts der technologischen Entwicklung neu interpretiert werden müssen, wird z. Z. in der wissenschaftlichen Literatur durchaus kontrovers diskutiert.

- 1.3 Die Aufgabenzuweisung als Staatsaufgabe. Sie beinhaltet:

- Bindung an Grundrechte, insbesondere an Artikel 3 GG und Artikel 10 GG,

- Bindung an das Sozialstaatsgebot (Artikel 20 GG) mit der Verpflichtung, bestimmte Infrastrukturleistungen zu erbringen (Gemeinwohlorientierung, Daseinsvorsorge).

Der Umfang der von Staats wegen anzubietenden Aufgaben läßt sich nicht unmittelbar der Verfassung entnehmen. Er ergibt sich unter Beachtung der genannten Prinzipien durch einfachgesetzliche Normierung (PostG, Gesetz über Fernmeldeanlagen (FAG), künftig: PflichtleistungsVO).

2. Artikel 87 GG kann geändert werden.

Artikel 79 Abs. 3 GG gibt hierfür keine Einschränkung. Selbst bei einem vollständigen Verzicht auf die Staatsaufgabe Post- und Fernmeldewesen würde Artikel 20 GG nicht verletzt. Denn das Sozialstaatsgebot kann auch auf andere Art als durch die Einrichtung einer staatlichen Post gewährleistet werden.

3. Bei einer Verfassungsänderung, mit der auch die betrieblichen Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens als Staatsaufgabe entfallen, wäre die Weitergeltung der genannten Prinzipien durch den Gesetzgeber festzulegen.

Ob der Bund sich an den dann privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen der Deutschen Bundespost finanziell beteiligt, ist für die Weitergeltung dieser Prinzipien unerheblich.

Das Sozialstaatsprinzip gilt als Maßstab für das staatliche Handeln ohne Einschränkung.

Eine rechtliche Absicherung und Konkretisierung der genannten Prinzipien ist auf verschiedene Weise vorstellbar. Möglich ist eine Absicherung durch die bisherige Marktordnung. Daneben können die genannten Prinzipien durch eine Anknüpfung in der Verfassung, durch Regelungen in Gesetz oder Verordnung oder durch administrative Handhabung auf der Basis einer normativen Regelung gewährleistet werden.

Bei der administrativen Handhabung verbleiben die Regulierungs- und Kontrollbefugnisse beim Bundesminister für Post und Telekommunikation.

Er unterliegt seinerseits der politischen Kontrolle durch den Deutschen Bundestag.

17. Wie könnte grundgesetzlich und/oder einfach-gesetzlich vorgeschrieben und effektiv kontrolliert werden, daß die DBP-Gesellschaften den „Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ – d. h. u. a. deren Industriepolitik und den Infrastrukturinteressen der Bundesländer und Kommunen – verpflichtet bleiben und die politischen Vorgaben eigenwirtschaftlich erfüllen können?

Eine Verwaltung in Privatrechtsform hat staatliche Zielsetzungen zu erfüllen, ohne daß dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit dabei Verfassungsrang zukommt. Das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit kann gesetzlich vorgesehen bleiben.

Bei einer Verfassungsänderung, mit der die betrieblichen Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens als Staatsaufgabe entfallen, können gemeinwohlorientierte Vorgaben im Rahmen der Artikel 12 und 14 GG generell allen Betrieben der Privatwirtschaft auferlegt werden, unter Beachtung des Gleichbehandlungsgebots ggf. auch nur auf die DBP-Unternehmen beschränkt.

Bei der gesetzlichen Regelung eines Infrastrukturauftrages wären die angesprochenen Interessen der Bundesrepublik Deutschland voll gewahrt.

- Die Industriepolitik ist darauf ausgerichtet, die Rahmenbedingungen in den unterschiedlichen Politikbereichen so zu gestalten, daß die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieregionen der Welt gesichert bleibt und sich auf den Waren- und Dienstleistungsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland ein funktionsfähiger Wettbewerb ergibt. In dieses Konzept der Industriepolitik würde sich ein Regulierungsansatz, wie er in der Antwort zu Frage 16 unter Punkt 3 beschrieben ist, besser einfügen als die heutige Verfolgung staatlicher Ziele durch die Marktbeteiligung der DBP-Unternehmen.
- Die Interessen von Bundesländern und Kommunen an einer flächendeckenden Infrastrukturversorgung könnten durch die oben dargelegte gesetzliche Verankerung einer Infrastrukturverpflichtung voll erfüllt werden. An dieser Zielsetzung sind in der Zukunft auch bei einer Privatisierung im Ergebnis keine Abstriche geplant.

Bei einer Beeinträchtigung der Eigenwirtschaftlichkeit durch auferlegte Pflichten sind gesetzlich geregelte Ausgleichsmaßnahmen notwendig.

18. Hält die Bundesregierung die von der Regierungskommission für die Bahnreform vorgeschlagene Lösung für übertragbar auf eine Telekom AG, nach der unternehmerische und gemeinwirtschaftliche Aufgaben zu trennen und letztere gegebenenfalls von Gebietskörperschaften zu „kaufen“ sind?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Verhältnisse bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost TELEKOM nicht vergleichbar sind. Deshalb sind im Zusammenhang mit der Deutschen Bundespost solche Überlegungen nicht angestellt worden.

19. Wäre die Verpflichtung zur Wahrnehmung des der Deutschen Bundespost auferlegten Infrastrukturauftrags mit der Rechtsform einer AG ohne Ausgleichszahlungen des Bundes und/oder der Länder und Kommunen zu vereinbaren, insbesondere dann, wenn es neben dem Mehrheitsaktionär Bundesrepublik Deutschland private Kapitaleigner gäbe?

Die Verpflichtung zur Wahrnehmung des der Deutschen Bundespost auferlegten Infrastrukturauftrages wäre mit der Rechtsform einer Aktiengesellschaft vereinbar. Sämtliche Möglichkeiten der Absicherung des Infrastrukturauftrages, wie sie in der Antwort zu

Frage 16 behandelt worden sind, lassen sich unabhängig von der Frage, ob die Postunternehmen in einer Aktiengesellschaft betrieben werden bzw. ob der Bund die Kapitalmehrheit bei diesen AG besitzt, durchführen (vgl. Antwort zu Frage 16.3).

20. Welche rechtlichen Vorkehrungen wären im Falle einer Privatisierung von DBP-Unternehmen zu treffen, wenn nicht die Zuständigkeiten nach den Artikeln 30 und 83 GG auf die Bundesländer übergehen sollen?

Für den Fall, daß die Unternehmen der DBP privatisiert werden, bleibt dem Bund nach wie vor die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Post- und Fernmeldewesen gemäß Artikel 73 Nr. 7 GG. Den Ländern ist es damit verwehrt, eigene Regelungen für diesen Bereich zu treffen.

Die politisch/hoheitlichen Aufgaben werden nach wie vor in Bundesverwaltung zu führen sein. Die Verwaltungskompetenz des Bundes in Artikel 87 Abs. 1 Satz 1 GG ist insoweit beizubehalten. Für die betrieblichen/unternehmerischen Aufgaben des Post- und Fernmeldewesens gilt folgendes:

- Würde Artikel 87 Abs. 1 GG in der Weise geändert, daß die Postunternehmen als Bundesverwaltung in privater Rechtsform geführt würden, wäre es verfassungsrechtlich ausgeschlossen, daß die Länder eigene Verwaltungen aufbauen.
- Entsprechendes gilt bei einer Verfassungsänderung, mit der die betrieblichen Aufgaben des Bundes im Post- und Fernmeldewesen entfallen. Eine durch Bundesgesetz als privatwirtschaftlich festgelegte Tätigkeit können die Länder nicht zur eigenen Verwaltungsaufgabe erheben.

Es ist auch kaum anzunehmen, daß die Länder diese mit der Weimarer Verfassung und wieder neu im Grundgesetz – Artikel 87 wurde in wesentlichen Teilen zur Klärung dieser Bund-Länderkompetenz formuliert – festgelegte Zuständigkeit umkehren wollen. Dies macht auch im Zuge der Entwicklung zu länderübergreifenden Infrastrukturen der Europäischen Gemeinschaft, deren Vereinheitlichung eine wesentliche Voraussetzung des Gemeinsamen Binnenmarktes ist, keinen Sinn.

21. In welchem Umfang können/sollen Privilegierungen des Bundes und der Deutschen Bundespost (u. a. entsprechend dem Gesetz über Fernmeldeanlagen und dem Telegraphenwegegesetz) auf privatwirtschaftliche Unternehmen übertragen werden?

Bei der Frage, in welchem Umfang Privilegierungen des Bundes und der Deutschen Bundespost auf privatwirtschaftliche Unternehmen übertragen werden können, ist zwischen Monopolen und sonstigen Privilegien zu unterscheiden.

Die Beibehaltung von Monopolen ist an Bestimmungen der Verfassung, insbesondere an Artikel 12 GG, sowie an den Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages zu messen.

Die Beibehaltung von Privilegierungen unterschiedlichster Art (z. B. § 1 Telegraphenwegegesetz, § 35 Abs. 7 StVO) zugunsten eines Verwaltungsträgers kann – unabhängig von der Organisationsform – durch die öffentliche Aufgabenstellung gerechtfertigt sein.

Ansonsten ist die Sonderstellung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens grundsätzlich nur zu rechtfertigen, soweit dies im Interesse der Allgemeinheit liegt.

Eine Sonderstellung nehmen Privilegierungen ein, die der DBP aufgrund ihres Status als bundesunmittelbare Verwaltung eingeräumt werden. Hierzu zählen z. B. Regelungen wie § 9 Abs. 2 und 3 FAG (Beitreibung von Forderungen nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz). Eine Beibehaltung oder die Ausdehnung einer solchen gesetzlichen Sonderstellung auf privatwirtschaftliche Unternehmen erscheint aus rechtlichen und rechtspolitischen Gründen nicht angängig.

22. Angenommen, die DBP-Unternehmen würden privatrechtlich organisiert und der Bund bliebe hundertprozentiger/mehrheitlicher Eigentümer:

Welche rechtlichen Einflußmöglichkeiten könnte die Bundesregierung haben

- a) auf die Betriebsergebnisse (z. B. über Genehmigungsvorbehalte für Tarife, Regulierung der Wettbewerbsverhältnisse gegenüber privaten Konkurrenten);
- b) zur Veräußerung von Betriebsvermögen und zur Abschöpfung von Gewinnen?

Bestünde in solchen Fällen für die DBP-Unternehmen die Möglichkeit, in eigenem Namen gegen den Bund zu klagen?

Zu den verschiedenen rechtlichen Möglichkeiten, Einfluß auf die Unternehmen zu behalten, wurde bereits in der Antwort zu Frage 16 Stellung genommen. Bei einer AG ist der Einfluß des Eigentümers begrenzt. Die rechtlichen Einflußmöglichkeiten des Bundes in seiner Funktion als Eigentümer auf Betriebsergebnisse, Veräußerung von Betriebsvermögen sowie Gewinnverwendung folgen aus den allgemeinen Vorschriften des Aktienrechts (z. B. § 119 Aktiengesetz, insbesondere Ziffer 2, Verwendung des Bilanzgewinns).

Das Prinzip der eigenverantwortlichen Geschäftsführung des Vorstands (insbesondere für das Betriebsergebnis) darf nicht verletzt werden. Eine Gewinnabschöpfung – auch soweit der Gewinn durch Veräußerung von Betriebsvermögen erzielt wird – zugunsten eines einzelnen Aktionärs (Mehrheitsaktionärs) könnte als unerlaubte Einlagerückgewährung zu werten sein.

Im übrigen könnten notwendige weitergehende Rechte des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation als Aufsichts-/Regulierungsbehörde gesetzlich festgelegt werden.

Bei den in der Fragestellung aufgeführten Einflußmöglichkeiten dürfte allerdings vorrangig zu entscheiden sein, welcher Einfluß auf das betriebliche Geschehen politisch gewollt ist. Die Privatisierung der Organisationsform sollte zum Ziel haben, die Unternehmen von politischen Einflüssen zu befreien und nicht, diese auf anderem Wege beizubehalten.

Der Bund sollte in seiner Rolle als Eigentümer seine Beteiligung nicht als Regulierungsinstrument mit der Gefahr einer Vermengung von Eigentümer- und Regulierungsinteressen gebrauchen. Eine Einflußnahme auf die Betriebsergebnisse der DBP-Unternehmen durch den Aktionär Bund, insbesondere durch Vorgaben hinsichtlich der Gestaltung von Tarifen, wäre ordnungspolitisch bedenklich, wenn sie zur Regulierung von Wettbewerbsverhältnissen oder zur maximalen Gewinnabschöpfung für gesellschaftsfremde Zwecke dient. Vorrangiges Ziel der prozeduralen Einbindung der Tarife in ein Genehmigungsverfahren sollte die Kontrolle von überragenden marktbeherrschenden Stellungen mit dem Ziel des Schutzes der Verbraucher durch Gewährleistung kostenorientierter Tarife sein. Diese Aufgabe ist vom Bundesministerium für Post und Telekommunikation als Regulierungsbehörde und nicht durch den Bund als Aktionär zu erfüllen.

Den DBP-Unternehmen würde, da sie volle Rechtsfähigkeit erhalten, ein grundsätzlich uneingeschränktes Klagerecht zukommen.

Eine Anfechtungsklage des Vorstands einer Aktiengesellschaft wegen Nichtigkeit von Beschlüssen der Hauptversammlung der Aktionäre (= Bund) ist jedoch nur im Rahmen der §§ 241 ff. des Aktiengesetzes möglich.

23. Wie und gegebenenfalls mit welchen Rechtsfolgen könnte das Sondervermögen der Deutschen Bundespost auf privatrechtliche Unternehmen übertragen werden?

Voraussetzung für die Übertragung des Sondervermögens der Deutschen Bundespost auf privatrechtliche Unternehmen ist eine entsprechende gesetzliche Regelung, wodurch die notwendigen Regelungen (z. B. Haftung für Altschulden) getroffen werden.

24. Welche Beschränkungen hinsichtlich eines eventuellen Aktienerwerbs durch Dritte wären aus wettbewerbspolitischen Gründen zwingend geboten oder zumindest wünschenswert?

Gesellschaftsrechtliche Möglichkeiten, den Aktienerwerb zu kontrollieren, werden lediglich in der Ausgabe vinkulierter Namensaktien gesehen. Hierbei ist jedoch zu bedenken, daß dadurch der Handel mit „Telekom-Aktien“ sehr schwerfällig wird, und das breite Publikum praktisch vom Erwerb ausgeschlossen bleibt.

Wettbewerbspolitische Zielsetzung sollte es sein, daß neben der vergünstigten Möglichkeit für die Belegschaft, Aktien zu erwerben, eine möglichst breite Aktienstreuung erreicht wird. Der Bundesminister der Finanzen sprach in diesem Zusammenhang von der „Volksaktie der neunziger Jahre“. Gegen diese Zielsetzung würde auch der Erwerb großer Aktienpakete einzelner Anteilseigner sprechen. Im Gesetzgebungsverfahren wäre daher sorgsam zu prüfen, wie eine solche Möglichkeit ausgeschlossen werden kann. Im Ausland sind solche Beschränkungen für vergleichbare Unternehmen vorgenommen worden.

Jedenfalls sind die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen der Zusammenschlußkontrolle zu beachten.

25. Gibt es Überlegungen innerhalb der Bundesregierung, alle DBP-Unternehmen in gleicher Weise zu privatisieren, oder werden bezüglich POSTBANK, POSTDIENST und TELEKOM Varianten erwogen?

Wenn ja, mit welchen Begründungen?

Die Bundesregierung geht bei ihren Überlegungen von einer gesellschaftsrechtlichen Privatisierung aller drei Unternehmen der Deutschen Bundespost zum gleichen Zeitpunkt aus.

Der Zeitpunkt des Zugangs privaten Kapitals hängt von den Ergebnissen der Unternehmen ab. Daraus ergibt sich, daß bei gleicher privatrechtlicher Unternehmensform der drei Unternehmen die Möglichkeit der Privatisierung der Kapitalanteile nur zu unterschiedlichen Zeitpunkten für das jeweilige Unternehmen erfolgen kann.

