

Antrag

der Abgeordneten Christa Nickels, Amke Dietert-Scheuer, Dr. Manuel Kiper und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Petitionsrecht und parlamentarische Kontrolle im Bereich der Telekommunikation und des Postwesens

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. Zur Behandlung von Beschwerden, die gemäß der Artikel 17, 45 c des Grundgesetzes an die Volksvertretung gerichtet sind und den Aufgabenbereich der Deutschen Telekom Aktiengesellschaft (AG) und der Deutschen Post AG betreffen, eine sachverständige Person zu bestellen. Die Bestellung erfolgt zur Wahrnehmung von Informations- und Kontrollrechten durch den Bund als Alleinaktionär der Aktiengesellschaft nach aktienrechtlichen Grundsätzen (§§ 111, 119 des Aktiengesetzes)
2. Die sachverständige Person wird mit der Prüfung der Petitionen beauftragt. Parlamentarische Anfragen im Deutschen Bundestag zum Aufgabenbereich der Deutschen Telekom und der Deutschen Post AG werden ebenfalls an die sachverständige Person zur Behandlung weitergeleitet. Die sachverständige Person ist verpflichtet, dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation regelmäßig Bericht zu erstatten.
3. Es wird geprüft, ob die Befugnisse des Aufsichtsrates der Deutschen Telekom AG und der Deutschen Post AG gemäß § 111 des Aktiengesetzes statt von einer sachverständigen Person von einem Ausschuß wahrgenommen werden können.
4. In dem geplanten Telekommunikationsgesetz zur Umsetzung der Postreform III wird die Regulierungsbehörde verpflichtet, den Verfassungsauftrag zur Bereitstellung flächendeckender, angemessener und ausreichender Dienstleistungen sowie das Recht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf ein modernes und preisgünstiges Angebot und auf einen chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu gewährleisten. Der Regulierungsbehörde sind hierfür umfassende

Informations-, Prüf-, Anhörungs- und Kontrollrechte einzuräumen.

Bonn, den 12. Dezember 1995

Christa Nickels

Amke Dietert-Scheuer

Dr. Manuel Kiper

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

1. Im Rahmen der Umwandlung der Postunternehmen durch die Postreform II sind seit dem 1. Januar 1995 die drei Unternehmen der Deutschen Bundespost in Aktiengesellschaften umgewandelt und damit in Unternehmen des Privatrechts überführt worden. Sowohl Bahn-, Post- als auch das Fernmeldewesen stellten vor ihrer Privatisierung zum 1. Januar 1995 Sondervermögen des Bundes dar.

Für den Bereich des Telefonwesens ist die Deutsche Telekom AG, für den Postdienst ist die Deutsche Post AG gegründet worden.

Alleinaktionär ist bei beiden Aktiengesellschaften der Bund, vertreten durch den Bundesminister für Post und Telekommunikation. Die unternehmerischen Angelegenheiten im Bereich der Telekommunikation umfassen den Geschäftsbereich der Deutschen Telekom AG und werden dort nach aktienrechtlichen Grundsätzen vom Vorstand der Aktiengesellschaft bzw. der Generaldirektion wahrgenommen. Gleiches gilt für den Bereich des Postwesens.

Die Aufgaben des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation haben sich hierdurch geändert.

Da sich auf dem Gebiet der unternehmerischen und operativen Vorgänge die Rechte der einzelnen Organe nach aktienrechtlichen Bestimmungen richten, bestehen bis auf den Bereich des Beamtenrechts keine Weisungsrechte des Ministeriums für Post und Telekommunikation mehr.

Kontrollrechte der Hauptversammlung und des Aufsichtsrates gegenüber dem geschäftsführenden Vorstand beurteilen sich nunmehr nach dem Aktiengesetz.

Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation nimmt aber auch weiter hoheitliche Aufgaben wahr; diese sind in dem am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Gesetz über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens festgelegt.

Das Bundesministerium hat insbesondere die Einhaltung des verfassungsrechtlich verankerten Infrastrukturauftrages im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation sicher-

zustellen. Gemäß Artikel 87 f Abs. 1 gewährleistet der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckende und angemessene Dienstleistungen. Es besteht damit eine Verpflichtung des Bundes, strukturelle Rahmenbedingung im Bereich der Daseinsvorsorge in der Telekommunikation zu schaffen. § 2 des Post- und Telekommunikationsregulierungsgesetzes formuliert daher auch als Ziel der Regulierung die Sicherstellung eines flächendeckenden, modernen und preisgünstigen Angebotes mit Dienstleistungen der Telekommunikation und des Postwesens.

Die Schaffung dieser Rahmenbedingungen hat als vordringlichstes Ziel, den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und ihrer Interessen zu beachten. Deshalb sieht auch § 2 des geplanten Telekommunikationsgesetzes die Wahrung der Interessen der Nutzer, insbesondere der Verbraucher, auf dem Gebiet der Telekommunikation als vorrangige Aufgabe der Regulierung an.

Diese Zielvorgabe, die das Gesetz in Form eines Programmsatzes formuliert, soll sicherstellen, daß der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Privatisierung von Aufgaben im Bereich der Telekommunikation nicht mißachtet bzw. ausgehebelt wird.

2. Auf der anderen Seite unterliegt der Bereich der Telekommunikation dem Aktien- und damit dem Privatrecht, und zwar in dem Bereich, für den die Deutsche Telekom AG Aufgaben übernommen hat. Gleiches gilt für die Deutsche Post AG im Bereich des Postwesens.

Artikel 87 Abs. 2 Satz 1 bestimmt, daß flächendeckende, angemessene und ausreichende Dienstleistungen als privatwirtschaftliche Tätigkeiten durch die aus dem Sondervermögen Deutsche Bundespost hervorgegangenen Unternehmen und durch andere Anbieter erbracht werden.

Als Alleinaktionär beider Aktiengesellschaften handelt der Bund privatrechtlich, und zwar nach aktienrechtlichen Bestimmungen.

Die Regulierung dieser Dienstleistungen hingegen ist wiederum eine hoheitliche Aufgabe (§§ 1, 2 des Gesetzes über die Regulierung der Telekommunikation und des Postwesens).

3. Somit hat eine Verlagerung der unmittelbaren Zuständigkeiten in den Bereichen der Telekommunikation und des Postwesens stattgefunden, die Auswirkung auf die parlamentarischen Kontrollinstrumente hat.

Dies gilt auch und insbesondere für Petitionen von Bürgerinnen und Bürgern und den Befugnissen des Petitionsausschusses gemäß dem Gesetz zu Artikel 45 c des Grundgesetzes.

Unter Hinweis auf den unternehmerischen Bezug von Petitionen, die beispielsweise Einwendungen gegen Telefonrechnungen zum Gegenstand haben, lehnt das Bundesministerium für Post und Telekommunikation jede Auskunft und Stellungnahme zu den zahlreichen Petitionen aus diesem Bereich ab.

Seitens der Bundesregierung wird hier die Auffassung vertreten, eine Bearbeitung sei nicht „zweckmäßig“, da Einwirkungsmöglichkeiten nicht bestünden. Gleichzeitig wird es als begrüßenswert erachtet, die bisherige Verfahrensweise in der Behandlung von Petitionen beizubehalten. Bisher wird jedoch bis dato jede für die Bearbeitung der Petition erforderliche Information und Akteneinsichtnahme verwehrt, die dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages gemäß dem Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes zustehen.

Es gäbe keine rechtliche Grundlage für die Beantwortung von Petitionen, weder für eine Beantwortung durch die Deutsche Telekom AG, da parlamentarische Kontrollrechte gegenüber Gesellschaften des Privatrechts nicht bestehen, noch durch die Bundesregierung selbst, da der Bund als Anteilseigner und Alleinaktionär seine Rechte nur noch gemäß § 118 ff. des Aktiengesetzes in der Hauptversammlung ausüben könne und von daher eine Einflußnahme des Bundes auf betriebliche und operative Vorgänge nicht zulässig sei.

Insofern wurden dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages Auskunftsrechte, das Recht auf Aktenvorlage, Zutritt zu Einrichtungen, das Recht der Anhörung von Zeugen und Sachverständigen nach dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses nach Artikel 45 c des Grundgesetzes unter Hinweis auf die privatrechtliche Gesellschaftsform der Telekom AG vorenthalten. Dem Petenten wurde sodann anheim gestellt, seine Beschwerden auf dem Rechtswege geltend zu machen.

Mit dieser kategorischen Ablehnung werden nicht nur originäre Verbraucherschutzinteressen verletzt; es wird ein grundrechtlich garantiertes Instrument, nämlich das Petitionsrecht für den Bereich der Telekommunikation und des Postwesens vollständig ausgehebelt.

4. Unter Hinweis auf die bestehende Aufgabenverlagerung und mit der gleichen Begründung lehnt das Bundesministerium für Post und Telekommunikation außerdem die Beantwortung von Fragen einzelner Mitglieder des Bundestages an die Bundesregierung gemäß § 105 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) ab. Fragen von Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die Ausdruck parlamentarischer Kontrolle sind, bleiben seit dem 1. Januar 1995 unbeantwortet, da die Bundesregierung jede Verantwortung und Einflußnahme mit Hinweis auf die fehlende Kontrollmöglichkeit durch die privatrechtliche Organisation der Aktiengesellschaften verneint.

Das Fragerecht der einzelnen Abgeordneten reicht nach § 105 GO-BT so weit, wie der „Verantwortungsbereich“ des jeweiligen Ressorts des Ministers reicht. Dabei umfaßt dieser Verantwortungsbereich einen breiteren Wirkungskreis als er durch den kompetenzrechtlichen Begriff der „Zuständigkeit der Bundesregierung“ beschrieben wird.

Ähnlich gelagert ist die Situation im Bereich des Petitionswesens.

Zwar kann der Regierung durch Überweisung einer Petition zur Berücksichtigung nichts empfohlen werden, was sie nicht selbst durchzusetzen in der Lage ist. Die Bundesregierung ist jedoch verpflichtet, ihren Einfluß mit den Instrumentarien des Privatrechts dort sicher zu stellen, wo dies erforderlich ist, insbesondere in Angelegenheiten, die grundrechtlich und grundgesetzlich verankert sind (Artikel 17, 87 f GG).

So kann der Bund seine Einflußmöglichkeiten etwa dadurch sichern, daß er als Mitglied oder als Gesellschafter in den Organen der Organisationen vertreten ist und durch die Ausübung ihm zustehender Rechte auf die Willensbildung und die Tätigkeit der Organisation einwirkt.

Insbesondere im verfassungsrechtlich garantierten Bereich der Versorgung mit flächendeckenden, angemessenen und ausreichenden Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation und des Postwesens hat der Bund die Pflicht, diesen Auftrag durch entsprechende, den privatrechtlichen Möglichkeiten angepaßte Instrumentarien zu sichern.

Dies ergibt sich nicht nur aus Artikel 87 f des Grundgesetzes, sondern auch aus der Bundeshaushaltsordnung (BHO), die Regelungen für die besondere Verantwortung des Bundes bei der Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen vorsieht. So soll nach § 65 Abs. 4 BHO das jeweils zuständige Bundesministerium darauf hinwirken, daß die besonderen Interessen des Bundes von den auf Veranlassung des Bundes gewählten Mitgliedern in den Aufsichtsorganen entsprechende Berücksichtigung finden.

Gemäß den aktienrechtlichen Vorschriften hat der Bund sowohl als Alleinaktionär in der Hauptversammlung als auch durch den Aufsichtsrat, der von der Hauptversammlung gewählt wird, besondere Informations-, Einsichts- und Prüfrechte.

So sieht § 119 Abs. 1 Nr. 7 des Aktiengesetzes vor, daß die Hauptversammlung über die Bestellung von Prüfern zur Prüfung von Vorgängen bei der Geschäftsführung beschließt.

Das Aktienrecht sieht für Umstände, die nicht regelmäßig wiederkehren und von daher die grundsätzlichen Zuständigkeiten nicht berühren, die Möglichkeit der Bestellung von Sonderprüfern vor.

Ausdrücklich beziehen sich diese Rechte aber auf die Geschäftsführung (§ 142 Abs. 1). Gerade weil die Hauptversammlung in Fragen der Geschäftsführung grundsätzlich nicht die Zuständigkeit an sich ziehen kann, ist die Möglichkeit gegeben, für bestimmte Prüfaufträge, Sachverständige in diesen Bereich zu berufen.

Diese Prüfer haben umfangreiche Sonderprüfrechte, wie etwa die Einsichtnahme in Bücher und Schriften der Gesellschaft, oder namentlich die Überprüfung der Gesellschaftskasse und der Bestände an Wertpapieren (§ 145 Abs. 1).

Die Sonderprüfer sind weiter berechtigt, von den Mitgliedern des Vorstandes alle Aufklärungen und Nachweise zu verlangen, welche die sorgfältige Prüfung der Vorgänge erfordert.

5. Im übrigen ist es nicht nur über die Hauptversammlung möglich, Sachverständige für im Einzelfall näher zu bestimmende Aufgaben zu beauftragen.

Der Aufsichtsrat hat zur Wahrnehmung seiner Überwachungsfunktion die Pflicht, Informationen zu verlangen und Untersuchungen vorzunehmen, um dieser Pflicht Rechnung zu tragen.

Dabei muß der Vorstand jedem konkreten, begründeten Informationsverlangen nachkommen, wobei über die Begründetheit des Informationsverlangens nicht der Vorstand der Aktiengesellschaft entscheidet. Welche Informationen zur Klärung des konkreten Sachverhalts maßgeblich sind, entscheidet vielmehr der Aufsichtsrat.

Diese Einsichts- und Prüfrechte stehen dem gesamten Aufsichtsrat zu; er kann dafür aber auch Sachverständige oder ein einzelnes Aufsichtsratsmitglied bestellen. Schließlich sieht das Aktienrecht für Prüfaufträge auch die Bildung eines Ausschusses vor.

Auch hierbei ist Voraussetzung, daß es sich jeweils um einen bestimmten, näher definierten Aufgabenbereich handelt.

Dies ist gerade bei Petitionen und bei den Fragerechten der Abgeordneten gegeben. In diesen Fällen haben sowohl Hauptversammlung als auch Aufsichtsrat umfangreiche Prüf- und Überwachungsfunktionen mit entsprechenden Auskunfts- und Einsichtsrechten.

Zur Wahrnehmung der Überwachungsfunktionen muß dieses aktienrechtliche Instrumentarium angewandt werden, ja zur Wahrnehmung des Verfassungsauftrages gemäß Artikel 87 f ist die Anwendung dieser Kontrollrechte erforderlich.

6. Zur Klarstellung ist festzuhalten, daß die genannten Kontrollbefugnisse von den tatsächlichen Einflußmöglichkeiten auf die Geschäftsführung des Vorstandes zu trennen sind. Denn außerhalb der Informationsbeschaffung sind unmittelbare und zwingende Einflußmöglichkeiten nicht gegeben.

Um derartige Rechte geht es weder im Petitionsrecht noch bei den Fragerechten der Mitglieder des Bundestages.

Das Fragerecht der Mitglieder des Bundestages ist Ausdruck parlamentarischer Kontrolle.

Es geht ausschließlich um Auskunftspflichten der Bundesregierung für Bereiche, für die eine unmittelbare oder mittelbar eine Verantwortlichkeit besteht, wobei der Begriff der Verantwortlichkeit nicht im engen kompetenzrechtlichen Sinne zu sehen ist. Die Bundesregierung ist gemäß § 105 GO-BT verpflichtet, auch über Angelegenheiten Auskunft zu geben, bei denen nur eine mittelbare Verantwortlichkeit und keine direkten Einflußmöglichkeiten bestehen.

Bei den Befugnissen des Petitionsausschusses nach dem Gesetz gemäß Artikel 45 c des Grundgesetzes geht es ebenfalls nicht um tatsächliche Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber den zur Auskunft Verpflichteten.

Der auf den eingeholten Informationen beruhende Beschluß des Petitionsausschusses entfaltet insofern keine rechtliche Bindung, als er die Exekutive zu einem bestimmten Verhalten zwingen könnte.

Es sind jeweils immer Empfehlungen, die der Petitionsausschuß bzw. der Deutsche Bundestag als beschlußfassendes Organ der Bundesregierung gegenüber ausspricht.

Aber auch hier bestehen Kontroll- und Prüfrechte, und zwar unabhängig von Weisungsrechten oder anderer rechtlicher Einflußmöglichkeiten.

Der Umfang parlamentarischer Kontrollbefugnisse reicht demnach auch im Bereich privatisierter Wirtschaftsvermögen soweit, wie Kontrollbefugnisse des Bundes gegenüber der Aktiengesellschaft bzw. dem Vorstand und der Generaldirektion der Aktiengesellschaft bestehen.

Nach alledem verfügt die Bundesregierung nicht nur über die Möglichkeit, Beschwerden im Sinne des Artikel 17 des Grundgesetzes aus dem Bereich der Telekommunikation und des Postwesens nachzugehen und aufzuklären.

Zur Wahrnehmung dieser Möglichkeiten ist sie auch verfassungsrechtlich verpflichtet.

