

Stellungnahme

der Kommunikationsgewerkschaft DPV (DPVKOM)

zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des
Personalrechts der Beamtinnen und Beamten der
früheren Deutschen Bundespost**

BT-Drs. 18/35512

Das Bundesministerium der Finanzen hat uns mit Schreiben vom 2. Juli 2014 einen Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung des Personalrechts der Beamtinnen und Beamten der früheren Deutschen Bundespost übersandt. An diesem Gesetzesentwurf hat das Bundesfinanzministerium nach eigenen Aussagen ein Jahr lang gearbeitet. Weder die Gewerkschaften noch die Unternehmen sind bei der Entstehung dieses Gesetzesentwurfs beteiligt worden. Bei einer Reform des Personalrechts, die die größte Reform seit 20 Jahren darstellt, ist es aus unserer Sicht nicht nachvollziehbar, dass die Beteiligten nicht eingebunden wurden. Das Ergebnis ist ein Gesetzesentwurf, der teilweise verfassungswidrig ist.

So begrüßt die DPVKOM zwar inhaltlich zum einen, dass bzgl. der in § 6 PostPersRG festgeschriebenen Möglichkeit eines unterwertigen Einsatzes von Beamten nunmehr eine klare zeitliche Begrenzung, in der dies ohne Zustimmung des Beamten geschehen kann, festgeschrieben werden soll.

Zudem wird auch positiv bewertet, dass zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt wird, dass ein unterwertiger Einsatz nur im Rahmen der jeweiligen Laufbahn des Beamten und nicht laufbahnunterschreitend erfolgen darf. Hier würde sich die DPVKOM allerdings wünschen, dass diese Beschränkung direkt in den Gesetzestext formuliert wird, damit diese Einschränkung für praktische Anwender unmittelbar deutlich und erkennbar wird.

Bezüglich der Änderungen der Zuweisungsregelungen in § 4 Abs. 4 PostPersRG kritisiert die DPVKOM allerdings, dass zukünftig auch die Zuweisung einer unterwertigen Tätigkeit, wenn auch nur vorübergehend, möglich sein soll. Hierin liegt eine klare Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den übrigen Bundesbeamten vor, für die nach § 29 des Bundesbeamtengesetzes eine solche Möglichkeit gesetzlich nicht geschaffen worden ist. Es ist nicht ersichtlich, warum hier eine solche – aus Sicht der Beamten der PNU – benachteiligende Regelung notwendig sein soll. Daher muss diese Regelung nach Ansicht der DPVKOM aus dem Gesetzesentwurf wieder gestrichen werden.

Positiv bewerten wir weiterhin, dass nach dem Gesetzesentwurf nun Lebensarbeitszeitkonten ermöglicht werden.

Unsere wesentlichen Kritikpunkte beziehen sich hingegen auf die in den neuen §§ 38 und 39 PostPersRG vorgesehenen erweiterten Beleihungsmöglichkeiten für andere als die Postnachfolgeunternehmen. So wurde zwar unsere Verfassung mit der Privatisierung der Deutschen Bundespost geändert und der Artikel 143b eingefügt. In der Gesetzesbegründung wurde die Änderung wie folgt begründet:

„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. (Drucksache 12/7269)“

Aus dem Wortlaut "in privatrechtlicher Rechtsform geführten Unternehmen" wird allerdings in diesem Zusammenhang deutlich, dass mit privaten Unternehmen die Unternehmen gemeint waren, die unmittelbar aus der Deutschen Bundespost hervorgegangen sind. Dies hat der Gesetzgeber auch im Postumwandlungsgesetz § 1 Abs. 1 und 2 entsprechend ausgeführt.

Nach § 38 PostPersRG, welcher den organisationsrechtlichen Kernteil der Reform enthält, können jedoch nicht nur die im Postumwandlungsgesetz genannten drei Postnachfolgeunternehmen mit der Dienstherrneigenschaft beliehen werden, sondern nach Abs. 1 Nr. 2 weitere durch Rechtsverordnung zu bestimmende Unternehmen. Die Ermächtigung soll Unternehmen mit Sitz im Inland umfassen, die in einem rechtlichen oder wirtschaftlichen Nachfolgeverhältnis zur ehemaligen Deutschen Bundespost stehen.

Dies ist aus Sicht der DPVKOM nicht durch das Grundgesetz abgedeckt.

So ist Art. 143b GG die Grundnorm für die Entwicklung der Postnachfolgeunternehmen und die rechtliche Sicherung der dort beschäftigten Beamten. Die Verfassung geht davon aus, dass bei den Postnachfolgeunternehmen niemand mehr verbeamtet wird und damit dort keine neuen Beamten mehr nachrücken. Die Regelung hat daher einerseits Übergangscharakter. Für die vorhandenen Beamten stellt sie im Rahmen praktischer Konkordanz mit Art. 33 Abs. 5 GG eine Sicherung ihrer Rechte in einem – neuen – privaten Unternehmensumfeld dar. Durch die Bindung dieser Personengruppe an die genannten Aktiengesellschaften hat der Gesetzgeber damals bewusst einen Vertrauensschutztatbestand geschaffen.

Zwar schreibt Art. 143b GG keine Existenzgarantie für die drei Postnachfolgeunternehmen fest. Wohl gibt er damit aber eine institutionelle Garantie bzgl. der Verantwortung des Bundes für die bei den Postnachfolgeunternehmen beschäftigten Beamten und deren organisatorische Zuordnung ab, wie die Formulierung, „werden ... bei den privaten Unternehmen beschäftigt“ in Art. 143b Abs. 3 belegt (in diesem Sinne wohl auch Maunz/Dürig/Herzog/Lerche Grundgesetzkommentar, zu Art. 143b GG, Rd-Nr. 30) Die Nachfolgeunternehmen sind danach nicht nur ermächtigt oder berechtigt, sondern verpflichtet, die Dienstherrnbefugnisse wahrzunehmen. Ob damit ausgeschlossen ist, dass einzelne Befugnisse, etwa zur Beurteilung, durch Beleihung weitergegeben werden können, ist strittig. Ausgeschlossen dürfte jedenfalls sein, dass sämtliche Dienstherrnbefugnisse im Wege der Beleihung auf Unternehmen, die nicht zu den Postnachfolgeunternehmen zählen, übertragen werden können (so wohl Maunz/Dürig/Herzog/Lerche, a. O., Rd-Nr. 33).

In den Gesetzesberatungen wurde zwar versichert, dass nicht daran gedacht sei, § 38 Abs. 2 auf die vorhandenen Töchter anzuwenden; im Gesetz hat diese Beschränkung jedoch keinen Niederschlag gefunden.

Die durch die Gesetzesänderung geplante Verlagerung der Dienstherrneigenschaft wird zu einer Aushöhlung der Rechte der Beamten führen. Bereits in den vorhandenen Tochterunternehmen der PNU ist ein stringenter Durchgriff der Mutteraktiengesellschaften auf die Personalführung nicht immer sichergestellt. Die Problematik zeigt sich hier schon durch die vom Bundesverwaltungsgericht gemäßregelte Vorgehensweise der Deutschen Telekom bei der Beurteilung und Beförderung von Beamten. Hier hatten die Tochter- und Enkelunternehmen erhebliche Probleme die bei ihnen eingesetzten Beamten zu beurteilen bzw. einen Beurteilungsbeitrag zu leisten. Die Möglichkeiten sinken, wenn die Dienstherrnbefugnisse völlig losgelöst von solchen Bindungen übertragen werden. In diesem Zusammenhang verlaufen auch die Befugnisse der Rechtsaufsicht in § 20 PostPersRG letztlich ins Leere. Diese inhaltliche / fachlichen Defizite werden faktisch durch eine Beleihung mit der Dienstherrneigenschaft noch verstärkt.

Nach Art. 143b Abs. 3 S. 2 GG können Änderungen am „Beleihungsmodell“ zudem, wenn überhaupt, nur durch ein Bundesgesetz selbst vorgenommen werden, und nicht, wie in § 38 vorgesehen, durch eine Rechtsverordnung. Der Entwurf lässt den Gesetzgeber bei der Entscheidung im konkreten Fall außen vor, die Beleihung erfolgt qua Verordnung.

Es sind zudem erhebliche Zweifel angebracht, ob die Verordnungsermächtigung den Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung im Gesetz selbst hinreichend bestimmt sein. Dies gilt erst recht, als nicht nur ein rechtliches, sondern auch ein nur „wirtschaftliches“ Nachfolgeverhältnis die Beleihung rechtfertigen soll. Die in den einzelnen Postnachfolgeunternehmen bereits heute erkennbare Aufspaltung in Töchter und Enkel wie auch die Tatsache, dass eine rein wirtschaftliche Nachfolge ausreicht, lässt den Kreis der beleihungsfähigen Unternehmen nicht mehr absehbar eingrenzen.

Die im Grundgesetz vorgesehene Wahrung der Rechtstellung und die gebotene Verantwortung des Dienstherrn, der weiter der Bund ist, sind dadurch in keiner Weise mehr gewährleistet. Die Ermächtigung ermöglicht so eine „uferlose Beleihung“ und tritt auf diese Weise in direkten Konflikt mit der personalrechtlichen Zielsetzung des Art. 143b GG.

Der in Abs. 2 enthaltene Satz, nach dem die Beleihung „zur Wahrung der Rechtstellung der Beamten, insbesondere zur Sicherstellung ihrer amtsangemessenen Beschäftigung geboten“ sein muss, dürfte sich im Ergebnis als reine Leerformel entpuppen.

Letztendlich widerspricht die mittels dieser Novellierung geplante Rechtsänderung in eklatanter Weise den Absichten, die der Gesetzgeber im Jahre 1994 mit der Ergänzung des Grundgesetzes durch Art. 143b verfolgt hat, nämlich eine Veränderung der Rechtsposition der in den drei Aktiengesellschaften beschäftigten Beamten an die hohe Hürde einer Grundgesetzänderung mit der hierfür notwendigen 2/3 Mehrheit im Bundestag unter Beteiligung des Bundesrates zu knüpfen.

Abschließend soll bzgl. des Themenkomplexes nicht unerwähnt bleiben, dass im Falle eines Verkaufes eines nach § 38 PostPersRG (neu) beliebigen Unternehmens an ein ausländisches Unternehmen – verbunden mit dem Untergang der Rechtspersönlichkeit - wegen der Beschränkung der Beleihungsfähigkeit auf inländische Nachfolgeunternehmen die dort beschäftigten Beamten automatisch an die BAnstPT „zwangszurückversetzt“ werden müssten, was wegen der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten der BAnstPT einer Versetzung in die Beschäftigungslosigkeit gleichkommen würde. Dies allerdings wäre nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes rechtlich nicht zulässig.