

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den

Kabinettsentwürfen für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Begleitgesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Die Stellungnahme bezieht sich nur auf die Teile der Entwürfe, die sich auf die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft (BFG) beziehen: Art. 90 und 143e GG bzw. die Artikel 1, 2 sowie Art. 13 -22 des Begleitgesetzes.

20.03.2017

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Martin Stuber
Referatsleiter Infrastruktur- und
Mobilitätspolitik

martin.stuber@dgb.de

Telefon: 030 - 24 060-305
Telefax: 030 - 24 060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Einleitung

Der DGB begrüßt eine Einigung von Bund und Ländern bei der Reform der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen prinzipiell. Denn die dringend erforderlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur dürfen durch diese Frage nicht weiter verzögert werden. Der Anstieg der Investitionen in dieser Legislaturperiode ist ein wichtiger erster Schritt hin zu einem höheren Investitionspfad, der den weiteren Verfall der öffentlichen Infrastruktur verhindert – er muss aber über 2018 hinaus verstetigt werden.

Allerdings halten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ein „evolutionäres“ Vorgehen im Sinne der Empfehlungen der „Bodewig-II-Kommission“ bei der Verbesserung der Fernstraßenverwaltung weiterhin für erfolgversprechender. Die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft (BFG) würde viele Probleme in der Zusammenarbeit von Bund und Ländern nur in die Zukunft verschieben, denn die Vereinfachung der Abläufe, verlässliche Finanzierung, Controlling oder Personalausstattung dürften weiterhin auf der Agenda stehen. Der von der Bundesregierung gewählte Weg, die BFG im Zuge der Händel um den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern durchzusetzen, könnte letztlich zu weiteren Verzögerungen führen. Die Realisierung der Vorhaben bis Ende 2020 könnte sich als ambitioniert erweisen. Innerhalb von 3 Jahren sollen in Bund und Ländern mindestens 17 Prozesse der Umorganisation erfolgen. Dadurch drohen Projekte verzögert und die Beschäftigten verunsichert zu werden. Der Zeitraum muss verlängert werden.

Eine Reform der Auftragsverwaltung kann die bestehenden Probleme effektiver und wirtschaftlicher lösen. Ein effizientes Controlling- und Kostenmanagement zwischen Bund und



Auftragsverwaltungen ist erforderlich. Die in der Auftragsverwaltung gefundenen organisatorischen Lösungen haben zu erheblichen Synergieeffekten geführt, die durch die neue Organisationsstruktur gefährdet werden.

Aus Sicht der Gewerkschaften ist die jüngste Debatte um eine Privatisierung der Autobahnen in mehrfacher Hinsicht problematisch, denn sie hat die Verunsicherung unter den Beschäftigten in den Verwaltungen weiter erhöht. Außerdem stellt eine Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge – und die Verkehrsinfrastruktur gehört dazu – die Handlungsfähigkeit des Staates in Frage.

Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen folglich die Fragen, ob eine Privatisierung der Fernstraßen mit den nun vorgelegten Vorschlägen für die Änderung des Grundgesetzes dauerhaft verhindert wird, ob die Interessen der Beschäftigten angemessen berücksichtigt und die Kompetenzen in den Ländern genutzt werden.

Sollte die Politik an der Gründung der zentralen Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen festhalten, müssen aus Sicht des DGB folgende Kriterien erfüllt werden:

1. Privatisierung der Autobahnen ausschließen

Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft und deren Regionalgesellschaften müssen grundgesetzlich ausgeschlossen werden, auch, um eine verdeckte Privatisierung über stille Beteiligungen, Genussscheine usw. zu verhindern. Die Bundesrepublik Deutschland muss Eigentümer bleiben und für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft haften (im Grundgesetz zu regeln). Die Gesellschaft sollte in der Form einer Anstalt öffentlichen Rechts zu führen sein. Ein Rechtsformwechsel bedarf der Zustimmung des Bundestags. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft, wie bei der Deutschen Bahn, ist grundgesetzlich auszuschließen. Öffentliche Private Partnerschaften (ÖPP)-Vorhaben lehnen wir grundsätzlich ab - insbesondere Netz-ÖPP und Strecken-ÖPP müssen ausgeschlossen werden. Der Deutsche Bundestag braucht gesetzliche Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten – das betrifft unter anderem die Investitionspriorisierung, die Aufgaben und die Finanzierung der Gesellschaft und ihrer Töchter. Eine Gründungsverschuldung muss grundgesetzlich untersagt werden.

2. Personal und Arbeitsplätze tarifvertraglich schützen

Solange und soweit eine Überleitung der Beschäftigten durch Tarifvertrag nicht geregelt ist, ist zur umfassenden Absicherung der Besitzstände der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen in der Übergangsphase zum Bund eine Regelung erforderlich, wonach die Beschäftigten unter Fortsetzung ihres bestehenden Beschäftigungsverhältnisses im Wege der Personalgestellung beim Bund tätig werden. Die Infrastrukturgesellschaft muss per Gesetz im Gesellschaftervertrag dazu verpflichtet werden, eine Tarifbindung durch Abschluss eines Tarifvertrages herzustellen. Darüber hinaus brauchen die Beschäftigten eine langfristige und rechtlich verbindliche Standortgarantie und Arbeitsplatzsicherheit; auch das muss tarifvertraglich ausgestaltet werden können. Wie im Bund-Länder-Beschluss vom 14.10.2016



vereinbart, muss die umfassende Einbeziehung der Personalvertretungen und Gewerkschaften in allen Phasen des Transformationsprozesses sichergestellt werden.

3. Bestehende Kompetenzen der Länder nutzen

Die Straßenbauverwaltungen der Länder müssen die Kompetenzen für Planung, Bau, Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ behalten und (von der Infrastrukturgesellschaft) als Projektträger eingesetzt werden. Die BFG kann als Funktionsebene zwischen Bundesministerium und Auftragsverwaltung der Länder fungieren und zentrale Management- und Finanzierungsaufgaben übernehmen. Dazu gehören Datensammlung, Steuerungs- und Controlling-Systeme, Standardisierung und Kostenmanagement sowie womöglich die Koordinierung bei länderübergreifenden Großprojekten. Die Entwicklung der Bundesfernstraßen muss einen integrativen Ansatz verfolgen. Bei der Neustrukturierung kann auf positive Beispiele wie auf eine regionalisierte ASFINAG zurückgegriffen werden. Die Einheit des Straßennetzes aus Bundes-, Landes- und kommunalen Straßen ist zu bewahren, die Übergänge zu den übrigen Verkehrsnetzen sind zu verbessern.

Änderung des Grundgesetzes

Durch die Änderung von Artikel 90 GG soll den Ländern die Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen entzogen und der BFG übertragen werden. Dadurch drohen bewährte Strukturen und die föderale Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur abgeschafft zu werden. Das hat negative Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger und für die Beschäftigten der Landesverwaltungen und der Landesbetriebe.

Der DGB hat in seiner ersten Stellungnahme im Dezember begrüßt, dass nicht nur die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen, sondern auch die „Gesellschaft privaten Rechts“, also die BFG, „unveräußerliches Eigentum des Bundes“ sind.

Der Bundesrechnungshof und auch Rechtsgutachten kommen aber zu dem Ergebnis, dass zahlreiche Privatisierungsvarianten weiterhin nicht ausgeschlossen sind.

Der DGB stellt sich gegen jede Grundgesetzänderung, die zu einer – auch mittelbaren – Privatisierung der Infrastruktur – ob Straße, Schiene oder Wasserwege – führen kann. Jegliche Infrastruktur muss vollständiges, dauerhaftes und unveräußerliches Eigentum des Staates bleiben. Dies gilt gleichermaßen für die Nutzungsrechte der Infrastruktur und für die öffentliche Aufgabe der Planung, des Baus, der Unterhaltung und des Betriebs. Es muss auch für Neubauprojekte gelten.

Das zivilrechtliche Eigentum ist nicht der entscheidende Rechtstitel. Denn seine Bedeutung ist bei öffentlichen Straßen generell begrenzt, da es durch die öffentlich-rechtliche Widmung des Straßenrechts überlagert wird und die verbleibenden Befugnisse des Eigentümers durch die Einräumung dinglicher oder schuldrechtlicher Rechte (Nutzungsrechte, Nießbrauch) auf Dritte übertragen werden können.



Nicht der Eigentümer, sondern der Straßenbaulastträger und Nutzungsberechtigte entscheidet über das Schicksal der Straße, ihre Nutzung und ihre Veränderung. Eigentum und die durch Unveräußerlichkeit bewirkte Eigentumsgarantie schützen also nicht vor einer weitgehenden Privatisierung der Straßen bzw. der staatlichen Aufgabe „Bereitstellung von Bundesfernstraßen.“ Die Eigentumsgarantie in Artikel 90 Absatz 2 GG-E ist keine hinreichende verfassungsrechtliche Privatisierungsschranke. Deshalb sind, wie vom Bundesrat gefordert, in GG Art. 90 Absatz 2 die Sätze 3 bis 5 wie folgt zu fassen:

„Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Privater an der Gesellschaft ist ausgeschlossen. Die Bundesrepublik Deutschland haftet für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

Der Steuerung und Kontrollierbarkeit der Gesellschaft kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Deshalb muss hier auch festgelegt werden, dass bei jeder Einbeziehung Privater der effektive Einfluss des Bundes auf die Aufgabenerfüllung sicherzustellen ist.

Die Länder erhalten zudem die Option, dass neben den Bundesautobahnen auch die sonstigen Bundesstraßen von der Verwaltung des Bundes übernommen werden können. Es würden Doppelstrukturen geschaffen, Synergien könnten wegbrechen. Das Netz der Bundesstraßen allein ist nicht wirtschaftlich zu betreiben, weshalb zu befürchten ist, dass der Bund für die Bundesstraßen keine eigenen Strukturen aufbaut oder übernimmt. Zugleich sind für die verbleibenden Landesstrukturen Schließungen und Zusammenlegungen sind zu befürchten, Arbeitsplätze wären gefährdet. Deshalb fordert der DGB, einen integrativen Ansatz zu verfolgen und die Einheit des Straßennetzes unbedingt zu bewahren.

Begleitgesetz

Artikel 13 – Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen

Die Wahl der Rechtsform wird im § 2 Absatz 1 festgelegt, mit der Begründung der „weitgehenden Weisungsbefugnisse des Gesellschafters gegenüber der Geschäftsführung einer GmbH. Damit werden die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes als Gesellschafter im Interesse des Gemeinwohls und der Daseinsvorsorge gewährleistet.“ (S. 96) Diese Behauptung fußt allerdings weniger auf der Rechtsform als auf der Verpflichtung des Bundes zur Orientierung am Gemeinwohl. Die strategische Ausrichtung an politischen Vorgaben muss vom Bund festgelegt werden. Nicht erklärt wird, warum die Rechtsform nach vier Jahren überprüft werden soll. Der obigen Argumentation folgend muss eine Aktiengesellschaft gesetzlich ausgeschlossen werden, weil hier der staatliche Einfluss noch geringer wäre.



Der DGB plädiert für eine „**Anstalt öffentlichen Rechts**“, mit der auch die Gewährleistungspflicht des Bundes für die Verkehrsnetze verbunden wäre. Denn als Träger muss der Bund „seine Anstalt“ mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen finanziellen Mitteln ausstatten und so für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig erhalten. Folglich dürfen hier keine Regelungen getroffen werden, die die Umwandlung der GmbH in eine Anstalt öffentlichen Rechts zukünftig erschweren könnten.

In § 4 wird festgelegt, dass die BFG „bedarfsgerecht regionale Tochterunternehmen ein[richtet]“. Der DGB hat in seinem Sondervotum im Bericht der Fratzscher-Kommission auf die bessere Integration ortsbezogener Belange und auf positive Effekte bei Akzeptanz und Mitwirkungschancen, letztendlich sogar bessere Ergebnisse verwiesen. Allerdings muss vor dem Hintergrund der Privatisierungsdebatte im Grundgesetz sichergestellt sein, dass diese Tochtergesellschaften nicht als Vehikel für die Beteiligung von Privatinvestoren am Eigenkapital genutzt werden. Auch § 1 Absatz 2 sollte wie folgt ergänzt werden:

(2) Die Gesellschaftsanteile **der Infrastrukturgesellschaft Verkehr und aller Tochtergesellschaften** stehen **vollständig** im Eigentum des Bundes.

Darüber hinaus müsste geregelt werden, was mit den davon betroffenen Beschäftigten geschieht (Übergang der Beschäftigungsverhältnisse, Tarifbindung der Tochtergesellschaften, usw.) und es sind Regelungen zu Tariftreue, Mindestlohn und Vergabe erforderlich.

In § 5 wird die umfassende Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die BFG aufgelistet: Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen und autobahnähnlichen Bundesstraßen. Diese fundamentale Neustrukturierung lässt erhebliche Reibungsverluste erwarten. Der DGB hält eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Auftragsverwaltung, wie es die Bodewig-II-Kommission vorgeschlagen hat, für zielführender:

Verbesserte Prozessabläufe können durch den Abbau von Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalten des Bundes und durch die Erhöhung der Vorlagengrenze zur Erteilung von Gesehen-Vermerken erreicht werden. Bei der Weiterentwicklung von Organisationsstrukturen geht es um den Abbau von Doppelstrukturen bei Bund wie Ländern (Prüfung der Planunterlagen, Auftragsvergaben, Controlling-System, Entbürokratisierung). Bei der Neustrukturierung kann auf positive Beispiele wie eine regionalisierte ASFINAG zurückgegriffen werden.

Zudem empfiehlt sich eine funktionale Beschränkung der BFG auf die zentrale Aufgabe der Finanzierung. Für eine verlässliche Planung und zügige Abwicklung ist eine kontinuierliche und verlässliche Finanzierung unerlässlich. Die Finanzierungsstruktur muss passgenau zu den anstehenden Projekten geschaffen und mit ausreichenden Mitteln versehen werden.

Ein weiteres Kernproblem der Auftragsverwaltung ist die unzureichende Ausstattung mit investiven Mitteln. Dazu kommen die unzureichend bereitgestellten Planungsmittel. Die



Rückerstattung von Zweckausgaben der Länder liegt mit rund 3 Prozent weit unter den tatsächlichen Kosten, weshalb die Länder hier regelmäßig in Vorleistung treten müssen. Damit dieses zentrale Hemmnis für eine bessere Projektabwicklung ausgeräumt wird, unterstützt der DGB die Forderung der Länder nach einer umfassenden Kostenübernahme des Bundes für die Autobahnen ab dem Zeitpunkt der Grundgesetzänderung einschließlich der notwendigen baurechtlichen Genehmigungsverfahren. Gleichzeitig sollten sinnvolle Anreize zu effizientem Verhalten gesetzt werden.

Eine passgenaue Finanzierungsstruktur hängt auch von der Aufgabenstellung ab: Netzvervollständigung und Engpassbeseitigung sollen durch eine Projektfinanzierungsstruktur gekennzeichnet sein. Für den Regelerhalt bedarf es einer kostenbasierten überjährigen Mittelbereitstellung. Für den Betrieb ist eine leistungs- und aufgabenabhängige, zweckgebundene und ebenso überjährige Finanzierung optimal, während sich für die nachholende Sanierung die Schaffung eines Sondervermögens anbietet.

In § 7 wird zur Finanzierung der BFG bereits angemerkt, was in Artikel 21 des Begleitgesetzes dann ausgeführt wird: Die BFG soll „in einer späteren Phase... Mautmittel aus eigenem Recht als Mautgläubigerin erhalten.“ (S. 97) Der DGB fordert, dass der Bund der BFG schon aus Gründen der Transparenz prinzipiell die Mauterträge zuweisen soll, selbst wenn die weitere Verwendung im Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt werden soll. Folglich muss § 7 Satz 1 nach „... zur Verfügung“ enden, zu streichen ist „... soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist.“

Zur Finanzierung der BFG wird in der Kommentierung von § 7 ausgeführt: „Die Finanzierung der Gesellschaft soll mittel- bis langfristig auf dem Konzept der Nutzerfinanzierung beruhen.“ (S. 97) Der DGB hält die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur über die Lkw-Maut und Haushaltsmittel weiterhin für den richtigen Weg. Getreu der Maxime „Verkehr finanziert Verkehr“ müssen Investitionsentscheidungen immer wieder mit politischen Prioritäten abgeglichen werden.

Im Sinne der Transparenz ist ein jährlicher Verkehrsinvestitionsbericht, wie er nach § 8 verbindlich ist, positiv, zumal auch der Netzzustand berichtet werden soll. Negativ ist, dass die Unterrichtung des Bundestages einer vorherigen Zustimmung durch ein „Gesellschaftsorgan“ bedarf. Dahinter steht ein Finanzierungs- und Realisierungsplan für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren. Auch hier bedarf es „der vorigen Zustimmung des dafür im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gesellschaftsorgans.“ (S. 98) Eine transparente Berichterstattung über die Investitionstätigkeit der BFG an den Bundestag muss sichergestellt werden.



Artikel 14 – Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes

Wie die BFG soll auch das Fernstraßen-Bundesamt seine Aufgaben zentralisiert wahrnehmen. Das könnte angesichts der Zuständigkeit für die Planung und Linienführung von Bundesfernstraßen mit Schwierigkeiten verbunden sein. Denn für diese Aufgaben ist die Kenntnis ortsbezogener Belange wichtig, wenn es um Akzeptanz und gelungene Beteiligungsverfahren geht.

Zudem ist das Bundesamt die Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde für Planfeststellung und Plangenehmigung länderübergreifender Projekte und für den Ersatzneubau von Brücken. Hier wird dem Vorschlag der „Bodewig-II-Kommission“ aufgegriffen, vergleichbare Projekte zu bündeln und Synergien zu nutzen.

Artikel 15 – Gesetz zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen und zum Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes sowie steuerliche Vorschriften

Das angedachte Gesetz regelt die Zuordnung der Beschäftigten, sächlichen Betriebsmittel, Grundstücke und Gebäude von Nebenanlagen der Straßenbauverwaltungen der Länder, Landesbetriebe und sonstigen Behörden auf das Fernstraßen-Bundesamt oder zur Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr. So sollen unter anderem die Beschäftigten zu diesem Zweck erfasst und dokumentiert werden. Methode und Format will das BMVI durch Erlass festlegen. Der DGB erwartet die Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Dem vorgelegten Gesetzentwurf fehlt ein entsprechend klarstellender Hinweis auf den zwingend zu beachtenden Grundsatz des vertraulichen Umgangs mit Personalaktendaten. Ein solcher ist zu ergänzen. Zudem müssen die Personalvertretungen lückenlos und umfassend vom ersten Schritt an einbezogen werden. Nur so kann das Vorhaben auch bei den Beschäftigten auf Akzeptanz stoßen.

Der DGB setzt darüber hinaus voraus, dass bei allen die Beamtin bzw. den Beamten treffenden Maßnahmen, deren bzw. dessen Einwilligung erforderlich ist. Folglich dürfen grundsätzlich nur die Beamtinnen und Beamten versetzt werden, die der Versetzung auch zugestimmt haben. Gleiches gilt für Fälle der Beurlaubung sowie für die Fälle, in denen das Fernstraßen-Bundesamt von der Option Gebrauch macht, die Zuweisung zur Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Gesetzes zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr aufzuheben oder eine anderweitige Verwendung vorzusehen.

Der DGB begrüßt, dass der Gesetzentwurf nun nicht mehr die voraussetzungslose Möglichkeit der dauerhaften Übertragung einer höher zu bewertenden Tätigkeit vorsieht. Denn nicht nur eine unterwertige Beschäftigung widerspricht dem verfassungsrechtlich verankerten Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf amtsangemessene Beschäftigung, sondern auch eine dauerhafte Beschäftigung auf einem höherwertigen Dienstposten.



Der DGB fordert den Abschluss eines Überleitungstarifvertrages. Die einseitige und willkürliche Zwangszuordnung von Teilen der Beschäftigten verstößt sowohl gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 Grundgesetz als auch gegen das Gebot der Berufsfreiheit gem. Artikel 12 Grundgesetz.

Aus diesem Grund fordert der DGB die Streichung des § 5 Abs. 4. Diese Regelung verhindert eine tarifvertragliche Gestaltung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in der Infrastrukturgesellschaft sowie eine tarifvertragliche Überleitung der Beschäftigten aus dem Anwendungsbereich des TV-L und des TVöD (VKA) in den TVöD (Bund).

Ein Aussuchen einzelner Beschäftigter verstößt gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Grundgesetz: Wenn ein gesetzlicher Aufgabenübergang angeordnet wird, müssen entweder die Beschäftigungsverhältnisse aller von dem Aufgabenübergang betroffenen Beschäftigten auf den neuen Aufgabenträger übergehen oder keines - Ein „Aussuchen“ durch den neuen Aufgabenträger ist unzulässig. Da unklar ist, ob der Bund weniger Beschäftigte übernimmt, als bisher mit den Aufgaben betraut sind, müssen betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen werden.

Wie in der Begründung zu § 5 erläutert wird, sollen die Beschäftigten, die Widerspruch gem. § 613a BGB eingelegt haben, nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ggf. in die neue Gesellschaft überführt werden. Damit bleiben sie Beschäftigte des Landes, würden aber in den Dienst der Gesellschaft oder des Fernstraßen-Bundesamtes gestellt. Dies gleicht einer Zwangsversetzung der Beschäftigten, der das Widerspruchsrecht gem. § 613a BGB ebenso wie das Grundrecht auf freie Arbeitsplatzwahl gem. Art. 12 GG entgegensteht. Im Übrigen müssen auch insofern betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen werden.

Da § 613a BGB nicht automatisch zur Anwendung kommt, muss festgelegt werden, dass die BFG bzw. das Fernstraßen-Bundesamt wie in Fällen eines Betriebsübergangs durch § 613a BGB Abs. 1 Satz 1 BGB in alle Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen einzutreten hat.

Trotz der vorgesehenen Anwendung des TVöD Bund bei der BFG müssen eine Reihe von Besitzstandsregelungen für die von den Ländern übergehenden Beschäftigten getroffen werden: Stufengleiche Überleitung in den TVöD unter Anrechnung der in der jeweiligen Stufe des TV L zurückgelegten Zeit auf die Stufenlaufzeit; Anerkennung der beim Land erreichten Beschäftigungszeit; Sicherung der Besitzstandsregelungen des TVÜ-Länder für aus dem BAT bzw. MTArb in den TV-L übergeleitete Beschäftigte; Sicherung des Rechtsstands der von den Ländern überwechselnden Beschäftigten bei für sie günstigeren Regelungen im TV-L (Eingruppierung und Erschwerniszulagen).

Aus den vorgenannten Gründen fordert der DGB den Abschluss eines Tarifvertrags zur Überleitung mit dem die sich aus dem Übergang ergebenden Fragen geregelt, betriebsbe-



dingte Kündigungen ausgeschlossen werden und die Interessen der Beschäftigten entsprechende Berücksichtigung finden. Auch mit den Ländern sind tarifvertragliche Regelungen zu Schutz der Beschäftigten erforderlich.

Darüber hinaus muss, auch um verfassungsrechtliche Probleme mit Blick auf die Bindung der Gesellschaft an den TVöD zu vermeiden, die Anwendung des TVöD tarifvertraglich geregelt werden.

Zur Wahrung der Mitbestimmung sollen Übergangsmandate den Übergang in die neue Gesellschaft bzw. dem geplanten Bundesamt begleiten, bis eine neue Interessenvertretung gem. BetrVG bzw. BPersVG gewählt wurde. Die Regelung in Abs. 2 des § 8 ist hierbei nicht hilfreich, da es zur Verunsicherung der betroffenen Beschäftigten kommen kann, die sich durch einen fremden Personalrat nicht vertreten fühlen. Hier wären andere Übergangslösungen notwendig, die eine Wahrnehmung der Mitbestimmung im Übergangszeitraum ermöglichen.

Der beabsichtigte Eintritt der Gesellschaft in die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder zur Absicherung der betrieblichen Altersversorgung der Beschäftigten ist sicherzustellen. Insbesondere sind auch für ggf. neu eingestellte Beschäftigte Maßnahmen einer betrieblichen Zusatzversorgung zu gewährleisten.

Gemäß § 8 Abs. 9 ist die Weitergeltung von Dienstvereinbarungen auf einen Zeitraum von längstens 12 Monaten, im Falle der Gründung von Tochtergesellschaften von maximal 24 Monaten, nach Übergang vorgesehen. Dies ist nicht ausreichend. Vielmehr müssen Dienstvereinbarungen solange gelten, bis eine inhaltliche Neuregelung erfolgte.

Artikel 16 – Änderung des Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetzes

Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) hat seit Anfang 2016 die Aufgabe der kompletten Bewirtschaftung der Mittel des Fernstraßenbaus übernommen. Es ist daher naheliegend, dass sie mit der Errichtung der BFG in diese integriert werden soll, zumal wenn deren Schwerpunkt in einer umfassenden Finanzverantwortung für das Fernstraßennetz zu sehen wäre. Kritisch sieht der DGB allerdings, dass sie derzeit als ÖPP-Kompetenzzentrum agiert. Hier ist eine andere Ausrichtung erforderlich.

Artikel 18 – Änderung des Gesetzes über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs

Die Zielrichtung der Änderungen im Gesetz über die vermögensrechtlichen Verhältnisse sieht der DGB kritisch, denn durch die Änderungen in den §§ 6 und 8 soll das wirtschaftliche Eigentum an den Bundesautobahnen auf die BFG übertragen werden. Als Entgelt für die vertragsgemäße Bereitstellung der Fernstraßeninfrastruktur soll sie einen öffentlichen



Niesbrauch vom Bund erhalten. Die Einnahmen aus Maut und Bewirtschaftung des bundes-eigenen Vermögens soll die BFG aus eigenem Recht erhalten können.

Die BFG soll zur Infrastrukturanbieterin werden. Der Aufbau einer vollständigen Nutzerfi-nanzierung der Bundesautobahnen soll sie von Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt un-abhängig machen. Die vollständige Finanzierung über (auch Pkw-) Mauterträge ist jedoch weder finanziell machbar noch sozial gerecht. Denn Gebühren berücksichtigen im Gegen-satz zur progressiven Einkommenssteuer die individuelle Leistungsfähigkeit nicht. Bei einer Umstellung auf Nutzungsentgelte muss mit verteilungspolitisch negativen Auswirkungen gerechnet werden.

Artikel 21 – Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes

Auch die Änderungen des Mautgesetzes werden mit der Schaffung eines sich selbst tragen-den Geschäftsmodells für die BFG begründet. Hier soll die Gesellschaft nach § 2 Absatz 2 Mautgläubigerin werden, damit sie die Lkw-Maut im eigenen Namen für sich vereinnah-men kann. Voraussetzung dafür ist die Übertragung der Rechte zum Nießbrauch an den Bundesautobahnen nach Art. 18. In § 4 Absatz 7 wird der Bund berechtigt, sein Recht auf Einziehung von Mauteinnahmen beim Betreiber auf die BFG zu übertragen und eine Verfü-gungsvollmacht über die vereinnahmten Mittel zu erteilen.

Vor dem Hintergrund der jahrelangen Auseinandersetzungen zwischen BMVI und dem der-zeitigen Mautbetreiber erscheint die Abtretung der Kontrollaufgaben an eine privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft fragwürdig.

Darüber hinaus wird jedoch auch ein ÖPP-Modell möglich, bei dem der Bund keinen Ein-fluss mehr darauf nehmen kann, ob die BFG die Mauthöhe kontrolliert und dem Betreiber die für Erhaltungs- und Ergänzungsmaßnahmen erforderlichen Investitionen auferlegt – o-der ein profitables Ertragsmodell nach französischem Vorbild zulässt. Ein Genehmigungs-vorbehalt des zuständigen Ministeriums ist deshalb unerlässlich.

ÖPP lehnt der DGB grundsätzlich ab – insbesondere Netz-ÖPP und Strecken-ÖPP müssen ausgeschlossen werden. Sie haben sich als für die Allgemeinheit teurer erwiesen und stel-len über ihre in der Regel jahrzehntelange Bindung eine schleichende Kapitalprivatisierung öffentlicher Infrastruktur dar. Soweit ÖPP im Bereich des Fernstraßenbaus überhaupt zuläs-sig sein sollen, muss jede Projektvergabe an ÖPP vorab einer externen Wirtschaftlichkeits-prüfung nach einer z.B. vom Bundesrechnungshof zu erstellenden Methodik unterzogen und von neutraler Seite (BRH) kontrolliert werden.

Schlussbemerkung

Insgesamt entsteht mit Blick auf die Änderungen in den Artikeln 16 bis 21 der Eindruck, dass mit der Errichtung der BFG die Realisierung des Fernstraßenbaus zukünftig vorrangig



über ÖPP erfolgen soll. Dies ist vor dem Hintergrund zahlreicher Rechnungshof-Berichte, wonach die Konstruktion der ÖPP regelmäßig zu einer Kostensteigerung führt, sehr fragwürdig. Zumindest müssten Netz-ÖPP verfassungsrechtlich ausgeschlossen werden, weil sie „einen effektiven Weg darstellen, um ein grundgesetzliches Verbot der Kapitalprivatisierung einer BAB-Gesellschaft zu umgehen.“ (Beckers /Hermes / Weiß 2016: iii).

Umgekehrt wird die politische Gestaltung des Verkehrssystems vernachlässigt, bleibt doch unklar, wie zukünftig die Projektpriorisierung, die öffentliche Kontrolle und die Rechtsaufsicht gewährleistet werden.

Daran schließt sich die Frage an, welche Wirkung die Errichtung einer privatrechtlichen Infrastrukturgesellschaft auf das Verkehrsnetz insgesamt hat. Das beginnt bei der Doppelzuständigkeit von BFG und Fernstraßen-Bundesamt und der Unsicherheit, die mit der möglichen nachträglichen Übergabe von Bundesstraßen an die BFG zu tun hat.

Der Entwurf sieht vor, dass neben den Bundesautobahnen auch die sonstigen Bundesstraßen in die Verwaltung des Bundes übergehen können. Damit würden die Länder die Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der verkehrlichen Erschließung der ländlichen Regionen und den für ihre dezentrale Wirtschaftsstruktur wichtigen Hauptverkehrsachsen verlieren. Zudem würden bisher vorhandene Synergieeffekte wesentlich gemindert und schwer beherrschbare Schnittstellen zwischen dem Bund sowie denjenigen Ländern und Kommunen, die weiterhin für Planung, Bau und Betrieb der übrigen Straßen einschließlich sonstiger Bundesfernstraßen zuständig bleiben, geschaffen werden. Die Einheit des Straßennetzes der Länder aus Bundes-, Landes und kommunalen Straßen würde gefährdet. Davon wären auch die Kommunen massiv betroffen, da es bei straßenklassenübergreifenden Maßnahmen zur Gefährdung des Bestands von Betrieben (bspw. Misch- und Mastermeistereien in Baden-Württemberg, Sachsen, Niedersachsen) und Arbeitsplätzen kommen kann.

Eine integrierte Netzbetrachtung würde erleichtert werden, wenn die BFG eine dezidiert dezentrale Struktur erhalten würde, in die die Landesbehörden integriert werden könnten. Dazu gehört die Aufstockung ihres Personals und der Planungsmittel, damit das nachgeordnete Straßennetz seine wichtige Rolle auch für die großräumigen Verkehre erfüllen kann.

Mit der Errichtung der BFG steht die Finanzierung des Gesamtnetzes neu auf der verkehrspolitischen Agenda. Ständen mit der Ausweitung der Nutzerfinanzierung mehr Haushaltsmittel für Schiene, Wasserstraße und ÖPNV zur Verfügung? Oder steigt der Druck, die Kostendeckung zu erhöhen? Ein zentrales Handlungsfeld ist der Ausbau der Übergänge zwischen den Verkehrsträgern. Nur so kann die Wahl des jeweils optimalen Verkehrsmittels und die klimapolitisch erforderliche Verlagerung von Verkehren auf umweltgerechtere Optionen verbessert werden. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften kann und muss ein nachhaltiges Verkehrssystem weiterhin mit öffentlichen Mitteln gestaltet werden. Wir brauchen einen Mobilitätsplan, mit dem die zukünftigen Bedarfe befriedigt und gesteuert werden können.