stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den

Referentenentwürfen 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 Infrastrukturgesellschaft Verkehr beziehen:
Art. 90 und 143 GG bzw. die
Artikel 1, 2 sowie Art. 12 -24 des Begleitgesetzes.

28.11.2016

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 „Infrastrukturgesellschaft Verkehr" (IGV) 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 IGV 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.

Verantwortlich: Stefan Körzell, DGB-Vorstandsmitglied

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 Formulierungsvorschlägen für die Änderung des Grundgesetzes dauerhaft verhindert wird, und ob die Interessen der Beschäftigten angemessen berücksichtigt werden.

Die Frage der Privatisierung ist bei der Ausgestaltung der IGV aber nur ein Aspekt. Der DGB hat seit der Mitarbeit in der „Fratzscher-Kommission" Kriterien für die Bewertung einer solchen Gesellschaft des Bundes entwickelt: Eigentum, Verfasstheit, Kontrolle, Finanzierung und der Bundesverkehrswegeplan als Planungsgrundlage.

Mit Blick auf die Änderungsvorstellungen der Art. 17 bis 22 im Begleitgesetz, die die Gründung der IGV begleiten sollen, ist es notwendig, auch die zukünftige Rolle öffentlich-privater „Partnerschaften" (ÖPP) zu beleuchten. Abschließend wird die Frage aufgeworfen, welche Wirkungen die IGV auf das Verkehrssystem insgesamt hat.

Änderung des Grundgesetzes

Durch die Änderung von Artikel 90 GG soll den Ländern die Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen und autobahnähnliche Bundesstraßen entzogen und der IGV 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 nun vorgelegte Entwurf ist im Vergleich zum Beschlusstext der Regierungschefinnen und -chefs vom 14.10.2016 trotzdem ein Fortschritt. Der DGB begrüßt, dass nicht nur die Bundesautobahnen und sonstigen Bundesfernstraßen, sondern auch die „Gesellschaft privaten Rechts", also die IGV, „unveräußerliches Eigentum des Bundes" sind. Die Überlegung des Finanzministers, bis zu 49,9 Prozent der IGV an Privatinvestoren zu

veräußern, hat leider gezeigt, dass die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge immer noch als Mittel zum Zweck eines schuldfreien Haushalts angesehen wird. Dabei wäre die Doppelrolle des Privatinvestors – z. B. einer Versicherung – äußerst problematisch: als Miteigentümerin könnte sie auf die Projektauswahl Einfluss nehmen und auf die Eigenkapitalrendite. Als Betreiberin wiederum wäre der Versicherung bei Fremdfinanzierungen an niedrigen Zinsen gelegen – ein inakzeptabler Interessenkonflikt. Weil für den DGB die Verkehrsinfrastruktur dauerhaft und zu 100 Prozent in staatlichem Eigentum verbleiben muss, sollte die Formulierung von Thüringen aus der Protokollnotiz übernommen werden:

> „… das unveräußerliche **und vollständige** Eigentum des Bundes an Autobahnen und Straßen sowie an der Infrastrukturgesellschaft Verkehr … "

Das zivilrechtliche Eigentum ist allerdings 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 kann.

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. Folglich kommt der Steuerung und der Kontrollierbarkeit der Gesellschaft eine entscheidende Bedeutung zu.

Der Entwurf sieht vor, dass neben den Bundesautobahnen auch die anknüpfenden autobahnähnlichen Bundesstraßen in die Verwaltung des Bundes übergehen sollen. Damit würden die Länder die Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der verkehrlichen Erschließung der ländlichen Regionen und den für ihre dezentrale Wirtschaftsstruktur wichtigen Hauptverkehrsachsen verlieren.

Der neue Artikel 143e GG soll den Bund in der Übergangsphase ermächtigen, die Entflechtung der Verwaltungsaufgaben zu den Personal- und Sachmittelübergängen zu organisieren. Fraglich ist, ob das in Absatz 2 erteilte erweiterte Weisungsrecht einer Bundes- gegenüber einer Landesbehörde ohne Zustimmung des Bundesrates einer kooperativen Gestaltung des Übergangs dienlich ist.

Begleitgesetz

Artikel 12 – Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr

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. 101) 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 drei 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, das die IGV „bedarfsgerecht regionale Tochterunternehmen ein[richtet]". Dies kann zwiespältig bewertet werden. 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. Zudem wird hier darauf hingewiesen, dass „auch die Interessen der Beschäftigten bezüglich des Arbeitsortes beachtet werden sollen" (S. 101). Allerdings muss vor dem Hintergrund der Privatisierungsdebatte sichergestellt sein, dass diese Tochtergesellschaften nicht als Vehikel für die Beteiligung von Privatinvestoren am Eigenkapital genutzt werden. Deshalb sollte § 1 Absatz 2 wie folgt ergänzt werden:

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

Jedenfalls müsste eine 100-Prozentbeteiligung der IGV festgelegt und private Beteiligungen ausgeschlossen werden. Darüber hinaus müsste geregelt werden, was mit den davon betroffenen Beschäftigten geschieht (Übergang der Beschäftigungsverhältnisse, Tarifbindung der Tochtergesellschaften, usw.). Darüber hinaus sind Regelungen zu Tariftreue, Mindestlohn und Vergabe erforderlich.

In § 5 wird die umfassende Übertragung von Aufgaben des Bundes auf die IGV 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).

Zudem empfiehlt sich eine funktionale Beschränkung der IGV auf die zentrale Aufgabe der Finanzierung. Für eine verlässliche Planung und zügige Abwicklung ist eine kontinuierliche und verlässliche Finanzierung unerlässlich. Die Finanzierungstruktur 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.

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

Absatz 2 in § 5 eröffnet die Möglichkeit, bei der Aufgabenerfüllung auch Dritte einzubinden. Dabei dürfte es sich jedoch nur in Ausnahmefällen um „Verwaltungshelfer" (S. 101) handeln. Es steht zu vermuten, dass hier an ÖPP gedacht wird. Deshalb sollte der Absatz 2 wie folgt ergänzt werden:

> (2) Die Gesellschaft kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. **Bei der notwendigen Wirtschaftlichkeitsprüfung muss eine vom Bundesrechnungshof zu erstellende Methodik angewendet werden.**

Im folgenden Absatz 3 sind „die Festlegungen des Bedarfsplans für die Bundesfern-straßen…", also des BVWP, nicht nur „zu beachten", sondern das Primat der politischen Steuerung ist

> **verbindlich umzusetzen.**

In § 7 wird zur Finanzierung der IGV bereits angemerkt, was in Artikel 20 des Begleitgesetzes dann ausgeführt wird: Die IGV soll „in einer späteren Phase… Mautmittel aus eigenem Recht als Mautgläubigerin erhalten." (S. 102) Es ist hier nicht ersichtlich, warum der Bund der IGV nicht schon aus Gründen der Transparenz dauerhaft die

Mauterträge zur Verfügung stellen soll, unabhängig von der weiteren Verwendung, die im Geschäftsbesorgungsvertrag geregelt werden soll. Folglich kann

> § 7 Satz 1 nach „… zur Verfügung" enden, zu streichen wäre „… soweit die Gesellschaft nicht selbst Mautgläubigerin ist."

Zur Finanzierung der IGV wird in der Kommentierung ausgeführt: „Die Finanzierung der Gesellschaft soll mittel- bis langfristig auf dem Konzept der Nutzerfinanzierung beruhen." (S. 102) 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. 102) Eine transparente Berichterstattung über die Investitionstätigkeit der IGV an den Bundestag muss sichergestellt werden.

Artikel 13 – Gesetz zur Errichtung des Fernstraßen-Bundesamtes

Wie die IGV 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 nicht unwichtig, 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 14 – Gesetz zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr und zum Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes

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 entsprechender klarstellender Hinweis auf den zwingend zu beachtenden Grundsatz des vertraulichen Umgangs mit Personalaktendaten. Ein solcher ist zu ergänzen. Zudem müssen die Personalvertretungen lückenlos und um-fassend ab dem ersten Schritt 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 lehnt die in § 3 Absatz 8 normierte voraussetzungslose Möglichkeit der dauerhaften Übertragung einer höher zu bewertenden Tätigkeit ab. 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.

Darüber hinaus sind die geplanten Regelungen zum Personalübergang abzulehnen. Der DGB fordert vielmehr 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.

Ein solches 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.

§ 5 des Gesetzentwurfes nimmt Bezug auf ein Widerspruchsrecht der Beschäftigten entsprechend § 613a BGB. Dieses Widerspruchsrecht besteht trotz der Inbezugnahme nicht, da – wie in der Begründung zutreffend beschrieben – ein gesetzlicher Übergang der Beschäftigungsverhältnisse nicht den in § 613a BGB unterstellten Rechtsgeschäftscharakter hat. Die Anwendung von § 613a BGB muss deshalb im Gesetz selbst erst noch angeordnet werden.

Wie in der Begründung zu besagtem § 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 der neuen GmbH arbeiten. 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 IGV 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 IGV 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, betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen werden und die Interessen der Beschäftigten entsprechende Berücksichtigung finden. Auch mit den Ländern sind tarifvertragliche Reglungen zu Schutz der Beschäftigten erforderlich.

Darüber hinaus muss, auch um verfassungsrechtliche Probleme mit Blick auf die Bindung der GmbH 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 beabsichtige 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.

Nach § 5 Abs. 5 ist die Weitergeltung von Dienstvereinbarungen auf einen Zeitraum von längstens 12 Monaten nach Übergang vorgesehen. Dies ist nicht ausreichend. Hier ist es notwendig, Dienstvereinbarungen solange gelten zu lassen, bis eine inhaltliche Neuregelung im Betrieb erfolgte.

Artikel 15 – Gesetz zur 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 IGV 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 17 – Gesetz zur 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 IGV 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 bundeseigenen Vermögens soll die IGV aus eigenem Recht erhalten können.

Ziel ist ein selbsttragendes Geschäftsmodell für die IGV. Sie soll „schnellstmöglich die Einnahmen …aus eigenem Recht erhalten." Die IGV soll zur Infrastrukturanbieterin werden. Der Aufbau einer vollständigen Nutzerfinanzierung der Bundesautobahnen soll sie von Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt unabhängig machen. Die vollständige Finanzierung über (auch Pkw-)Mauterträge ist jedoch weder finanziell machbar noch sozial gerecht. Denn Gebühren berücksichtigen im Gegensatz zur progressiven Einkommenssteuer die individuelle Leistungsfähigkeit nicht. Bei einer Umstellung auf Nutzungsentgelte muss mit verteilungs- und verkehrlich negativen Auswirkungen gerechnet werden.

Artikel 20 – Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes

Auch die Änderungen des Mautgesetzes werden mit der Schaffung eines sich selbst tragenden Geschäftsmodells für die IGV begründet. Hier soll die Gesellschaft nach § 2

Absatz 2 Mautgläubigerin werden, damit sie die Lkw-Maut im eigenen Namen für sich vereinnahmen kann. Voraussetzung dafür ist die Übertragung der Rechte zum Nießbrauch an den Bundesautobahnen nach Art. 17. In § 4 Absatz 7 wird der Bund berechtigt, sein Recht auf Einziehung von Mauteinnahmen beim Betreiber auf die IGV zu übertragen und eine Verfügungsvollmacht über die vereinnahmten Mittel zu erteilen.

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

Schlussbemerkung

Insgesamt entsteht mit Blick auf die Änderungen in den Artikeln 17 bis 20 der Eindruck, dass mit der Errichtung der IGV 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 Kapital-privatisierung 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 IGV und Fernstraßen-Bundesamt und der Unsicherheit, die mit der möglichen nachträglichen Übergabe von Bundesstraßen an die IGV zu tun hat.

Der Entwurf sieht vor, dass neben den Bundesautobahnen auch die anknüpfenden autobahnähnlichen Bundesstraßen in die Verwaltung des Bundes übergehen sollen. 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 Bund und 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 IGV 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 IGV 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.