

# **Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)**

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 27. März 2017**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) - Drucksache 18/11131 sowie**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften - Drucksache 18/11135**

**hier: Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen**

**Frank Bsirske**

**Vorsitzender**

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di  
Paula-Thiede-Ufer 10  
10179 Berlin

Tel.: 030/6956-1000

Mail: frank.bsirske@verdi.de

**Wolfgang Pieper**

**Mitglied im Bundesvorstand**

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di  
Paula-Thiede-Ufer 10  
10179 Berlin

Tel.: 030/6956-2100

Mail: wolfgang.pieper@verdi.de

Berlin, 21. März 2017

## Zusammenfassung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) lehnt die geplante Überführung aller Bundesautobahnen in eine privatrechtliche Infrastrukturgesellschaft des Bundes weiterhin ab und spricht sich für eine Reform innerhalb der bestehenden Bundesauftragsverwaltung für Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung aller Bundesfernstraßen aus. Es existieren weiterhin massive Risiken einer materiellen und funktionalen Privatisierung durch die geplante Gründung der Infrastrukturgesellschaft. Im Interesse des Gemeinwohls und der Daseinsvorsorge müssen der Bund als Eigentümer und das Parlament ihre Einfluss- und Kontrollrechte behalten - es gilt das Primat der Politik.

Die Regelungen zur Überleitung der Beschäftigten in die Bundesverwaltung entsprechen nicht im Ansatz der gemeinsamen Erklärung der Bundeskanzlerin und der Ministerpräsidentinnen und -präsidenten der Länder vom 15. Dezember 2016. Sie stellen nicht den Entwurf eines Arbeitnehmerschutzgesetzes dar, sondern greifen in unverantwortbarer Weise in die Tarifautonomie ein. Darüber hinaus fehlt jegliche verbindliche Zusage zur Arbeitsplatz- und Standortsicherheit. Soweit Bund und Länder trotz der massiven öffentlichen Kritik an ihrem Vorhaben festhalten, fordert ver.di im parlamentarischen Entscheidungsprozess insbesondere

- die Streichung von § 5 Absatz 4 des Überleitungsgesetzes (Artikel 15). 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). Stattdessen fordert ver.di eine gesetzliche Regelung, die die Gesellschaft im Gesellschaftervertrag dazu verpflichtet, eine Tarifbindung durch Abschluss eines Tarifvertrages herzustellen. Die vom Bund geplante einseitig vorgegebene Anwendungsregelung für den TVöD steht einer tarifvertraglichen Regelung entgegen. Darüber hinaus fordert ver.di eine langfristige und rechtlich verbindliche Standortgarantie und Arbeitsplatzsicherheit, wie sie in der Vereinbarung von Bund und Ländern vom 15. Dezember 2016 zugesichert worden sind.
- Solange und soweit eine Überleitung durch Tarifvertrag nicht geregelt ist, halten wir zur umfassenden Absicherung der Besitzstände der Beschäftigten bei Ländern und Kommunen in der Übergangsphase zum Bund eine Regelung für erforderlich, wonach sie unter Fortsetzung ihres bestehenden Arbeitsverhältnisses im Wege der Personalgestellung beim Bund tätig werden.
- die (verfassungsrechtliche) Absicherung gegen jegliche Form der Privatisierung.

Mit Blick auf die vorliegenden Gesetzesentwürfe sieht ver.di folgende Mängel:

- Eine Reform der Auftragsverwaltung im bestehenden System kann die Herausforderungen effektiver und schneller durch Prozessoptimierungen lösen. Die Schaffung einer zentralen Organisation hingegen führt zu erheblichen Zeitverlusten, Doppelstrukturen in Bund und Ländern, Nachteilen für das Gesamtnetz und hohen Transaktionskosten. Der angestrebte Zeitrahmen für die Aufgabenübernahme der Gesellschaft ist zudem überambitioniert, wie die Erfahrungen anderer Verwaltungsreformen zeigen.
- Bei der Entscheidung über die Organisationsform, den Finanzbedarf beziehungsweise die Finanzierungsvarianten einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sind unserer Ansicht nach

folgende Kriterien maßgeblich: Einfluss, Steuerung und Kontrolle durch Bund und Parlament, Funktionsfähigkeit und ausreichend Personal, wirtschaftliche Risiken/Kosten, Verkehrssteuerung, Verteilungswirkung und Transparenz.

- Statt wirksamer Schutz- und Besitzstandsregelungen sieht das Gesetz eine massive Schlechterstellung der Beschäftigten gegenüber der geltenden Rechtslage vor:
  - Die Anwendung des TVöD und Teile der Übergangsfragen werden durch Gesetz geregelt statt durch Tarifvertrag. Durch die Anwendungsregelung zum TVöD sind dessen Geltung und Ausgestaltung nicht verhandelbar. Der Infrastrukturgesellschaft und den Gewerkschaften soll insofern die Tarifautonomie in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise vorenthalten werden.
  - Die Überleitung ist im Übrigen völlig unzureichend. Lediglich die Zuordnung zu einer beliebigen Stufe des TVöD wird geregelt. Alle übrigen Besitzstände aus dem TV-L (u.a. Zulagen nach dem TV-L und bestehende Besitzstandszulagen nach dem TVÜ-Länder, günstigere Arbeitszeit im TV-L) werden schlicht ignoriert. Umgekehrt sind im Geltungsbereich des TVöD bspw. Eingruppierungsmerkmale für die Straßenbauverwaltung gar nicht geregelt.
  - Die Regelungen für einen Betriebsübergang (§ 613a BGB) gelten nicht. Der Bund tritt insofern nicht in die Beschäftigungsverhältnisse wie bei jedem anderen Betriebsübergang ein.
  - Es ist sogar fraglich, ob den Beschäftigten ein Widerspruchsrecht nach § 613a BGB zusteht. Zwar erklärt das Gesetz, dass den Beschäftigten ein Widerspruchsrecht zustehe. Dies gilt nach BGB aber nur bei einem Betriebsübergang, der hier gerade nicht vorliegt.
  - Arbeitsplatz und Arbeitsort sollen vom Bund bei der künftigen Verwendung der übergeleiteten Beschäftigten lediglich „berücksichtigt“ werden. Damit gibt es keinerlei verbindlichen Schutz vor Arbeitsplatz- und Standortverlagerungen.
  - In der Vereinbarung von Bund und Ländern vom 15. Dezember 2016 wird ausdrücklich erklärt, Bund und Länder würden „durch möglichst umfassende Garantien die Interessen der Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort wahren und besonderes Augenmerk auf eine sozialverträgliche Gestaltung des Übergangs legen“. Diese Anforderungen sind durch das Überleitungsgesetz nicht im Ansatz erfüllt.
- Privatisierungsbefürchtungen sind nicht ausgeräumt bzw. werden durch den Gesetzentwurf zur Errichtung der Gesellschaft geradezu befeuert. Die Unveräußerlichkeit der Tochtergesellschaften ist nur im einfachen Gesetz geregelt und kann jederzeit aufgehoben werden.
- Die Gewährung einer Staatsgarantie für die Aufnahme von Fremdkapital ist in Art. 90 GG nicht vorgeschrieben. Damit fehlt ein grundgesetzlicher Schutz gegen eine unnötig kostspielige Fremdkapitalaufnahme. Zudem ist es der Gesellschaft möglich, Kapital über eigenkapitalähnliche Finanzierungsinstrumente (zum Beispiel: Genussscheine, stille Beteiligung) aufzunehmen, bei denen hohe Renditeerwartungen vorliegen dürften. Durch solche Instrumente kann das festgeschriebene Kapitalprivatisierungsverbot leicht umgangen werden.
- Funktionale Privatisierungen nach dem ÖPP-Ansatz, die sich auf ganze Teilnetze beziehen, werden nicht unterbunden. Teilnetz-ÖPP, bei denen die Vergütung des Privaten durch die Gesellschaft und nicht direkt durch die Nutzer erfolgt, dürften nach Art. 90 GG grundgesetzlich erlaubt und ohne jegliche einfachgesetzliche Anpassung umsetzbar sein. Auch insoweit kann das Kapitalprivatisierungsverbot umgangen werden. Damit würde der Staat die Regieführung aus der Hand geben.
- Die Gründung der Tochtergesellschaften ist zudem verfassungsrechtlich fragwürdig, da das Grundgesetz nur eine privatrechtliche Gesellschaft zulässt. Es ist auch keine Notwendigkeit für Tochtergesellschaften erkennbar, es sei denn, Teilnetze sollten später veräußert werden.



Ver.di fordert die Bundesregierung, das Parlament und die Länder darüber hinaus auf, der Zusage, Personalvertretungen und Gewerkschaften würden in den Gestaltungsprozess einbezogen, nachzukommen.

## **ver.di bewertet das vorliegende Gesetzesvorhaben im Einzelnen wie folgt:**

### **I. Zum Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90 und 143e) sowie zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen (Art. 13 Begleitgesetz)**

ver.di lehnt die geplante Änderung des Grundgesetzes (GG) und insbesondere die Möglichkeit, Aufgaben der Autobahnverwaltung an eine Infrastrukturgesellschaft zu übertragen, ab.

Eine Reform der Auftragsverwaltung, wie sie mehrfach und dezidiert z.B. im Rahmen der Bodewig-II-Kommission vorgeschlagen und beschrieben wurde, kann die bestehenden Probleme effektiver und wirtschaftlicher lösen. Die in der Auftragsverwaltung gefundenen organisatorischen Lösungen haben zu erheblichen Synergieeffekten im Bereich der Länder und Kommunen geführt, die durch die neue Organisationsstruktur gefährdet werden.

ver.di sieht durchaus Handlungsbedarf, um die Steuerung der Investitionsmittel und damit die Einhaltung des Bundesverkehrswegeplans durch belastbare Vereinbarungen zwischen der zuständigen Bundesebene und den Ländern zu verbessern. Der Reformbedarf bei der Auftragsverwaltung und an anderen Stellen ist aber durch eine Optimierung im bestehenden System zu lösen, nicht durch einen radikalen Systemwechsel. Ein effizientes Controlling- und Kostenmanagement zwischen dem Bund als Auftraggeber und den Auftragsverwaltungen ist erforderlich. Hier sind verbindliche Regelungen zu treffen, damit es zu einem einheitlichen Vorgehen bei dem notwendigen Ausbau und Erhalt der Bundesfernstraßen kommt und die Verantwortung für Planung, Bau und Betrieb in den Straßenbauverwaltungen der Länder erhalten bleibt. ver.di empfiehlt die Implementierung von Kostenmanagement, Steuerungs- sowie Controllingsystemen durch das zuständige Bundesministerium.

#### **Zur Grundgesetzänderung im Einzelnen:**

Durch die Änderung von Artikel 90 Absatz 2 GG soll den Ländern die Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen entzogen und in bundeseigene Verwaltung überführt werden. Zur Erledigung seiner Aufgaben soll sich der Bund einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen können. Dadurch drohen bewährte Strukturen und die gemeinschaftliche föderale Verantwortung für die Verkehrsinfrastruktur abgeschafft zu werden. Dies hat wiederum negative Auswirkungen für die Bürgerinnen und Bürger und für die Beschäftigten der Landesverwaltungen und der Landesbetriebe.

Die Bundesauftragsverwaltung in der Hand der Länder hat den Vorteil, Ausführungsort und -verantwortung räumlich und institutionell zu verbinden. Diese Einheit gerät durch die Übernahme des Bundes in Gefahr. Viele Baumaßnahmen können nicht unabhängig von ihrer räumlichen Umgebung geplant und durchgeführt werden. Wenn Verkehrsströme auf andere Verkehrsträger ausweichen oder sich neue Wege suchen können, ist eine Verantwortung für die Belange vor Ort von großer Bedeutung. Zudem droht durch die Zuständigkeit einer Bundesbehörde bspw. für die Planfeststellung der Verlust einer ortsnahe Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Verkehrsprojekteplanung.

Verkehrsplanung muss auch weiterhin hinreichend demokratisch legitimiert sein. Heute entscheidet der Bundestag über die Aufnahme der Projekte des Bundesverkehrswegeplans in die Bedarfspläne der Ausbaugesetze. Auf Grundlage der Bedarfspläne erstellt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Fünfjahrespläne, aus denen der Investitionsbedarf für die nächsten Jahre hervorgeht. In diesem Verfahren legt das Parlament fest, ob es einen gesellschaftlichen Bedarf für die ausgewählten Verkehrsprojekte gibt. Auch in Zukunft müssen demokratisch legitimierte Institutionen über Investitionen, die Verwendung von Finanzmitteln und die Vergabe von Bauprojekten entscheiden.

Sollte es zu einer Ausgliederung der Straßenbauverwaltung aus der unmittelbaren Bundesverwaltung kommen, fordert ver.di, dass dies in Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts vollzogen wird. Eine Aktiengesellschaft muss gesetzlich ausgeschlossen werden. Sie ist ungeeignet, weil hier der staatliche Einfluss gering wäre. Wenn die Rechtsform einer GmbH gewählt wird, müsste ergänzend in Artikel 90 GG eine Staatshaftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft aufgenommen werden. Dadurch kann eine deutlich günstigere Kreditaufnahme gewährleistet werden.

Die für Artikel 90 Absatz 1 GG vorgesehene Regelung ordnet entsprechend der bisherigen Vorschrift das Eigentum am Bundesfernstraßennetz dem Bund zu. Das zivilrechtliche Eigentum des Bundes bietet allerdings keinen ausreichenden Schutz vor Fremdnutzung: Die wirtschaftliche Verwertbarkeit der im zivilrechtlichen Eigentum des Bundes stehenden Straßen ist generell begrenzt und wird durch die öffentlich-rechtliche Widmung des Straßenrechts überlagert. Die Nutzungsrechte des Eigentümers können durch die Einräumung dinglicher Rechte (z.B. Grunddienstbarkeiten, Nießbrauch) oder im Wege eines schuldrechtlichen Vertrages auf Dritte übertragen werden. Das räumt die Gesetzesbegründung selbst ein, wonach sonstige Verfügungen über das Bundeseigentum unberührt bleiben sollen.

Nicht der Eigentümer, sondern der Straßenbaulastträger und der Nutzungsberechtigte entscheidet über das Schicksal der Straße, ihre Nutzung und ihre Veränderung. Die verfassungsrechtliche Garantie im Entwurf (E) zu Artikel 90 Absatz 1 GG ist deshalb nur eine formale Rechtsposition, welche im Falle von Widmung und Nutzungsübertragung noch übrig bleibt. Die formale Eigentümerstellung des Bundes schützt nicht vor einer weitgehenden Privatisierung der Straßennutzung bzw. der staatlichen Verwaltungsaufgabe „Bereitstellung von Bundesfernstraßen“.

Die Unveräußerlichkeit der geplanten Infrastrukturgesellschaft in Artikel 90 Absatz 2 GG-E ist keine hinreichende verfassungsrechtliche Privatisierungsschranke.

Nachdem die Eigentumsгарantie in Artikel 90 Absatz 1 GG-E keine hinreichende Bestimmung des gewollten Privatisierungsumfanges zulässt, kommt der Steuerung und der Kontrollierbarkeit der Gesellschaft eine entscheidende Bedeutung zu. Zur Gewährleistung des staatlichen Einflusses auf das Bundesfernstraßennetz muss die privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft deshalb im 100prozentigen Eigentum des Bundes stehen. Der Verkauf der Gesellschaft, von Anteilen der Gesellschaft oder von Tochtergesellschaften an Private muss ausdrücklich ausgeschlossen bleiben. Andernfalls entstünde die Gefahr, dass der Betrieb von Straßen zukünftig nicht vorrangig nach dem verkehrlichen Bedarf erfolgt, sondern wirtschaftliche Interessen zu stark in den Vordergrund rücken.

Auch bei einer zu 100 Prozent im Bundeseigentum befindlichen Gesellschaft kann bei entsprechender Ausgestaltung erreicht werden, dass die Schulden der Gesellschaft im Lichte der europäischen Schuldenbremse („Maastricht-Kriterien“) außerhalb der Zurechnung zum Bund bleiben.

Bei der Ausgestaltung von Art. 90 Absatz 2 GG-E ist auch eine weitgehende Privatisierung der Bundesautobahnen über die Nutzung, etwa durch eine Übertragung umfangreicher ÖPP- Vorhaben, zu untersagen, die vielfach zu langfristigen Bindungen und damit dem Wegfall von Gestaltungsfähigkeit durch den Staat führen kann. Insbesondere die Übertragung ganzer Teilnetze kann in Hinblick auf die in Art. 90 GG-E statuierte staatliche Verantwortung ansonsten einer materiellen Verfassungsänderung nahekommen.

Der Zeitraum bis 31. Dezember 2020 zur Übernahme der Bundesautobahnen ist völlig unzureichend. Innerhalb von drei Jahre sollen in Bund und Ländern mindestens 17 Prozesse der Umorganisation erfolgen. Dadurch drohen Projekte verzögert und die Beschäftigten verunsichert zu werden. Der Zeitraum muss deutlich ausgeweitet werden.

Die Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder bzw. die nach Landesrecht zuständigen Selbstverwaltungskörperschaften schwächt das in den Artikel 30, 83 GG. verankerte Prinzip der vorrangigen Verwaltungszuständigkeit der Länder. Die bisherige kooperative föderale Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern wird - entgegen der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Konstruktion des zweigliedrigen Aufbaus des Bundesstaates - beendet. In einem funktionstüchtigen Gesamtstaat sind die Länder jedoch mit umfangreichen hoheitlichen Befugnissen ausgestattet. Dies folgt bereits aus dem in Artikel 20 Absatz 1 GG geregelten Bundesstaatsprinzip.

#### **Zum Errichtungsgesetz einer Infrastrukturgesellschaft im Einzelnen:**

Mit dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr in Artikel 13 des Gesetzentwurfs zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften soll die Grundgesetzänderung praktisch umgesetzt werden. Problematisch sind hier vor allem die Erlaubnis zur Gründung von Tochtergesellschaften in § 4 Abs. 2 sowie die Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben an Dritte in § 5 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs.

#### **Zu § 4 des Entwurfes eines Errichtungsgesetzes einer Infrastrukturgesellschaft (InfrGG-E)**

§ 4 des InfrGG-E räumt die Möglichkeit ein, „bedarfsgerecht regionale Tochtergesellschaften (...) die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen“ einzurichten.

Diese Regelung scheint im Wortlaut verfehlt, ist verfassungsrechtlich fragwürdig und schafft neue Gefahren für eine offene oder verdeckte Privatisierung durch die Hintertür:

Obwohl die Regelung darauf abzielt, Tochtergesellschaften der künftigen Infrastrukturgesellschaft einrichten zu können, sollen diese im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen. Dies erscheint widersinnig, weil sie dann gerade keine Tochtergesellschaften der Infrastrukturgesellschaft, sondern weitere Gesellschaften des Bundes wären. Darüber hinaus spricht Artikel 90 Abs. 2 Satz 2 GG-E ausdrücklich von einer statt von mehreren Infrastrukturgesellschaften Die Erlaubnis zur Gründung von Tochtergesellschaften in § 4 Abs. 2 InfrGG-E überdehnt den von Artikel 90 Abs. 2 Satz 4 GG-E zugestandenen einfachgesetzlichen Gestaltungsspielraum.

Soweit mit der verunglückten Formulierung in § 4 Abs. 2 InfrGG-E das mittelbare Eigentum des Bundes an den Tochtergesellschaften über sein Eigentum an der Infrastrukturgesellschaft gemeint sein sollte, ist die Vorschrift ein klarer Hinweis darauf, dass zwar zum Zeitpunkt des Inkrafttretens keine Veräußerung möglich sein soll, dies jedoch später jederzeit durch einfaches Gesetz geändert werden könnte. Dahinter steht der Versuch, die Debatte über die öffentlich und politisch scharf

kritisierten Privatisierungspläne auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben und ist damit politische Augenwischerei. ver.di lehnt diesen weiteren Versuch, die Risiken der Infrastrukturgesellschaft zu verschleiern, auf das Entschiedenste ab.

Zugleich ist die Möglichkeit, Tochtergesellschaften einrichten zu können verfassungsrechtlich fragwürdig: Wie dargelegt, sieht die geplante Grundgesetzänderung vor, dass sich der Bund „zur Erledigung seiner Aufgaben einer Gesellschaft privaten Rechts bedienen“ kann. Damit schließt der Wortlaut des Grundgesetzes die Errichtung von Tochtergesellschaften eigentlich aus. Jedenfalls dürften diese keine Aufgaben des Bundes erledigen, weil das Grundgesetz dies lediglich der Infrastrukturgesellschaft selbst erlaubt. Die einfachgesetzliche Übertragung von Verwaltungshoheit von einer Gesellschaft privaten Rechts auf Tochtergesellschaften ist auch im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes nicht vorgesehen.

Insofern bleibt völlig unklar, welchen Zweck die Tochtergesellschaften überhaupt haben sollen. Aufgaben im Rahmen der Planung, des Baus, der Unterhaltung und des Betriebs der Bundesautobahnen können sie nach dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht übernehmen.

Abgesehen davon besteht auch keinerlei Notwendigkeit, Tochtergesellschaften der Infrastrukturgesellschaft zu errichten. Das Gesetzesziel, „in den Regionen präsent zu sein“, würde besser durch regionale Niederlassungen erreicht und dadurch zusätzlicher Steuerungs- und Overhead-Aufwand (Geschäftsführungen, Organe, Gremien, Wirtschaftsprüfungskosten) vermieden.

#### **Zu § 5 InfrGG-E**

§ 5 Abs. 2 InfrGG-E sieht vor, dass sich die Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen kann.

ver.di verweist zum einen auf die massive Kritik an öffentlich-privaten-Partnerschaften (ÖPPs, vgl. oben), die regelmäßig zu erheblichen Kostensteigerungen zu Lasten der Steuerzahlerinnen und -zahler gehen. Der Bundesrechnungshof hat in dem bereits erwähnten Gutachten auf die problematischen Folgen von Bindungen an private Dritte, die sich einer demokratischen Kontrolle der Parlamente bzw. einer Steuerung durch die Regierung entziehen, hingewiesen.

Auch diese Regelung ist verfassungsrechtlich fragwürdig: Das Grundgesetz erklärt ausdrücklich, dass der Bund sich zur Erledigung der Aufgaben der Autobahnverwaltung lediglich einer unveräußerlichen Gesellschaft bedienen darf. Damit ist eine Privatisierungssperre beabsichtigt, die eine weitere Übertragung von Aufgaben des Bundes verbietet. Auch hier wird versucht, die Regelungen des Grundgesetzes in verfassungswidriger Weise zu umgehen. Falls dies nicht beabsichtigt sein sollte, bleibt wie bei den Tochtergesellschaften die Frage offen, welche Aufgaben Dritte übernehmen könnten.

#### **II. Zum Entwurf eines Gesetzes zu Überleitungsregelungen zum Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen und zum Gesetz zur Errichtung eines Fernstraßen-Bundesamtes sowie steuerliche Vorschriften (Art. 15 des Begleitgesetzes, ÜberleitungsG-E)**

Insgesamt kann der Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht als ein Entwurf für ein Arbeitnehmerschutzgesetz qualifiziert werden.

#### **Zu § 1 Absatz 1 ÜberleitungsG-E – Erfassung und Dokumentation der Beschäftigten**

§ 1 Absatz 1 Satz 2 ÜberleitungsG-E sieht vor, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (zukünftig: BMVI) im Benehmen mit den Obersten Straßenbaubehörden der Länder durch Erlass festlegt, welche Daten der Beschäftigten von den Ländern zu erheben sind. Die notwendige Einbeziehung der zuständigen Personalvertretungen wird dagegen nicht angesprochen. Als Mindestregelung fehlt hier eine Klarstellung, dass das Mitbestimmungsrecht der Personalräte nach den § 75 Abs. 3 Nr. 8 BPersVG (Inhalt von Personalfragebogen für Angestellte und Arbeiter) bzw. § 76 Abs. 2 Nr. 2 BPersVG (Inhalt von Personalfragebogen für Beamte) entsprechenden Vorschriften der Landespersonalvertretungsgesetze unberührt bleibt.

Weiter wird aus Satz 1 Ziffer 1 – wie auch aus den übrigen Vorschriften des Gesetzes – nicht deutlich, dass nicht nur Landesbeschäftigte, sondern auch Kommunalbeschäftigte bei dem Bau und der Unterhaltung von Bundesautobahnen und anderen Bundesfernstraßen eingesetzt und damit von dem Aufgabenübergang betroffen sind.

### **Zu § 1 Absatz 3 ÜberleitungsG-E – „Verwendungsvorschlag“ der Länder**

Nach § 1 Absatz 3 Sätze 1 und 2 ÜberleitungsG-E haben die Obersten Straßenbaubehörden der Länder dem BMVI einen Verwendungsvorschlag für die nach den Absätzen 1 und 2 erfassten Beschäftigten einschließlich beschäftigungsrelevanter Daten vorzulegen und dabei auch Angaben zum Arbeitsplatz und zum Arbeitsort zu machen. Es wird jedoch nicht festgelegt, was unter „Verwendung“ und „beschäftigungsrelevanten Daten“ zu verstehen ist. Dadurch wird insbesondere suggeriert, die Länder (oder das BMVI) könnten unabhängig von den arbeitsvertraglichen Ansprüchen der Beschäftigten einseitig festlegen, wo und mit welchen Tätigkeiten die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu beschäftigen sind.

Soweit nach § 1 Absatz 3 Satz 3 ÜberleitungsG-E von den Obersten Straßenbaubehörden der Länder auch die Wechselbereitschaft der betroffenen Beschäftigten anzugeben ist, gilt, dass die Beschäftigten nicht verpflichtet sind, dazu Erklärungen abzugeben.

§ 1 Absatz 3 Satz 4 ÜberleitungsG-E weist auf die Möglichkeit hin, dass bei einem Verbleib beim Land auch eine Personalgestellung [an die private Gesellschaft oder das Fernstraßen-Bundesamt] erfolgen kann. Es wird jedoch keine Aussage darüber getroffen, ob die Länder (bzw. Kommunen) und die private Gesellschaft bzw. das Fernstraßen-Bundesamt verpflichtet sind, so vorzugehen. Damit fehlt es an jeder arbeitsrechtlichen Absicherung der Beschäftigten, die nicht „wechselbereit“ sind.

### **Zu § 1 Absatz 4 ÜberleitungsG-E – Entscheidung des BMVI über die „Verwendungsvorschläge“**

Diese Vorschriften legen es einseitig in die Hände des BMVI, was mit den Arbeitsverhältnissen bzw. Beamtenverhältnissen der betroffenen Beschäftigten geschehen soll (insbes. Übergang der Arbeitsverhältnisse auf einen anderen Arbeitgeber, Änderung der Art der Tätigkeit usw.). Dies ist angesichts des Grundrechts auf freie Berufswahl nach Art. 12 Abs. 1 GG höchst problematisch und birgt auch die Gefahr von Verstößen gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG in sich.

Soweit in § 1 Absatz 4 Satz 1 ÜberleitungsG-E ausgeführt wird, das BMVI berücksichtige bei seiner Entscheidung u.a. die Befähigung und die dienstliche Erfahrung der betroffenen

Beschäftigten, verkennt dies nicht nur, dass das BMVI gar keine Kenntnisse darüber hat, sondern grundlegend, dass es hier nicht um Neueinstellungen geht, bei denen dies gesetzliche Auswahlkriterien wären, sondern um die Weiterbeschäftigung bereits im Arbeitsverhältnis stehender Beschäftigter nach einem gesetzlichen Aufgabenübergang. Soweit in dem letzten Teilsatz von Satz 1 ausgeführt wird, „der Beschluss vom 08. Dezember 2016“ gäbe unter Ziffer III 1 a insoweit Leitlinien für die Entscheidung des BMVI, ist dies völlig unverbindlich, unabhängig davon, dass nicht ausgeführt wird, um wessen und welchen Beschluss vom 8. Dezember 2016 es sich handeln soll.

Die Vorschrift hebt im Übrigen darauf ab, dass Vorschläge der Länder zu Arbeitsplatz und Arbeitsort vom Bund lediglich „auch zu berücksichtigen“ seien. Entgegen den Zusagen des Bund und er Länder wird damit das Versprechen „umfassender Garantien“ für Arbeitsplatz und Arbeitsort nicht eingelöst, von einer langfristigen Sicherung der Standorte ganz zu schweigen.

Hinzu kommt, dass sich der Bund mit der vorgesehenen Regelung einen Vorteil zu Lasten der Länder verschaffen würde, indem er sich aussuchen kann, ob und welche Beschäftigten er für die private Gesellschaft bzw. das Fernstraßen-Bundesamt übernimmt.

Weiter ist nicht geregelt, was passiert, wenn der Bund weniger Beschäftigte übernimmt, als bisher in den Ländern (einschließlich der Kommunen) für die übergehenden Aufgaben eingesetzt sind. Insoweit wäre zum Schutz der betroffenen Beschäftigten ein Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen durch die Länder bzw. Kommunen festzulegen, wenn es bei der vorgesehenen Regelung bliebe.

Völlig unklar ist, was mit Satz 4 „Die Länder sind verpflichtet, auf der Grundlage der Mitteilungen nach den Sätzen 2 und 3 die notwendigen arbeits- und beamtenrechtlichen Pflichten gegenüber den Beamtinnen und Beamten, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden zu erfüllen.“ gemeint ist.

Völlig fehlen auch Regelungen zum Schutz derjenigen Beschäftigten, die in den Ländern bzw. in den Kommunen mit dem Bau und der Unterhaltung derjenigen Straßen beschäftigt sind, für die die Zuständigkeit bei den Ländern verbleibt.

#### **Zu § 1 Absatz 5 ÜberleitungsG-E – Bund-Länder-Gremium**

Entgegen der Aussage in der Begründung, die bestehenden Personalvertretungen würden eng einbezogen und die zuständigen Gewerkschaften würden ebenfalls beteiligt, ist keinerlei Vertretung der betroffenen Beschäftigten in dem beratenden Bund-Länder-Gremium zur Begleitung des Verfahrens nach den Absätzen 1 bis 4 vorgesehen.

#### **Zu § 5 Absatz 1 ÜberleitungsG-E – Widerspruchsrecht gegen den Übergang des Arbeitsverhältnisses**

Wie in der Begründung zutreffend ausgeführt, sind bei einem gesetzlichen Aufgaben-übergang mangels Vorliegens eines Rechtsgeschäfts im Sinne des § 613a Abs. 1 Satz 1 BGB die Voraussetzungen für ein Betriebsübergang nicht erfüllt, sodass die Vorschriften des § 613a BGB insgesamt keine Anwendung finden (Wenn § 613a BGB Anwendung fände, müssten auch alle betroffenen Beschäftigungsverhältnisse auf den neuen Betriebsinhaber übergehen und müsste

dieser in alle Rechte und Pflichten aus den bestehenden Arbeitsverhältnissen eintreten.). Entgegen der Formulierung im Gesetzentwurf (dies gilt auch für die Absätze 2 und 3) besteht daher kein Widerspruchsrecht der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegen den Übergang ihres Arbeitsverhältnisses „nach“ § 613a Abs. 6 BGB. Dieses muss vielmehr erst durch das Gesetz ausdrücklich geschaffen werden.

Völlig ungeregelt ist, was passiert, wenn Beschäftigte von einem ihnen einzuräumenden Widerspruchsrecht Gebrauch machen. Zwar weist § 1 Absatz 3 des Gesetzentwurfs auf die Möglichkeit der Personalgestellung hin, doch schreibt der Gesetzentwurf nicht vor, dass von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht werden muss (s. oben). Die Länder bzw. Kommunen könnten daher in den Fällen eines Widerspruchs betriebsbedingte Kündigungen aussprechen.

Mit Blick auf diese Problemlagen gilt, dass nur über eine tarifvertragliche Regelung der Übergang unter Einbeziehung der Interessen der Beschäftigten bewirkt werden kann.

### **Zu § 5 Absatz 3 ÜberleitungsG-E – Übergang der Arbeitsverhältnisse**

Mangels Geltung des § 613a BGB fehlt hier eine Regelung darüber, dass die private Gesellschaft bzw. das Fernstraßen-Bundesamt – wie in Fällen eines Betriebsübergangs durch § 613a BGB Abs. 1 Satz 1 BGB vorgeschrieben – in alle Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen einzutreten haben.

### **Zu § 5 Absatz 4 – Tarifierung bei der privaten Gesellschaft**

Die vorgesehene Anordnung, dass auf die Beschäftigten der privaten Gesellschaft die Tarifverträge des Bundes anzuwenden sind, schränkt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften in der Wahrnehmung ihres Grundrechts ein, die Arbeitsbedingungen frei von staatlicher Einflussnahme durch Tarifvertrag zu regeln. Hinzu kommt, dass die private Gesellschaft anders als grundsätzlich Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts grundrechtsfähig ist und deshalb auch die arbeitgeberseitige Tarifautonomie eingeschränkt wird. Diese Beschränkung der Tarifautonomie ist fragwürdig und gefährdet den Schutz der Beschäftigten ehe, als sie ihm nützt. Darüber hinaus würde sie die betroffenen Beschäftigten in bestimmten Punkten schlechter stellen als in ihrem derzeitigen Beschäftigungsverhältnissen (s. zu § 5 Absatz 5).

### **Zu § 5 Absatz 5 ÜberleitungsG-E – Maßgaben für die Überleitung der Beschäftigten**

Unabhängig von der zu § 5 Absatz 4 ÜberleitungsG-E dargestellten Grundrechtsproblematik sind die in Absatz 5 vorgesehenen konkreten Regelungen inhaltlich unzureichend und würden die betroffenen Beschäftigten z.T. schlechter stellen. Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Nach Ziffer 1 sollen die Beschäftigten lediglich in „eine“ Entgeltgruppe des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (zukünftig: TVöD) übergeleitet werden. Es fehlt die Festlegung, dass sie mindestens in ihre bisherige Entgeltgruppe überzuleiten sind. Herabgruppierungen sind zwingend auszuschließen.

- Es fehlt eine Sicherung der Besitzstandsregelungen des TVÜ-Länder bzw. des TVÜ-VKA für aus dem BAT oder dem MTArb bzw. BMT-G in den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der

Länder (zukünftig: TV-L) bzw. den TVöD übergeleitete Beschäftigte (Besitzstandszulagen für frühere Vergütungsgruppenzulagen [§ 8 TVÜ-Länder/TVÜ-VKA], Besitzstandszulage für frühere kinderbezogene Bezahlungsbestandteile [§ 11 TVÜ-Länder/TVÜ-VKA], Strukturausgleiche [§ 12 TVÜ-Länder/TVÜ-VKA]).

- Es fehlt die Sicherung des Rechtsstands der von den Ländern überwechselnden Beschäftigten bei für sie günstigeren Regelungen im TV-L (regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit [grdsl. 38,5 Std. gemäß § 6 Abs. 1 Buchst. b Doppelbuchst. cc TV-L und 39 Std. gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Buchst. a TVöD], Zulage für Beschäftigte im Außendienst des Straßenbetriebsdienstes und des Straßenbaus [25,00 Euro monatlich gemäß § 19 Abs. 6 TV-L], Jahressonderzahlung in den Entgeltgruppen 1 bis 8 [Bemessungsgrundlage 95 % gemäß § 20 Abs. 2 TV-L und 90 % gemäß § 20 Abs. 2 TVöD], Geltung der besonderen Tätigkeitsmerkmale für Beschäftigte im Straßenbetriebsdienst und im Straßenbau [Teil III Abschnitt 3 Unterabschnitt 3.7 der Entgeltordnung der Länder], die in der Entgeltordnung des Bundes nicht vorhanden sind und Geltung der Erschwernis-tatbestände [Anlage M – Katalog für das Fachgebiet Straßenbau des Tarifvertrages über die Lohnzuschläge gemäß § 29 MTL II vom 9. Oktober 1963], die in dem Tarifvertrag über die Lohnzuschläge gemäß § 29 MTArb für Arbeiter des Bundes vom 9. Mai 1969 nicht enthalten sind.)

- Die in Ziffer 4 vorgesehene Regelung, dass bei für die Beschäftigten ungünstigeren Regelungen im Tarifrecht des Bundes gegenüber den bisher für sie geltenden Vorschriften eine persönliche Zulage lediglich gewährt kann, d.h. kein Rechtsanspruch darauf besteht, und dass diese Zulage abschmelzend sein muss, stellt die betroffenen Beschäftigten massiv schlechter.

- Insbesondere die Geltung der besonderen Eingruppierungsvorschriften (Tätigkeitsmerkmale) und der besonderen Vorschriften über die Erschwerniszuschläge aus dem Tarifrecht der Länder ist auch bei Übertragungen anderer Tätigkeiten an überwechselnde Beschäftigte und für nach der Gründung der Infrastrukturgesellschaft neu einzustellende Beschäftigte erforderlich.

- Es fehlt ein Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen gegenüber den von den Ländern bzw. Kommunen überwechselnden Beschäftigten.

Nach allem ist eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten auf Grund des Personalübergangs zu befürchten. Daher fordert ver.di den Abschluss eines Überleitungstarifvertrages, möglichst unter Einbeziehung der Länder bzw. der jeweiligen Obersten Straßenbaubehörden als bisherige Arbeitgeber und der Infrastrukturgesellschaft bzw. des Fernstraßen-Bundesamtes als neuen Arbeitgeber. Ein entsprechender Auftrag ist der privaten Gesellschaft durch die Bundesrepublik Deutschland als Anteilseignerin privatrechtlich im Gesellschaftsvertrag zu erteilen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Dezember 2016 die unter Abschnitt III Ziffer 1 des Beschlusses der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 8. Dezember 2016 festgelegten Leitlinien für die einfachgesetzliche Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, - möglichst umfassende Garantien für die Interessen der betroffenen Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort, - sozialverträgliche Gestaltung des Übergangs, - Ausschluss von Versetzungen gegen den Willen der Beschäftigten, - Übernahme aller vom Übergang betroffenen

wechselbereiten Beschäftigten (Beamte, Arbeitnehmer und Auszubildende) durch den Bund unter Wahrung ihrer Besitzstände - Weiterbeschäftigung auch aller von der Neuregelung betroffenen und nicht wechselbereiten Beschäftigten im Rahmen der bestehenden dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Möglichkeiten (z.B. Personalgestellungen bzw. Zuweisung), - Weiterverwendung grundsätzlich am bisherigen Arbeitsplatz und Arbeitsort, - Erhalt ausgeprägter Organisationsstrukturen für Autobahnen an ihren Standorten, nicht ansatzweise umgesetzt werden.

Die betroffenen Beschäftigten werden schlechter gestellt als bei einem Betriebsübergang nach § 613a BGB. Die Problempunkte aus dem Referentenentwurf vom 23. November 2016 werden nicht entfernt, sondern z.T. noch verschärft.