

Unterrichtung

Hannover, den 29.11.2017

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Auftragsverwaltung des Bundes für Bundesstraßen sicherstellen, Mitarbeiter schützen, Landesinteressen wahren

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drs. 17/8023

Beschluss des Landtages vom 14.06.2017 - Drs. 17/8292 (nachfolgend abgedruckt)

Der Landtag stellt fest:

Entgegen den Interessen des Landes Niedersachsen besteht der Bund auf der Einrichtung einer Bundesinfrastrukturgesellschaft und beendet damit die langjährige erfolgreiche Auftragsverwaltung.

Damit werden Aufgaben der Auftragsverwaltung des Bundes für die Bundesautobahnen (BAB) von den Landesbehörden auf die Infrastrukturgesellschaft des Bundes übergehen.

Dieser Übergang darf weder zur Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr noch zur Vernachlässigung der Infrastruktur in Niedersachsen führen. Außerdem und zuvorderst muss sichergestellt werden, dass der Übergang der Beschäftigten unter vollumfänglicher Wahrung ihrer Interessen erfolgt.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. in den anstehenden Verhandlungen mit dem Bund zur Reform der Auftragsverwaltung auch weiterhin möglichst viele Aufgaben durch die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr erledigen zu lassen,
2. die Handlungsfähigkeit der Landesbehörde und die Qualität der Arbeit in Planung, Erhaltung und Betrieb langfristig zu sichern,
3. bei allen vom Übergang in die bundeseigene Verwaltung von Bundesautobahnen betroffenen Beschäftigten darauf hinzuwirken, dass der Übergang grundsätzlich freiwillig erfolgt und die erworbenen Ansprüche bestehen bleiben,
4. sicherzustellen, dass eine vollständige Kostenübernahme der Versorgungslastenverteilung durch den Bund erfolgt und keine Altersgrenzen bei Versetzungen zum Bund zur Anwendung kommen; darüber hinaus sollte ein Überleitungstarifvertrag angestrebt werden,
5. die ortsnahe Weiterbeschäftigung aller betroffenen Beschäftigten zu erreichen und vom Bund eine Standortgarantie zu bekommen,
6. den Übergang zur Bildung einer neuen Bundesbehörde erst dann zu regeln, wenn zwischen Bund und Land im Grundgesetz, im Begleitgesetz und bei anderen erforderlichen Gesetzesänderungen einvernehmliche Formulierungen für zukünftige Regelungen getroffen wurden.

Das beinhaltet auch die einvernehmliche Festlegung der zukünftigen Standorte der neuen Bundesbehörde einschließlich der Niederlassungen in Niedersachsen.

Das beinhaltet weiterhin, dass eine indirekte Privatisierung über Öffentlich-Private-Partnerschaften sowie eine versteckte Privatisierung über eine Kreditfähigkeit der Gesellschaft durch konkrete grundgesetzliche oder gesetzliche Formulierungen ausgeschlossen wird.

Das beinhaltet weiter, dass klare rechtliche Festlegungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Bundesinfrastrukturgesellschaft sowie für eine umfassende Transparenz über Informationen und Entscheidungen der Bundesinfrastrukturgesellschaft sowie Beteiligungsrechte für Bürgerinnen und Bürger gesetzlich verankert werden.

7. darauf hinzuwirken, dass die Maßnahmen aus dem Bundesverkehrswegeplan, die bereits in der Planung sind, im Zuständigkeitsbereich der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr verbleiben, auch wenn dieses über den gewählten Übergangszeitraum der Reform hinausgeht,
8. sicherzustellen, dass nach erfolgter Evaluation beabsichtigte Veränderungen mit den Ländern abgestimmt werden müssen und diese auch nur umgesetzt werden können, wenn Einvernehmen hergestellt wurde,
9. dafür Sorge zu tragen, dass eine auskömmliche und bedarfsgerechte Finanzierung für Bundesstraßen in der Zuständigkeit der Auftragsverwaltungen zur Aufgabenerledigung gesichert wird.

Antwort der Landesregierung vom 24.11.2017

Eine grundsätzliche Einigung zum Bund-Länder-Finanzausgleich und damit zur Verlagerung der Zuständigkeit mindestens der Autobahnen von den Ländern auf den Bund erfolgte am 14.10.2016.

In weiteren Verhandlungen wurden wichtige Detailverbesserungen für die Länderinteressen erwirkt. Auf der Sitzung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 08.12.2016 wurden die letzten maßgeblichen Beschlüsse bzw. Leitlinien für die erforderliche Grundgesetzänderung und die Anpassung der einfachgesetzlichen Regelungen zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung gefasst.

Das Bundeskabinett hat die Gesetzentwürfe für die Grundgesetzänderung und das Begleitgesetz am 16.12.2016 verabschiedet. Der Bundesrat hat im 1. Durchgang am 10.02.2017 zahlreiche Änderungsanträge eingebracht. Im anschließenden Bundestagsverfahren (1. Lesung am 16.02.2017) wurden dann umfangreiche Änderungen - auch aufbauend auf den Änderungsanträgen des Bundesrates - verhandelt.

Am 01.06.2017 hat der Bundestag mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit dem Gesetzespaket zugestimmt. Am 02.06.2017 folgte im beschleunigten Verfahren der Bundesrat. Niedersachsen hat ebenfalls zugestimmt. Sowohl zur Grundgesetzänderung als auch zum Begleitgesetz wurden ergänzend Protokollerklärungen abgegeben. Diese drücken die in Bezug auf die Abschaffung der Auftragsverwaltung ablehnende Haltung Niedersachsens aus. Zugleich wird der Bund aufgefordert, u. a. die noch offene Frage der Kostentragung in der Übergangszeit einschließlich der Fortführung der Auftragsverwaltung umgehend zu lösen.

Die Grundgesetzänderung ist seit dem 20.07.2017, das Begleitgesetz seit dem 18.08.2017 in Kraft.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 9 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

Die neuen gesetzlichen Regelungen sehen zwei Optionsrechte vor:

a) Bundesstraßen

Nach Artikel 90 Abs. 4 Grundgesetz (GG) besteht für die Länder die Möglichkeit, die Bundesstraßen auf Antrag an den Bund abzugeben. Der Bund hat dann keine Übernahmepflicht. Artikel 143 e GG regelt bis zum 31. Dezember 2018 die Übernahmeverpflichtung für den Bund, wenn ein Land die Abgabe der Bundesstraßen beantragt.

Für Niedersachsen ist die Abgabe der Bundesstraßen nicht vorgesehen.

b) Planfeststellung

In § 2 Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz ist geregelt, dass die Anhörung/Planfeststellung/Plangenehmigung für Bundesautobahnen (bei Abgabe Bundesstraßen auch für Bundesstraßen) auf den Bund übergeht. Die Länder sind jedoch verpflichtet, bereits vor dem 01.01.2021 eingeleitete Planfeststellungsverfahren noch zu Ende zu führen. Auf Antrag eines Landes, der bis zum 31.12.2019 zu stellen ist, bleibt das Land auch über den 01.01.2021 hinaus die Anhörungs-/Plan-

feststellungsbehörde. Die zukünftige Zuordnung der Anhörungs-/Planfeststellungsbehörde für Bundesautobahnplanungen wird derzeit noch geprüft. In diesem Zusammenhang ist die angesprochene offene Frage zur Kostentragung der durch die Länder erbrachten Bundesfernstraßenaufgaben durch den Bund noch abschließend zu klären.

Über die Bewertung der Optionsmöglichkeiten hinaus werden die anstehenden Gespräche mit dem Bund mit dem Ziel geführt, für Niedersachsen schnell Klarheit zu den Aufgaben, den Schnittstellen und zur Fortführung der Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen zu erreichen. So sollen die Bundesautobahnplanungen so lange wie möglich in Niedersachsen fortgeführt werden.

Zu 2:

Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) sind zum einen die Übergangsmodalitäten für die Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung sowie die verbleibenden und neu entstehenden Schnittstellen klar zu definieren. Parallel ist der Investitionshochlauf des Bundes für die Bundesfernstraßen in Niedersachsen umzusetzen. Diese Aufgaben werden durch Projektgruppen begleitet, die Lösungsvorschläge erarbeiten und umsetzen. Die Landesregierung wird die NLStBV dabei im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten bedarfsgerecht ausstatten.

In einem weiteren Schritt wird die Organisation der NLStBV ab 2021 untersucht sowie organisatorisch und ressourcengerecht aufgestellt. Dabei werden alle Fragen zur Gewährleistung der zukünftigen Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit betrachtet.

Zu 3:

Im Gesetzgebungsprozess konnte erreicht werden, dass der Bund die Freiwilligkeit des Personalübergangs festgeschrieben hat. Darüber hinaus ist festgeschrieben, dass:

- a) Bund und Länder durch möglichst umfassende Garantien die Interessen der betroffenen Beschäftigten hinsichtlich Status, Arbeitsplatz und Arbeitsort wahren und besonderes Augenmerk auf eine sozialverträgliche Gestaltung des Übergangs richten. Versetzungen gegen den Willen der Beschäftigten wird es nicht geben. Dies bedeutet insbesondere: Der Bund wird alle vom Übergang betroffenen wechselbereiten Beschäftigten (Beamte, Arbeitnehmer und Auszubildende) unter Wahrung ihrer Besitzstände übernehmen. Er wird auch die von der Neuregelung betroffenen und nicht wechselbereiten Beschäftigten im Rahmen der bestehenden dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Möglichkeiten (z. B. Personalgestellungen bzw. Zuweisung) weiterbeschäftigen.
- b) Die Weiterverwendung erfolgt grundsätzlich am bisherigen Arbeitsplatz und Arbeitsort; ausgeprägte Organisationsstrukturen für Autobahnen bleiben an ihren Standorten erhalten.

Die Personalvertretungen werden in diesen Prozess eingebunden. Die zuständigen Berufsverbände und Gewerkschaften werden ebenfalls beteiligt.

Zu 4:

Die Verteilung der Versorgungslasten zwischen Bund und Ländern wird sich nach den Bestimmungen des Versorgungslasten-Staatsvertrages richten. Die ursprünglichen Altersgrenzen für den Personalübergang auf den Bund sind entfallen.

Der Bund wird auch die von der Neuregelung betroffenen und nicht wechselbereiten Beschäftigten im Rahmen der bestehenden dienst-, arbeits- und tarifrechtlichen Möglichkeiten (z. B. Personalgestellungen bzw. Zuweisung) weiterbeschäftigen. Die Länder erhalten insoweit eine Erstattung der Personalvollkosten.

Hinsichtlich der Tarifverträge gibt das Fernstraßen-Überleitungsgesetz nun vor, dass auf die Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildenden des Fernstraßen-Bundesamtes die für Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildende des Bundes jeweils geltenden Tarifverträge und sonstigen Bestimmungen anzuwenden sind. Für die Beschäftigten bei der Gesellschaft privaten Rechts im Sinne des Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetzes sind Tarifverträge abzuschließen. Für die Überleitung der Beschäftigten werden Überleitungstarifverträge angestrebt.

Zu 5:

Der Bund hat in den gesetzlich verankerten Leitlinien für den Überleitungsprozess niedergelegt, dass die Weiterverwendung grundsätzlich am bisherigen Arbeitsplatz und Arbeitsort erfolgt; ausgeprägte Organisationsstrukturen für Autobahnen bleiben an ihren Standorten erhalten.

Zu 6:

Eine einvernehmliche Festlegung der zukünftigen Standorte der neuen Bundesbehörde einschließlich der Niederlassungen in Niedersachsen wurde nicht gesetzlich geregelt. Hier wurden nur Rahmenvereinbarungen getroffen. So darf die Infrastrukturgesellschaft nur bis zu zehn Tochtergesellschaften gründen. Die Weiterverwendung der Beschäftigten bleibt aber grundsätzlich am bisherigen Arbeitsplatz und Arbeitsort erhalten; ausgeprägte Organisationsstrukturen für Autobahnen bleiben an ihren Standorten erhalten.

Weiterhin beinhaltet das, dass eine indirekte Privatisierung über öffentlich-private Partnerschaften sowie eine versteckte Privatisierung über eine Kreditfähigkeit der Gesellschaft durch konkrete grundgesetzliche oder gesetzliche Formulierungen ausgeschlossen wird.

Es beinhaltet weiter, dass klare rechtliche Festlegungen für eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Bundesinfrastrukturgesellschaft sowie für eine umfassende Transparenz über Informationen und Entscheidungen der Bundesinfrastrukturgesellschaft sowie Beteiligungsrechte für Bürgerinnen und Bürger gesetzlich verankert werden.

Im Ergebnis des parlamentarischen Prozesses ist jetzt eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Infrastrukturgesellschaft und möglichen Tochtergesellschaften ausgeschlossen. Dies wurde verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich geregelt. In Artikel 90 Abs. 2 GG wurde der Satz eingefügt: „Eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung Dritter an der Gesellschaft und deren Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen.“

Eine funktionale Privatisierung durch die Übertragung eigener Aufgaben der Gesellschaft auf Dritte, z. B. durch Teilnetz-ÖPP, wird ausgeschlossen. In Artikel 90 Abs. 2 GG wurde dazu der Satz eingefügt: „Eine Beteiligung Privater im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften ist ausgeschlossen für Streckennetze, die das gesamte Bundesautobahnnetz oder das gesamte Netz sonstiger Bundesfernstraßen in einem Land oder wesentliche Teile davon umfassen.“ Im zugehörigen Infrastrukturgesellschaftserrichtungsgesetz wurde zudem geregelt, dass die Einbeziehung Privater nur erfolgen darf, wenn sich der Vertrag auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 km erstreckt. Mehrere Vorhaben dürfen nicht miteinander verbunden werden.

Eine Übertragung von Altschulden auf die Gesellschaft wird ausgeschlossen. Die Gesellschaft wird nicht kreditfähig. Das wirtschaftliche Eigentum geht nicht an die Gesellschaft über, sondern bleibt beim Bund. Die Übertragung und die Überlassung von (Nießbrauch-)Rechten wurden ausgeschlossen.

Die Gesellschaft wird als GmbH errichtet. Die Evaluationsklausel, die eine einfache Umwandlung zur AG ermöglicht hätte, wurde gestrichen. Der Gesellschaftsvertrag der GmbH und wesentliche Änderungen bedürfen nun der vorherigen Zustimmung durch den Haushaltsausschuss und den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages. Mitglieder des Deutschen Bundestages sind zudem im Aufsichtsrat der Gesellschaft vertreten.

Weitere parlamentarische Kontrollrechte und Eingriffsmöglichkeiten ergeben sich, da die zweckgebundenen Einnahmen (LKW-Maut, PKW-Maut) der Gesellschaft auch weiterhin über den Bundeshaushalt zufließen. Der fünfjährige Finanzierungs- und Realisierungsplan der Gesellschaft bedarf der vorherigen Zustimmung durch den Haushaltsausschuss und den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages. Das nach § 69 a Bundeshaushaltsordnung für die Beteiligungsführung zuständige Gremium ist über die neue Gesellschaft zu unterrichten. Vertreter der Geschäftsführung der Gesellschaft sind zur Auskunft vor dem Gremium befugt und verpflichtet. Eine unabhängige externe Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft sowie möglicher Töchter wird sichergestellt, indem entsprechende Prüfrechte des Bundesrechnungshofes verankert werden.

Zu 7:

Die Länder haben nach dem Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz nun die Aufgabe, bereits vor dem 01.01.2021 eingeleitete Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren bis zu deren Abschluss fortzuführen. Damit wird sichergestellt, dass Niedersachsen seine begonnenen Autobahnplanungen auch zum Abschluss bringt. Die Bundesstraßenprojekte des Bundesverkehrswegeplanes (BVWP) werden ohne Aufgabenübergang fortgeführt, da Niedersachsen sich für den Erhalt der Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen - und damit der Planfeststellung der zugehörigen Projekte - ausgesprochen hat.

Zu 8:

Die Gesellschaft wird als GmbH errichtet. Die Evaluationsklausel, die eine einfache Umwandlung zur AG ermöglicht hätte, wurde gestrichen. Der Gesellschaftsvertrag der GmbH und wesentliche Änderungen bedürfen nun der vorherigen Zustimmung durch den Haushaltsausschuss und den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages. Mitglieder des Deutschen Bundestages sind zudem im Aufsichtsrat der Gesellschaft vertreten.

Zu 9:

In den anstehenden Verhandlungen mit dem Bund wird Niedersachsen auf eine auskömmliche und bedarfsgerechte Finanzierung für Bundesstraßen hinwirken.