

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft zum Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74, 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) sowie zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften

Allgemein:

Am 24. November 2016 hat die Bundesregierung einen Referentenentwurf zur Änderung zahlreicher Vorschriften des Grundgesetzes sowie zu einem Begleitgesetz vorgelegt, der die Vereinbarungen des Bundes und der Länder über die Zukunft der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vom 14. Oktober 2016 ausfüllen und konkretisieren soll. Im Rahmen der Verbändeanhörung wurde eine extrem kurze Frist zur Bewertung dieses umfassenden Regelungsvorhabens gesetzt. Der Gesetzentwurf soll bereits am 9. Dezember vom Bundeskabinett beschlossen werden.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) hält diese Vorgehensweise angesichts der Tragweite der anstehenden Entscheidungen für vollkommen unangemessen und verantwortungslos:

Mit dem Referentenentwurf wird eine Neuausrichtung des Verhältnisses von Bund und Ländern angestrebt, die in ihrer Bedeutung den Reformen der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform I und II) gleichkommt.

Mit der Reform des Länderfinanzausgleichs soll der Ausgleich von Finanzungleichgewichten zwischen den Ländern stark vertikalisiert werden, d.h. nicht mehr zwischen den Ländern, sondern über den Bund erfolgen. Dem Bund sollen darüber hinaus umfassende Kompetenzen zur Gestaltung, Steuerung und Kontrolle bisher den Ländern obliegender Zuständigkeiten und Aufgaben übertragen werden, die dem gegebenen föderalen System fremd sind und die Tendenz einer Vereinheitlichung und Zentralisierung von Gesetzgebung und Verwaltung mit Wirkung bis in die Kommunen erkennen lassen. Die Finanzspielräume der Haushalte der Länder und Kommunen werden durch das Gesetzgebungspaket auf Jahre oder Jahrzehnte festgelegt. Dies gilt erst Recht in einer Situation, in der durch Schuldenbremse und Stabilitätsrat der Konsolidierungsdruck auf Länder deutlich verschärft wird.

In den letzten Wochen wurde intensiv darüber diskutiert, wie und in welchem Umfang Bundesfernstraßen durch den Bund übernommen und welche Privatisierungsziele damit verfolgt werden bzw. -risiken sich dahinter verbergen. Dieses wichtige Infrastrukturthema wird nunmehr um allgemeine Fragen der Finanzierung und Aufgabenerledigung im föderalen Staat und der Weisungs- und Kontrollrechte des Bundes erweitert, die in der Öffentlichkeit bisher nicht diskutiert sind.

Zu den wesentlichen Änderungen zählen

- die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs einschließlich erweiterter Kontrollrechte des Stabilitätsrates anhand der EU-Kriterien zur Haushaltsdisziplin,
- eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, um den Zugang und die Verfahren digitaler Verwaltungsleistungen für Bund, Länder und Kommunen verbindlich regeln zu können sowie Standards für öffentliche Online-Dienstleistungen,
- die Übernahme der Bundesautobahnen in die Verwaltung des Bundes einschl. Gründung einer privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft,
- länderübergreifende Zuständigkeiten und Mehrheitsentscheidungen beim Steuervollzug.

ver.di fordert Bund und Länder auf, einen konstruktiven Dialog auf den Weg zu bringen, der die Interessen der Bürgerinnen und Bürger an der Zukunftsfähigkeit ihres Gemeinwesens sowie der Beschäftigten in den betroffenen Betrieben und Verwaltungen einbezieht. Derart weitreichende Reformen dürfen nicht allein machtpolitisch geprägten Aushandlungsprozessen der staatlichen Institutionen selbst überlassen werden.

Soweit ver.di nur zu einzelnen Regelungsgegenständen des Referentenentwurfs Stellung nimmt, ist dies nicht abschließend und allein dem hohen Zeitdruck durch die Bundesregierung geschuldet.

Zu einzelnen Regelungskomplexen:

Übernahme der Bundesautobahnen sowie autobahnähnlicher Bundesfernstraßen in die Verwaltung des Bundes und Errichtung einer privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft

ver.di spricht sich insgesamt gegen die geplante Grundgesetzänderung wie auch die Gründung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr aus.

Eine Reform der Auftragsverwaltung, wie sie mehrfach und dezidiert z.B. Bodewig II 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 den Handlungsbedarf bei einer Verbesserung der Steuerung der Investitionsmittel und damit Einhaltung des Bundesverkehrswegeplans durch belastbare Vereinbarungen zwischen der zuständigen Bundesebene und den Ländern. Der unbestreitbare Reformbedarf bei der Auftragsverwaltung und an anderen Stellen ist 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- und Controllingssystemen durch das zuständige Bundesministerium.

Zur Änderung von Artikel 90 und Einfügung eines Artikels 143e Grundgesetz

Durch die Änderung von Artikel 90 Grundgesetz soll den Ländern die Auftragsverwaltung für Bundesautobahnen und autobahnähnliche Bundesstraßen entzogen und einer Gesellschaft privaten Rechts übertragen werden. Dadurch drohen bewährte Strukturen und die gemeinschaftliche 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. Die Übernahme auch autobahnähnlicher Bundesstraßen würde bisher vorhandene Synergieeffekte wesentlich mindern und schwer beherrschbare Schnittstellen zwischen Bund und Ländern und Kommunen, die weiterhin für Planung, Bau und Betrieb der übrigen Straßen einschließlich nicht-autobahnähnlicher Bundesfernstraßen zuständig bleiben, schaffen. 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.

Die neue Verkehrsinfrastrukturgesellschaft würde Ausführungsort und -verantwortung räumlich und institutionell trennen. Viele Baumaßnahmen können aber nicht unabhängig von ihrer räumlichen Umgebung geplant und durchgeführt werden. Wenn Verkehrsströme auf andere Verkehrsträger ausweichen oder sich neue Wege suchen können, ist eine dezentrale Verantwortung von großer Bedeutung. Zudem bedarf es dezentraler Strukturen, um Bürger/-innen und Nutzer/-innen künftig stärker in die Verkehrsprojekteplanung einzubeziehen.

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 skizzierten 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.

Der Entwurf der Grundgesetzänderung sieht vor, dass neben den Bundesautobahnen (BAB) auch die an BAB anknüpfenden autobahnähnlichen Bundesstraßen – also die zweibahnigen Bundesstraßen – in die Verwaltung des Bundes übergehen sollen. Damit würden die Länder die Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der verkehrlichen Erschließung der ländlichen Regionen und der für ihre dezentrale Wirtschaftsstruktur wichtigen Hauptverkehrsachsen verlieren. Den Ländern würden auch wichtige Gestaltungsmöglichkeiten für das gesamte Netz der Bundesstraßen beschnitten. Vor diesem Hintergrund lehnt ver.di eine Erstreckung der Bundesverwaltung auf autobahnähnliche Bundesfernstraßen ab. Es muss sichergestellt werden, dass die Länder eine ausreichende Finanzierung für die verbleibenden Bundesstraßen erhalten.

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 eine GmbH – Rechtsform gewählt wird, müsste ergänzend in Artikel 90 GG – dem Vorbild der ASFINAG folgend – eine Staatshaftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft aufgenommen werden. Dadurch kann eine sehr günstige Kreditaufnahme gewährleistet werden.

Damit würde das politische Ziel, die Bundesfernstraßen in öffentlichem Eigentum zu halten, eindeutig dokumentiert. Eine Privatisierung von Aufgaben bzw. Ausgliederungen in eigene Gesellschaften lehnt ver.di ab.

Der Zeitraum bis 31. Dezember 2020 zur Übernahme der Bundesautobahnen und zahlreicher Bundesstraßen ist völlig unzureichend. Innerhalb von 3 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 verlängert werden.

Die zuständige oberste Bundesbehörde soll weisungsbefugt gegenüber den Landesbehörden für die Umwandlung der Auftragsverwaltung für die Bundesautobahnen und autobahnähnlichen Bundes-

fernstraßen sein. Verwaltungsvorschriften sollen dazu ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden. Damit würde die bisherige kooperative föderale Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern beendet.

Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr und Überleitungsgesetz

Mit dem Gesetz zur Errichtung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr in Artikel 12 des Referentenentwurfs soll die Grundgesetzänderung praktisch umgesetzt werden.

Die vorgesehene Regelung ordnet entsprechend der bisherigen Vorschrift das Eigentum am Bundesfernstraßennetz dem Bund zu. Diese Eigentumsregelung verhindert jedoch nicht eine noch in der Diskussion innerhalb der Bundesregierung befindliche Option einer weitgehenden Privatisierung des Fernstraßennetzes. Das zivilrechtliche Eigentum ist hier nicht der entscheidende Rechtstitel. Denn die Bedeutung des zivilrechtlichen Eigentums bei öffentlichen Straßen ist 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 der Nutzungsberechtigte (siehe ASFINAG) entscheidet über das Schicksal der Straße, ihre Nutzung und ihre Veränderung. Die verfassungsrechtliche Garantie in Absatz 1 trifft deshalb letztlich nur das zivilrechtliche „Resteigentum“ das trotz der Widmung und nach der Nutzungsübertragung noch übrig bleibt. Eigentum und durch die Unveräußerlichkeit bewirkte Eigentumsgarantie schützen somit 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.

Nachdem die Eigentumsgarantie in Artikel 90 Absatz 1 GG-E keine hinreichende Bestimmung des gewollten Privatisierungsumfangs 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 zu 100 % im Eigentum des Bundes sein. Der Verkauf von Anteilen an Private muss ausgeschlossen werden. 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 % 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. Beispiel hierfür ist die seit Jahren von der EU nicht beanstandete österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG - 100 % Staatsbesitz, Nutzungsziehungsrechte, Staatsgarantie für die Schulden).

Bei der Ausgestaltung von Art. 90 Absatz 2 GG-E ist auch eine weitgehende Privatisierung der Bundesautobahnen über die Nutzung, etwa durch eine sehr langfristige Übertragung umfangreicher ÖPP-Vorhaben zu untersagen. Insbesondere die Übertragung ganzer Teilnetze kann in Hinblick auf die in Art. 90 statuierte staatliche Verantwortung kann ansonsten einer materiellen Verfassungsänderung nahekommen.

Problematisch sind zudem 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. Um einer unkontrollierten Privatisierung entgegenzuwirken, sollte der Entwurf zumindest ausdrücklich klarstellen, dass der Bund auch Alleineigentümer der Gesellschaftsanteile der Tochtergesellschaften nach § 4 Abs. 2 ist.

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

Ob die Grundgesetzänderung, die im Wortlaut nur eine Gesellschaft privaten Rechts vorsieht, Tochtergesellschaften überhaupt zulässt, ist fraglich. Das Gleiche gilt für eine verfassungsrechtlich fragwürdige Veräußerung der Tochtergesellschaften. Soweit der Bund an der Gründung von Tochtergesellschaften festhält, müsste gesetzlich eine 100-Prozentbeteiligung der Infrastrukturgesellschaft 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

ver.di lehnt die geplanten Regelungen zum Personalübergang in Artikel 14 des Referentenentwurfs ab und fordert den Abschluss eines Überleitungstarifvertrages. Die einseitige und willkürliche Zwangszuordnung von Teilen der Beschäftigten verstößt sowohl gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 als auch gegen das Gebot der Berufsfreiheit gem. Artikel 12 Grundgesetz.

Die Länder werden nach § 1 des Gesetzesentwurfs verpflichtet, ihren Personalbestand zu erfassen und zu dokumentieren. Diese Auflistung soll bei den Beschäftigten auch Verwendungsvorschläge enthalten sowie sämtliche personenbezogene Daten. Der Bund will selbst und allein über die Übernahme der einzelnen Beschäftigten entscheiden. ver.di kritisiert an dieser Stelle die drohende Willkür bei den einzelnen Personalentscheidungen. Auch bezweifelt ver.di, dass das BMVI solche Entscheidungen mit erheblicher Tragweite für die Beschäftigten und die neue Gesellschaft überhaupt bewerkstelligen kann. Abgesehen davon sind die datenschutzrechtlichen Auswirkungen derzeit nicht absehbar. Das deutsche Datenschutzrecht ist bislang noch nicht an die Datenschutz-Grundverordnung 2016/679 (EU) angepasst worden. Auch die Umsetzung der Richtlinie 2016/680 (EU) ist noch nicht erfolgt. Vor diesem Hintergrund sind Konflikte mit derzeitigen und künftigen Bestimmungen des Beschäftigtendatenschutzes nicht auszuschließen

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.

Die weiteren Regelungen für die Überleitung von Beamtinnen und Beamten (§3) sowie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden (§5) sollen die Beschäftigung bei der neuen GmbH bzw. dem Bundesamt ermöglichen.

Die Beamtinnen und Beamten, die bisher in einem Dienstverhältnis zu einem Land stehen, sollen zunächst zum neuen Bundesamt versetzt und dann der GmbH zugewiesen werden. Hier stellen sich beamtenrechtliche Fragen nach den konkreten Maßnahmen im Zuge der Versetzung und der sozialen Abfederung. Ein solches Vorhaben ist in diesem Umfang bislang einmalig.

§ 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 Art. 14, § 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. Für ver.di entspricht das 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 Infrastrukturgesellschaft und das Fernstraßenbundesamt in alle Rechte und Pflichten aus den im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden Arbeitsverhältnissen eintreten. Die ausdrückliche Regelung einer Gesamtrechtsnachfolge ist zwingend erforderlich. § 10 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs ist insoweit uneindeutig, weil das Zusammenspiel zwischen Beleihung und vermeintlicher Gesamtrechtsnachfolge nicht geklärt wird.

Trotz der vorgesehenen Anwendung des TVöD Bund bei der Infrastrukturgesellschaft 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).

ver.di wiederholt deshalb nachdrücklich die Forderung nach einem Tarifvertrag zur Überleitung mit dem die sich aus dem Übergang ergebenden Fragen geregelt und auch betriebsbedingte Kündigungen ausgeschlossen werden und die Interessen der Beschäftigten entsprechende Berücksichtigung finden. Auch mit den Ländern sind tarifvertragliche Regelungen zum 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 PR nicht vertreten fühlen. Hier wären andere Übergangslösungen notwendig, die eine Wahrnehmung der Mitbe-

stimmung im Übergangszeitraum ermöglichen. Offen ist auch, ob sich das Übergangsmandat des Personalrats auf Tochtergesellschaften erstreckt, die vor Errichtung eines Betriebsrates in der Infrastrukturgesellschaft Verkehr gegründet werden. Gänzlich unregelt ist die Frage, ob der Betriebsrat der Obergesellschaft seinerseits ein Übergangsmandat für später gegründete Tochtergesellschaften erhält. Auch dies spricht für die Notwendigkeit eines Überleitungstarifvertrages.

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 Art. 14 § 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.

Neuordnung des Länderfinanzausgleichs

Zur Änderung von Artikel 107 GG sowie zur Änderung des Maßstäbe- und des Finanzausgleichsgesetz

Die Finanzspielräume der Haushalte der Länder und Kommunen werden durch die geplante Gesetzgebung auf Jahre oder Jahrzehnte festlegen. Dies gilt erst Recht in einer Situation, in der durch Schuldenbremse und Stabilitätsrat der Konsolidierungsdruck auf die Länder deutlich verschärft wird. Zudem ist der Handlungsspielraum der Länder und ihrer Kommunen durch unterschiedliche Ausgangsbedingungen geprägt: In den neuen Regelungen sind keine Lösungen für die aufgelaufenen Schulden vorgesehen – nicht einmal die Möglichkeit der gemeinsamen Kreditaufnahme, die die Zinsausgaben für hoch verschuldete Gebietskörperschaften reduzieren könnte. Die stärkere Berücksichtigung der kommunalen Ausgaben bei der Bestimmung der Finanzkraft der Länder und der teilweise Ausgleich einer unterdurchschnittlichen Gemeindesteuerkraft durch Bundesfinanzhilfen sind zu begrüßen, sie wird aber nicht ausreichen, um die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen ausgleichen zu können.

Der Versuch der Neuregelung des Finanzausgleichssystems im bundesdeutschen Föderalismus zieht sich seit mehreren Jahren hin. Aus dem Jahr 2013 stammt ein erstes „Meinungsbild der Länder“, das die Bandbreite der unterschiedlichen Vorstellungen und Interessen deutlich macht. Bis zur Einigung am 14. Oktober 2016 existierten lediglich kurze Papiere, die allenfalls Eckpunkte einer Neuregelung skizzierten. Auch das Einigungspapier legt auf knapp drei Seiten kurze Eckpunkte fest, weitere knapp drei Seiten sind Eckpunkte, die mit der notwendigen Neuregelung des Finanzausgleichssystems im engeren Sinn nicht im Zusammenhang stehen. Eine zu den Eckpunkten der Einigung vorliegende tabellarische Übersicht auf einer Seite, die die Finanzwirkung von Maßnahmen für einzelne Länder zeigen soll, ist nach Aussage von Expertinnen und Experten nicht nachvollziehbar und war schon gar nicht im Rahmen des eintägigen Einigungstreffens im Detail zu verifizieren.

Bund und Länder haben sich, so stellt sich dies klar dar, am 14. Oktober 2016 auf einen Kompromiss verständigt, der in seinen kurzfristigen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte – die tabellarische Übersicht weist die Finanzverteilung nach Inkrafttreten der Neuregelung 2020 auf Basis der Steuerschätzung für das Jahr 2019 aus – nicht im Detail nachvollziehbar und in der längerfristigen Auswirkung auf die Finanzströme überhaupt nicht abschätzbar ist, zumal mit 2,6 Milliarden Euro ein beträchtlicher Teil der Ausgleichsmittel, die der Bund zugesagt hat, ein Festbetrag ist, der nach 2020 nicht dynamisiert wird.

Seit 24. November 2016 stehen Entwürfe zur Änderung des Grundgesetzes und eines Begleitgesetzes zur Verfügung, aus denen eine Gesamtwirkung der Änderung der Finanzströme ebenfalls nicht abschätzbar ist. Dazu bedürfte es Projektionen, die von Expertinnen und Experten nicht kurzfristig erarbeitet werden können und in einzelnen Punkten sicherlich zunächst strittig wären. Neben der Auswirkung veränderter Finanzströme auf die Haushalte selbst sind auch darüber hinaus Fragen klärungsbedürftig, so etwa, welche Folgen es für die ostdeutschen Länder längerfristig haben könnte, wenn sie im neuen System viel stärker von Bundeszuweisungen abhängig sind als bisher.

Zudem sind in den Gesetzentwürfen Formulierungen enthalten, die sich so nicht im Einigungspapier vom 14. Oktober wiederfinden. So legt das Einigungspapier beispielsweise fest, dass für Bremen und das Saarland Sanierungshilfen von 800 Millionen Euro gewährt werden. Im Gesetzentwurf sind diese Sanierungshilfen nur als Möglichkeit formuliert und an Schuldenabbau gebunden.

ver.di lehnt die Erhebung der EU-Vorgaben zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin über die Befugnisse des Stabilitätsrates ab. Diese Regelung würde eine verfassungsrechtliche Bindung an Vorgaben überstaatlich organisierter Dritter bewirken, die national nicht mehr demokratisch gestaltet und nicht einmal mehr vom Bundesverfassungsgericht geprüft werden könnte. Damit würde die mehrfach vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Rückbindung von Entscheidungen an nationale politische Prozesse im Grundgesetz ausgehebelt.

Eine Überprüfung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Einzelnen ist aufgrund der Kürze der Zeit nicht möglich.

Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, um den Zugang und die Verfahren digitaler Verwaltungsleistungen für Bund, Länder und Kommunen verbindlich regeln zu können sowie Standards für öffentliche Online-Dienstleistungen

Aus Sicht von ver.di muss eine digitale Verwaltungsagenda eine demokratische Agenda sein, die zuallererst die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger sowie von Unternehmen und Beschäftigten berücksichtigt. Das erfolgt im vorliegenden Entwurf äußerst ungenügend. Neben problematischen Folgen für das Bund-Länder-Verhältnis ist der vorliegende Gesetzesentwurf allenfalls als „digitalisierungsfreundlich“ zu bewerten, wobei das aber kein Selbstzweck sein kann. Dass die im Entwurf geregelten Vorhaben für die Bürgerinnen und Bürger großen Nutzen bringen, ist nicht zu erkennen.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung von Online-Verwaltungsangeboten

Die geplante Ermächtigung des Bundes in Artikel 74 Abs. 34 Grundgesetz, den informationstechnischen Zugang zu Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einschließlich Anwendungen, Standards und Sicherheitsanforderungen regeln zu können, geht weit über den in der Begründung zur Grundgesetzänderung erwähnten „Portalverbund“ hinaus. Tatsächlich sollen die Verwaltungsleistungen des Bundes, der Länder und der Kommunen konzentriert, zentralisiert und vereinheitlicht werden.

Dies wird in § 4 und 6 des geplanten Online-Zugangsgesetzes besonders deutlich: Danach erhielte der Bund das Recht, für elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren, die der Ausführung von Bundesgesetzen dienen, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Verwendung bestimmter IT-Komponenten und Kommunikationsstandards verbindlich vorzugeben.

Dies bedeutet einen Bruch mit grundlegenden Prinzipien des Bundesstaates und droht zugleich die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen zu gefährden. Die Ausführung der Bundesgesetze obliegt den Ländern, die dazu insbesondere die Verwaltungsverfahren festlegen können. Diese grundgesetzlich festgeschriebene Aufgabenverteilung ist aus historischen Gründen bewusst gewählt worden, um eine übermäßige Zentralgewalt des Bundes zu vermeiden und ihm eine unmittelbare Durchsetzungsmacht in der Fläche zu verwehren. Mit der geplanten Grundgesetzänderung würde dieser Zustand faktisch ins Gegenteil verkehrt. Der überwiegende Teil der Gesetze, die die Länder bzw. vor allem die Kommunen ausführen, sind Bundesgesetze. Obwohl es dabei bliebe, dass die Länder beim Erlass oder der Änderung solcher Gesetze die Verwaltungsverfahren regeln dürften (vgl. Art. 84 Grundgesetz), könnte der Bund ihnen dies ohne ihre Zustimmung technisch vorschreiben. Damit würde der Verwaltungsföderalismus schleichend ausgehöhlt. Zugleich würde damit auch der Gesetzgebungsföderalismus verändert, weil gerade die Verwaltungszuständigkeit der Länder ihre Mitwirkungsrechte begründet. Die Kommunen würden gleichfalls faktisch dem IT-Regime des Bundes unterworfen und hätten kaum noch Spielräume im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung.

Derart weitreichende Durchgriffsrechte, die die Machtbalance im Bundesstaat grundlegend berühren und die historischen Sicherungen gegen eine zentralistische Diktaturgefahr betreffen, müssen in der Gesellschaft grundlegend diskutiert werden und dürfen nicht über eine technisch anmutende Ermächtigungsvorschrift klammheimlich über Bord geworfen werden.

Gesetz über den Zugang zu Online-Verwaltungsangeboten

ver.di begrüßt, dass Informationen und Angebote der öffentlichen Verwaltung auch in Form von Online-Anwendungen für die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen angeboten werden und dieses Angebot verbessert werden soll.

In § 1 des geplanten Gesetzes heißt es, dass Bund und Länder ab einem Stichtag dazu verpflichtet sind, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

Da Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder zu großen Teilen durch die Kommunen ausgeführt werden und diese die Verwaltungsangebote bisher in höchst unterschiedlichem Ausmaß digital zur Verfügung stellen, sollte eine Übergangsphase eingeplant und von einem Stichtag abgesehen werden sowie die Weiterbildung und Qualifizierung der Beschäftigten, die die Verwaltungsleistungen erbringen, und die Bereitstellung von Qualifizierungsmöglichkeiten geregelt werden.

Die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme von Online-Angeboten der Verwaltung muss aufrecht erhalten bleiben. Die Online-Verwaltungsleistung darf deshalb nur ein zusätzlicher Kommunikationsweg neben dem Fortbestand persönlicher, telefonischer und schriftlicher Kommunikationswege sein. Dies sollte im Gesetz auch so festgehalten werden.

In § 3 wird festgelegt, dass der Zugang zu allen Portalen innerhalb des Verbunds durch ein einheitliches Nutzerkonto erfolgen soll. § 8 führt Rechtsgrundlagen zur Datenverarbeitung anlässlich der Identifizierung des Nutzers auf. ver.di stellt fest, dass grundlegende Freiheitsrechte der Nutzerinnen und Nutzer nicht ausreichend zur Geltung gebracht werden:

Die Arbeits- und Geschäftsprozesse des E-Governments sind so zu gestalten, dass sie die informationelle Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und den Beschäftigtendatenschutz nicht verletzen. Im Gesetzentwurf fehlen Hinweise zu Speicherfristen der im Nutzerkonto (§ 3) und Nutzerpostfach hinterlegten Vorgänge – Identitätsdaten sollen laut § 8 (3) dauerhaft gespeichert werden. Es fehlen Angaben zu Zugriffsrechten (Welche staatliche Stelle kann welche Daten sehen? Wie werden Zugangsberechtigungen erteilt?). In diesem Zusammenhang muss auch eine Weitergabe von Daten an Dritte einschl. Behörden ohne Zustimmung der Betroffenen ausgeschlossen werden. Auch fehlen Regelungen bezüglich der Löschung bzw. des Erlöschens des Kontos nach dem Ableben der Bürgerin/des Bürgers. Unklar ist bspw. ferner, was geschieht, wenn auf das Nutzerpostfach aufgrund von Krankheit nicht zugegriffen werden kann. Darin liegt ein weiterer Grund für die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung zusätzlicher Kommunikationswege, denn bei ausschließlich elektronischer Kommunikation wäre dies im Fall eines Betreuungserfordernis oder eines längeren Krankenhausaufenthaltes nur aufwändig im Vorfeld lösbar. Zugleich würde die Einrichtung von Stellvertretern oder Bevollmächtigten für die elektronische Kommunikation auch die Gefahr des Missbrauchs bergen.

Der Staat muss die Datensicherheit und den Datenschutz garantieren – auch, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die digitale Kommunikation mit Behörden und staatlichen Stellen zu erhalten und damit die Akzeptanz dieser Kommunikationsform zu gewinnen. Die Bereitstellung sicherer Verschlüsselungstechnologien durch den Bund ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen, stattdessen wird festgestellt: „Für die Einhaltung der IT-Sicherheitsstandards sind auch die Bürgerinnen und Bürger verantwortlich...“ (4.1 Erfüllungsaufwand Bürgerinnen und Bürger, S. 75) und auf eine zukünftig zu erstellende technische Richtlinie verwiesen (S. 96f). Hier besteht Nachbesserungsbedarf.

Digitale Kommunikationswege müssen für alle Bürgerinnen und Bürger zugänglich sein – auch für die ohne eigenen PC und ohne Internetzugang, weil sie sich diesen nicht leisten können. Wie der Zugang dieser Personen ermöglicht werden soll, bleibt im vorliegenden Entwurf unberücksichtigt, wenn es heißt, dass für diese „Mehraufwendungen etwa durch die Nutzung fremder Informationstechnik“ entstehen. Der vorliegende Gesetzentwurf ist unter den genannten Gesichtspunkten unzureichend.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen, die es Bundesministerien ermöglichen sollen, ohne Zustimmung des Bundesrats IT-Standards per Rechtsverordnung vorzugeben, sieht ver.di kritisch. Vorgesehen ist dies in § 4 (1) für Bundesministerien und in § 5 für das Bundesministerium des Inneren in Bezug auf Standards der IT-Sicherheit. Ebenso sehen wir die vorgesehene Ausdehnung der Machtfülle des IT-Planungsrats kritisch, wenn dieser in § 4 (2) für „sonstige Verwaltungsverfahren“ die Verwendung bestimmter IT-Komponenten vorgeben soll. Hier sind u.a. Fragen der Souveränität im Verwaltungshandeln der Länder und der Kommunen berührt. Es ist zum Beispiel nicht plausibel, warum der IT-Planungsrat Vorgaben für IT-Anwendungen für die Ausübung kommunaler Dienstleistungen machen sollte. Schließlich geht es laut Gesetzentwurf darum, „Portale miteinander zu einem gemeinsamen Portalverbund zu verknüpfen“ (§ 1) und nicht darum, ein gemeinsames Portal zu errichten.

ver.di fordert vor diesem Hintergrund mit Nachdruck, dass die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft verbindlich in die Struktur und die Arbeit des IT-Planungsrates einbezogen wird.

Länderübergreifende Zuständigkeiten und Mehrheitsentscheidungen beim Steuervollzug.

Die Änderungsvorschläge – Ergänzung eines Satzes in Artikel 108 Absatz 4 und Einfügung eines Absatzes 4a – hätten zur Folge, dass ein kleiner Kreis bestehend aus Bund und einer begrenzten Anzahl

an Ländern Mehrheitsentscheidungen treffen könnte. Von den Entscheidungen und daraus resultierenden Maßnahmen wären dagegen alle Länder betroffen. Diese Änderungen lehnt ver.di ab. Sie widerspricht den föderalen Grundprinzipien und entspricht auch nicht den Vereinbarungen aus dem Beschluss zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems vom 14. Oktober 2016.

Der Bund versucht hier, durch die Hintertür Kompetenzen an sich zu ziehen, die zu negativen Folgen im Steuervollzug führen könnten. Der Bund könnte im Alleingang Entscheidungen treffen, die nicht dem gerechten Steuervollzug dienen oder Möglichkeiten zur Verbesserung des Steuervollzugs blockieren. Dies bestätigen die Erfahrungen der vergangenen Jahre: Ankauf von Steuer-CDs auf Initiative einzelner Länder, das erfreulicherweise gescheiterte Abkommen mit der Schweiz oder die vom Bund in miserabler Datenqualität zur Verfügung gestellte Informationen aus den zwischenstaatlichen Abkommen zum Informationsaustausch. Auch bei den sog. Cum-Ex-Geschäften hat der Bund eine problematische Rolle eingenommen.

Außerdem zeugen die bisherigen Erfahrungen mit dem ZIVIT (IT-Abteilung des Bundeszentralamts für Steuern) nicht von den nötigen Kompetenzen auf diesem Gebiet. Als Beispiel sei nur die Datenbank ZAUBER zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs oder der steuerliche Internetabgleich genannt. Beide Verfahren haben bisher keine nennenswerten Ergebnisse gebracht. Ein weiteres Beispiel ist das Gesetzesvorhaben zum Manipulationsschutz bei digitalen Aufzeichnungssystem (Kassen). Hier hat der Bund das Verfahren jahrelang blockiert und nun auf Druck der Länder einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der eine überbordende Bürokratie erzeugt und das Ziel eines echten Manipulationsschutzes verfehlt.

Zum Begleitgesetz Artikel 8: Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes

Die für § 20 Finanzverwaltungsgesetz in Nr. 2 und 3 geregelten Punkte greifen massiv in die Organisationshoheit der Länder ein. Das lehnt ver.di ab. Zielführender wären bei Defiziten im Steuervollzug feste Vorgaben für eine personelle Mindestausstattung, die den Steuervollzug sicherstellt und sich an den Ergebnissen der Personalbedarfsberechnung orientiert. Organisatorische Maßnahmen können diese Defizite nicht ausgleichen.

Das in Absatz 2 neu formulierte Weisungsrecht bei der automatisierten Datenverarbeitung ist sehr kritisch zu betrachten, da letztendlich entscheidend ist, über welche Funktionalitäten ein Programm verfügt und welche Aufgaben mit dem Programm erledigt werden können. So kann z.B. die Weisung, ein bestimmtes Programm einzuführen, für den Fall, dass faktisch noch bessere Programme vorhanden sind, zu erheblichen Verschlechterungen im Steuervollzug führen.

Sinnvoller wäre es, nicht den Einsatz eines bestimmten Programmes anzuweisen, sondern klar zu definieren und anzuweisen, welche Aufgaben von dem Programm erfüllt werden müssen und welche Mindestanforderungen an die Funktionalität des Programms gegeben sind.

(Beispiel: Das in Hessen eingesetzte Programm für den Bereich Steuerfahndung ermöglicht einen Überblick auf alle Ermittlungsverfahren im Land. Dadurch werden parallele Ermittlungsverfahren, bei denen ein Fahnder aus dem Finanzamt A und ein Fahnder aus dem Finanzamt B unabhängig und ohne voneinander zu Wissen gegen die gleiche Person ermitteln, vermieden. In Bayern ist dies nicht möglich.)