



Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung  
des Landes Nordrhein-Westfalen

Research Institute for Regional and Urban Development  
of the Federal State of North Rhine-Westphalia

T E L E F A X

An / to: Landtag Nordrhein-Westfalen

z. H. / attn.: Frau Mareile Hemmer

Telefax-Nr. / fax-no.: 02 11 8 84-30 15

Von / from: Dr. Herbert Kemming

Datum / date: 3. August 1998

Tel. / phone: +49 (0)2 31 / 90 51-270

Seiten einschl. Deckblatt / pages incl. cover sheet: 6

Bemerkungen / comments:

Sehr geehrte Frau Hemmer,

als Anlage erhalten Sie meine schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Unterausschusses „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses am 19. August 1998.

Mit freundlichen Grüßen / best regards  
Im Auftrag / by order

Dr. Herbert Kemming

Leiter des Forschungsbereichs Verkehr

Bei fehlerhafter oder unvollständiger Übertragung bitte anrufen:

In case of faulty or incomplete transmission please contact:

+49 (0)2 31 / 90 51 - 0

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
12. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**12/ 2046**

A 06



# Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen

Öffentliche Anhörung des Unterausschusses „Personal“  
des Haushalts- und Finanzausschusses  
des Landtages Nordrhein-Westfalen

am 19. August 1998

zum Thema

**Gesetz zur Neufassung des Landesreisekostengesetzes, zur Änderung des  
Landesumzugkostengesetzes, zur Änderung des Ausschußmitglieder-  
Entschädigungsgesetzes und zur Überlassung von Parkflächen bei  
Landesbehörden**

Dr. Herbert Kemming  
Leiter des Forschungsbereichs Verkehr

## 1. Vorbemerkung

Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung dankt für die Einladung zu der Anhörung und hofft, aus seiner praxisorientierten Forschungstätigkeit und seinen Erfahrungen Einschätzungen und Anregungen zur Weiterentwicklung der vorliegenden Regelungen geben zu können.

## 2. Anmerkungen zur Neufassung des Landesreisekostengesetzes

Zentrale Zielgrößen des neuen Reisekostenrechtes sind

1. Priorität für die Nutzung des Öffentlichen Verkehrs,
2. Verwaltungsvereinfachungen sowie (weitere)
3. direkte Einsparungen von Ausgaben.

Die Priorisierung des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) ist erklärtes Ziel der Landesregierung, das sich in unterschiedlichen Bereichen ihrer Politik niederschlägt. Zu Recht geht sie davon aus, daß den Regelungen in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich aus Gründen der Glaubwürdigkeit dabei eine erhöhte Aufmerksamkeit zukommt.

Dem Grundsatz der Priorisierung des Öffentlichen Verkehrs wird insbesondere dadurch Rechnung getragen, daß in den Fällen, in denen triftige Gründe für die Benutzung anderer als Öffentlicher Verkehrsmittel nicht vorliegen, den Beschäftigten eine Wegstreckenentschädigung gezahlt wird, die sich an den Fahrpreisen des ÖV orientiert. Hier erscheint als generelle Regelung sogar eine weitere Absenkung der Wegstreckenentschädigung auf das Niveau der tatsächlichen Fahrpreise des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) gerechtfertigt. In gut mit dem ÖPNV erschlossenen Gebieten der Verkehrsverbünde beispielsweise könnte – pauschal – der ÖPNV-Fahrpreis bezahlt werden, unabhängig davon, welches Verkehrsmittel tatsächlich benutzt wird. Lediglich in den Fällen, in denen eine zumutbare ÖPNV-Erreichbarkeit nicht gegeben ist, würden die verkehrsmittelbezogenen Regelungen greifen. Im Ergebnis würde dadurch die Abwicklung weiter erleichtert sowie ein Anreiz für die Nutzung des Fahrrades oder das Zu-Fuß-Gehen gegeben.

Eine deutliche Verwaltungsvereinfachung wie auch eine Reduzierung der Zahlungsverpflichtungen des Landes erbringt die Abschaffung der Reisekostenstufen nach Gehaltsgruppen. Folge sind Vereinfachungen bei der Fahrkostenerstattung, den Tagegeldern für Verpflegungsmehraufwand und der Erstattung der Übernachtungskosten:

- Bislang etwa steht einem Beamten der Reisekostenstufe B (A 11 bis A 15) die Benutzung der 1. Klasse zu, unabhängig von der zurückgelegten Entfernung. In Zukunft soll bei Bahnreisen bis 150 km die 2. Klasse, in Hochgeschwindigkeitszügen nur die 1. Klasse ersetzt werden. Da sich eine Vielzahl von Dienstreisen eher auf das regionale Umfeld bezieht, sind dadurch erhebliche Einsparungen zu erwarten.
- Durch die Übernahme der Tagegelder des Einkommensteuerrechts entfällt die Differenzierung nach Reisekostenstufen. Aus dem Wegfall der Zahlung von Tagegeldern für Dienstreisen von bis zu 8 Stunden resultieren eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung wie auch direkte Einsparungen, da gegenwärtig ein Großteil der Dienstreisen innerhalb dieses Zeitrahmens abgewickelt wird. Für eintägige Dienstreisen, die länger dauern, sieht

das neue Reisekostenrecht leichte Einsparungen vor. Allerdings orientieren sich die Tagegelder für mehrtägige Dienstreisen nunmehr am bisherigen Höchstsatz für mehrtägige Dienstreisen der Reisekostenstufe C. Diese einkommensteuerlichen Ansätze erscheinen durchaus plausibel, wenn man bedenkt, daß durch die Tagegelder lediglich der Verpflegungsmehraufwand abgedeckt werden soll. Dieser ist bei eintägigen Dienstreisen durch die neuen Sätze durchaus abgedeckt; bei mehrtägigen Dienstreisen tragen die neuen Sätze dem faktisch höheren Aufwand Rechnung. Sozialen Belangen wird insbesondere dadurch Rechnung getragen, daß die Einsparungen bei höheren Gehaltsgruppen höher ausfallen als bei niedrigeren.

Als zusätzliche Einsparung im Landeshaushalt ist zu berücksichtigen, daß die Pauschalversteuerung der Differenzbeträge der heutigen Tagegelder zu den einkommensteuerlichen Tagegeldern entfällt.

- Die einheitliche Übernachtungskostenerstattung vereinfacht die Abrechnung. Da die angesetzten niedrigen Sätze i.d.R. nicht ausreichen, kommt im Einzelfall der Wahl einer preiswerten Übernachtungslösung eine hohe Bedeutung zu.

Primär Verwaltungsvereinfachungen bringt das neue Reisekostenrecht in den Fällen, in denen aus triftigem Grund private Pkw genutzt werden. Die bisherigen komplizierten Differenzierungen entfallen.

Insgesamt wird das neue Reisekostenrecht damit den Öffentlichen Verkehr stärken und darüber hinaus für das Land Verwaltungsvereinfachungen und direkte Einsparungen im Haushalt erbringen. Es steht damit in voller Übereinstimmung mit den erklärten Zielen der Landesregierung. Soziale Unverträglichkeiten sind dabei nicht zu erkennen.

Die qualitativen Aussagen zu den verkehrlichen und haushaltsmäßigen Wirkungen konnten angesichts der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht näher quantifiziert werden. Es muß davon ausgegangen werden, daß sich die Reisekostenprofile unterschiedlicher Landesbehörden deutlich voneinander unterscheiden. Die Kenntnis des Mengengerüsts wäre hier eine wichtige Voraussetzung für quantitative Wirkungsabschätzungen. Interessant wäre es dabei auch, Reise- und Abrechnungsverhalten unter gegenwärtigem Recht zu untersuchen. Bereits heute wird davon auszugehen sein, daß Beschäftigte nicht in jedem Falle die ihnen gesetzlich zustehenden Möglichkeiten (z.B. Nutzung der 1. Klasse, Abrechnung von Tagegeldern für Dienstreisen von weniger als 8 Stunden Dauer) nutzen, um Kosten zu sparen.

Grundsätzlich erscheint mir die Neufassung des Reisekostengesetzes also durchaus zielführend. Dennoch möchte ich, da sich das Gesetz ja noch in der Konzeptionisierungsphase befindet, eine Anregung geben, die Verwaltungsvereinfachungen und mehr dezentrale Entscheidungsverantwortung erbringen sowie die Mitarbeitermotivation stärken könnte:

Aus meiner Sicht erscheint es nämlich durchaus sinnvoll zu hinterfragen, ob grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf die Nutzung der ersten Klasse bei der Bahn (ab 150 km) festgeschrieben werden sollte. Nimmt man als zentrale Zielgröße für die konkrete Abwicklung einer Fahrt, daß die Beschäftigten während der Fahrt die Chance haben sollten, effektiv zu arbeiten, bzw. nach einem anstrengenden Dienstgeschäft zu regenerieren, läßt sich dieses Ziel – zumindest zu Schwachlastzeiten – vielfach auch in der zweiten Klasse auf einem reservierten Platz erreichen. Würde man die Entscheidung für die zu benutzende Klasse in das Ermessen einzelner Behörden legen und die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene Regelung lediglich als

Obergrenze verstehen, ließen sich hier durchaus weitere Sparerfolge für das Land erzielen. Andererseits sollte dann auch die Möglichkeit bestehen, beispielsweise in einem Hochgeschwindigkeitszug wie dem Thalys von Köln nach Brüssel zur Verbesserung der Arbeitseffizienz die erste Klasse zu benutzen.

Grundsätzlich sind diese Wahlentscheidungen nach dem Wortlaut des § 5 Abs. 1 und 2 – in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung der Ausführungsbestimmungen – durchaus bereits möglich; entscheidend ist hier aber die Konkretisierung des Begriffes der triftigen Gründe. Mein Änderungsvorschlag geht in die Richtung, den generellen Rechtsanspruch auf die 1. Klasse abzuschaffen, dafür aber den Entscheidungsspielraum der einzelnen Dienststellen weit(er) zu fassen. Erfahrungen in unserem Institut zeigen, daß viele Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter vielfach schon heute auf die Nutzung der 1. Klasse verzichten, um Kosten zu sparen. Andererseits empfinden sie manche der heutigen Regelungen als zu starr, wie etwa die gegenwärtigen Voraussetzungen für die Nutzung von Hochgeschwindigkeitszügen. Wichtig für den Erfolg einer dezentralen Lösung, die die Kreativität der Mitarbeiter vor Ort nutzt, ist daher, daß Effizienzgesichtspunkte der Beschäftigten berücksichtigt werden und daß Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich von ihrem Dienstherrn fair behandelt fühlen. Diese Ansprüche lassen sich am ehesten durch flexible Regelungen, die vor Ort getroffen werden, erfüllen, weniger durch starre landesweite Vorgaben.

### 3. Anmerkungen zum Gesetz zur Überlassung von Parkflächen bei Landesbehörden

Es erscheint sachgerecht, wenn das Land für die Überlassung von Parkflächen an die Beschäftigten ein Entgelt erhebt. Denn eine Nichterhebung stellt eine faktische Subventionierung der Pkw-Nutzer unter den Beschäftigten dar; aus Gründen der Gleichbehandlung aller Beschäftigten sowie auch aus verkehrspolitischen Gründen müßten die Nutzer anderer Verkehrsmittel eine vergleichbare Zuwendung erhalten. Für Nutzer des Öffentlichen Verkehrs ist das unmittelbar einsichtig. Aber auch Beschäftigte, die zu Fuß oder mit dem Fahrrad zum Dienst kommen, müßten gleichgestellt werden. Sie wohnen i.d.R. in der Nähe ihrer Dienststelle und tragen dafür vielfach höhere Wohnkosten. Diese werden aber nicht subventioniert.

Die in den Erläuterungen dargestellten persönlichen Gründe, die einen Ausnahmetatbestand begründen, verhindern Härten bei Anwendung dieser Regelungen.

Verkehrspolitisch erwünscht ist die Kombination der Erhebung von Parkraumentgelten mit dem Job-Ticket: Über den Kauf des preisgünstigen Job-Tickets erwerben die Beschäftigten die Berechtigung zum Parken ihres Pkw zu einem Entgelt, das deutlich unter den Marktpreisen für Parkraum liegt. Gleichzeitig erhalten sie damit die Möglichkeit, den ÖPNV zu nutzen, wobei die Teilnahme eines großen Anteils der Beschäftigten einen günstigen Preis garantiert.

Parkraumbewirtschaftung gibt es nicht zum Nulltarif. Die Einführung bindet insbesondere Personal für die Organisation und die Überwachung; ein Verzicht auf die Überwachung setzt technische Maßnahmen voraus, die Investitionsmittel binden und unterhalten werden müssen. Bei Behörden, die heute bereits ihren Parkraum verwalten, werden kaum zusätzliche Kosten entstehen. Anders sieht das aber beispielsweise bei Hochschulen aus, bei denen es eine Parkraumverwaltung heute überwiegend nicht gibt.

Diesen Ausgaben stehen Einnahmen aus den Parkentgelten gegenüber. Ihre Höhe richtet sich nach den in der Verordnung festzusetzenden Entgelten und der Anzahl der Beschäftigten, die das Entgelt tatsächlich bezahlen. Bei der angestrebten Verknüpfung von Parkraumbewirtschaftung und Job-Ticket werden die verbleibenden Einnahmen eher gering ausfallen.

Die Landesregierung unterstützt mit dem Verzicht auf Entgelte aber die breite Einführung des Job-Tickets, das auch den Beschäftigten zugute kommt; diese gewinnen zusätzliche Freiheit bei der Verkehrsmittelwahl und können beispielsweise an den Wochenenden mit ihrer Familie den ÖPNV ohne zusätzliche Kosten nutzen.

Für Akzeptanz und verkehrspolitische Erfolge der Maßnahmen sind die Art und Weise der Einführung von ganz entscheidender Bedeutung. Klar ist, daß über das „Ob“ generell entschieden werden muß; die Landesregierung und der Landtag müssen hier Rahmensetzungen vornehmen, um eine Vereinheitlichung der Handhabung im Lande sicherzustellen. Das gilt auch für die Festsetzung der Höhe der Entgelte für den Parkraum. Eine intensive Beteiligung ist aber unterhalb dieser Ebene unverzichtbar – und ja auch vorgesehen. Innerhalb der Geschäftsbereiche müssen hier stimmige Lösungen gefunden werden, die den landespolitischen Zielsetzungen wie auch den Belangen der Beschäftigten Rechnung tragen.

Aus der Mobilitätsforschung unseres Instituts haben wir Informationen über Beispiele von Mobilitätsmanagements- und -beratungsangeboten von Arbeitgebern, darüber hinaus auch über die Verbindung von Parkraummanagement und Job-Ticket. Ohne detaillierte Untersuchungen ist es aber kaum möglich, konkrete Aussagen zur Übertragbarkeit auf die Situation der Landesbehörden in NRW zu machen sowie eine Quantifizierung der verkehrlichen und haushaltsmäßigen Potentiale vorzunehmen. Empfehlungen zur Strategie einer Einführung von Parkraumbewirtschaftung und Job-Ticket müssen daher allgemein bleiben. Wichtig ist aus meiner Sicht, deutlich zu machen, welche Verbesserungen in der Parksituation, im Verkehrsablauf und bei Umweltbelastungen erzielt werden können, d.h. welche positiven verkehrlichen Wirkungen vor Ort erzielbar sind. Darüber hinaus kann von Bedeutung sein, was mit den eventuellen Einnahmen geschieht, ob sie zur Verbesserung der Situation vor Ort einsetzbar sind oder nicht.

#### 4. Ausblick

Das Land NRW verhält sich mit seinen Initiativen im Bereich Reisekosten und Parkraumbewirtschaftung richtungsweisend. Zur Feinsteuerung über die Zeit, aber auch zur Entwicklung von Handreichungen für andere öffentliche und private Arbeitgeber im Rahmen eines entsprechenden Mobilitätsmanagements, erscheint aus unserer Sicht eine Begleitforschung erforderlich. Diese könnte dazu beitragen, die beispielgebenden Initiativen des Landes weiterzuentwickeln und ihre Anwendung anderswo zu erleichtern.