

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1128**

Alle Abg



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Öffentliche Anhörung

Verkehrsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Mobilität für Landesbedienstete NRW“
Drucksache 17/3794**

Düsseldorf, 06. Februar 2019

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

Vorbemerkungen

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdSt) NRW e.V. erkennt an, dass der gesamte Öffentliche Dienst mit Blick auf den Fachkräftemangel und die demografische Entwicklung als Arbeitgeber attraktiv sein muss. Ein wesentlicher Gradmesser aus Sicht der Bediensteten dafür ist eine angemessene Besoldung bzw. Vergütung. Zusatzleistungen, die neben dem Bezügeanspruch gewährt werden, sind in den Vergütungssystemen des öffentlichen Dienstes bisher in der Regel ausgeschlossen.

Um neben der Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes auch umweltpolitische Ziele zu erreichen und Gesundheitsvorsorge zu betreiben, wird derzeit politisch diskutiert, den Bediensteten zusätzliche Vorteile im Bereich der Mobilität zu gewähren. Diskutiert wird, allen Landesbediensteten ein kostenloses landesweites Jobticket und ein „Jobrad“ zur Verfügung zu stellen. Das Jobrad soll gemäß Antrag für den Arbeitgeber kostenneutral sein. Davon sollen alle Landesbediensteten in NRW profitieren. Vergleichbare Regelungen sollen auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände geschaffen werden.

Eine Änderung des Landesbesoldungsgesetzes zur Öffnung der Entgeltumwandlung für die Nutzung eines Jobrades durch die Beamten käme einer Aushöhlung der Tarifautonomie gleich. Mit dem Antrag, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes in den Landtag einzubringen, sollen Fakten geschaffen werden. Entweder würden Beamte und Tarifbeschäftigte ungleich behandelt oder die Tarifpartner nahezu gezwungen, für Tarifbeschäftigte vergleichbare Regelungen zu vereinbaren, wie sie per Landesgesetz für Beamte festgelegt werden. Dieser Eingriff in die Tarifautonomie wird vom BdSt NRW e.V. entschieden abgelehnt.

Kommt es zum kostenlosen Jobticket für das Personal des öffentlichen Dienstes, dann erhält es nicht hinzunehmende Privilegien im Vergleich zu den Schülern, Studenten, Auszubildenden und Behinderten. So sollen etwa die Auszubildenden zukünftig für ein landesweites Azubi-Ticket eine monatliche Eigenleistung von 80 Euro – also 960 Euro Jahresbeitrag – leisten, während für die besser bezahlten Bediensteten das Jobticket kostenlos sein soll. Selbst Menschen mit Behinderung haben in aller Regel 80 Euro jährlich für ein Beiblatt mit Wertmarke zum Schwerbehindertenausweis zu zahlen, wenn Sie den ÖPNV kostenfrei nutzen wollen.

Diese Ungleichbehandlung ist aus Sicht der Steuerzahler nicht zu akzeptieren.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch daran, dass für alle Dienststellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie der Extrahaushalte es bereits heute möglich ist, mit den Verkehrsverbänden bzw. Verkehrsunternehmen vor Ort Vereinbarungen über Firmen- bzw. Jobtickets zu treffen und Kostenverteile für die Bediensteten zu erzielen. Es ist nicht einzusehen, dass diese in der Praxis bewährte Regelung, die auch dem Umweltschutz dient, jetzt noch einmal kostenintensiv verbessert werden soll.

Ferner darf nicht übersehen werden, dass der erhoffte positive Umwelteinfluss durch das flächendeckende Jobticket überschaubar ist. Wie IT.NRW als Statistisches Landesamt aktuell meldet, liegt die Zahl der Erwerbstätigen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2018 bei rund 9,54 Millionen, davon arbeiten im gesamten öffentlichen Dienst in diesem Bundesland rund 750.000 Menschen. Das sind noch nicht einmal 10 Prozent der Beschäftigten. Die weit überwiegende Mehrzahl der Berufstätigen ist also von den diskutierten Maßnahmen gar nicht betroffen, so dass die erhofften Verbesserungen der Umweltwerte durch das Jobticket und die Dienstfahrräder überschaubar sein dürften. Es ist daher fraglich, ob die Gruppe der im Land NRW im öffentlichen Dienst Beschäftigten tatsächlich im gewünschten Maß zu einer Verkehrswende hin zu mehr öffentlichem Verkehr und Fahrradverkehr beitragen könnte. Solche Fragestellungen sind nach Ansicht des BdSt NRW von klassischen Tarifverhandlungen klar zu trennen.

Regelungen in anderen Bundesländern

Hessen

In Hessen wurde im Jahr 2018 das sogenannte LandesTicket eingeführt. Es gewährt für das Kalenderjahr freie Fahrt im gesamten öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im Land Hessen sowie angrenzenden Gebieten in Nachbarbundesländern – also nicht nur die Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsstelle. Freie Fahrt haben damit 145.000 Bedienstete (darunter etwa 90.000 Beamte, 45.000 Tarifbeschäftigte und 10.000 Auszubildende) des Landes Hessen. Es beinhaltet die Möglichkeit, von montags bis freitags ab 19.00 Uhr und am Wochenende sowie an Feiertagen ganztags einen Erwachsenen und alle zum Haushalt gehörenden Kinder bis 14 Jahre kostenfrei mitzunehmen. Ein Eigenanteil der Bediensteten ist nicht vorgesehen. Der Arbeitgeber trägt die Pauschalversteuerung. Die administrative Abwicklung des LandesTickets (wie Ausgabe zu

Jahresbeginn, Einzug bei Ausscheiden oder Neuausstellung bei Verlust oder Namensänderung) erfolgt über die Dienststellen.

Die Belastung für den hessischen Landeshaushalt wird mit 51 Millionen Euro beziffert. Bei Division der Gesamtausgabe durch die Anzahl der Bediensteten ergibt sich ein Jahresbetrag von fast 352 Euro jährlich pro Bediensteten.

Zum Vergleich mag auch das hessische Schülerticket dienen. Für 1 Euro täglich können die Schüler in Hessen den ÖPNV frei nutzen. Der jährliche Eigenanteil beträgt damit 365 Euro. Es bleibt festzuhalten, dass von Schülern Eigenanteile erwartet werden, während die Landesbediensteten in Hessen freie Fahrt genießen.

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurden die besoldungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, damit vom Dienstherrn geleaste Dienstfahräder den Beamtinnen und Beamten sowie den Richterinnen und Richtern im Rahmen einer Entgeltumwandlung auch zur privaten Nutzung überlassen werden können (Entgeltumwandlung, § 3 Absatz 3 Satz 2 Landesbesoldungsgesetz BW). Zu den Leistungen im Rahmen der Entgeltumwandlung zählt neben der Leasingrate auch die Prämie für eine vom Dienstherrn abgeschlossene Vollkaskoversicherung, wenn diese Prämie nach der Überlassungsvereinbarung von der Beamtin oder dem Beamten beziehungsweise der Richterin oder dem Richter zu tragen ist.

Der baden-württembergische Gesetzentwurf zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes enthält keine Darstellung der Haushaltsbelastungen. In der dortigen Drucksache 16/2144, die noch weitere Angelegenheiten umfasst, heißt es: „Durch den Gesetzentwurf ergeben sich keine nennenswerten Mehrkosten. Einzelne Änderungen können auch zu geringfügigen Haushaltseinsparungen führen.“ Die konkrete Umsetzung wurde in Baden-Württemberg noch nicht in Angriff genommen.

Auswirkungen auf den Landeshaushalt NRW

Die voraussichtlichen Ausgaben von kostenlosem Jobticket und Umsetzung eines Jobrad-Angebots für Landesbedienstete in NRW wurden bisher nicht ermittelt. Der BdSt NRW schätzt die jährlichen Kosten allein für das Jobticket auf mindestens 200 Millionen Euro.

Bei der Berechnung gehen wir von folgenden Daten aus:

Im Land NRW gibt es derzeit insgesamt 304.023 Bedienstete. Davon sind 260.598 Beamte und Richter (einschließlich Lehrer) sowie 42.186 Tarifbeschäftigte. Zusätzlich gibt es etwa 130.000 Bedienstete an den Hochschulen sowie Personal in Extrahaushalten, auf das die Regelungen analog anzuwenden wären.

Wie oben dargestellt, werden im Flächenland Hessen 352 Euro je Bediensteten jährlich aufgewandt. Wir gehen vereinfacht davon aus, dass diese Kosten auch in Nordrhein-Westfalen anfallen. Für die 304.000 unmittelbar beim Land NRW Beschäftigten ergeben sich damit rein rechnerisch rund 107 Millionen Euro Ausgaben für den Landeshaushalt.

Zusätzlich sind für die 130.000 Hochschulbedienstete jährlich weitere knapp 46 Millionen Euro für ein „kostenloses“ Jobticket zu berücksichtigen.

In Summe würden die Ausgaben nur für das Jobticket dann mit mindestens 153 Millionen Euro Kosten für den Landeshaushalt zu Buche schlagen.

Viel spricht dafür, dass dieser vorsichtig ermittelte Betrag nicht auskömmlich sein wird, weil Nordrhein-Westfalen deutlich mehr Einwohner als Hessen aufweist. Dies gilt sinngemäß auch für die Fläche: Sie beträgt in NRW gut 34.000 Quadratkilometer, Hessen hingegen ist rund 21.000 Quadratkilometer groß.

Neben den direkten Kosten für das landesweite Jobticket werden weitere Kosten für die Administration des Tickets anfallen. Hinzurechnen zu den klassischen Ticketkosten sind die Ausgaben für die Ausweitung der Personalverwaltungen in den Dienststellen sowie damit zusammenhängende Sachausgaben. Alle diese personalintensiven Aufgaben und Ausgaben werden in der vorliegenden Drucksache weder angesprochen, noch beziffert. Wir schätzen dafür vorsichtig weitere 50 Millionen Euro ein, so dass ein

landesweites Jobticket jährliche Kosten von mindestens 200 Millionen Euro verursachen dürfte.

Es ist darüber hinaus fraglich, ob die dienstliche Nutzung eines kostenlosen, landesweit gültigen Jobtickets - als positiver Effekt - zu nennenswerten Ausgabenreduzierungen bei Reisekostenabrechnungen führen werde, weil mehr Dienstreisen mit dem Ticket im ÖPNV durchgeführt und nicht abgerechnet würden. Hierzu gibt es keine Ansätze in dem Antrag. Es ist vielmehr zu vermuten, dass die Bediensteten auf Dienstfahrzeuge zurückgreifen oder den Privatwagen „aus triftigen Gründen einsetzen“, um ihre dienstlichen Verpflichtungen pünktlich erfüllen zu können.

Belastbare Ausgabeschätzungen fehlen auch für das „Jobrad“. Beim Leasing - wie in dem Antrag beschrieben - sind zunächst, perspektivisch auch wiederkehrend, Ausschreibungs- und Vergabeverfahren durchzuführen. Die voraussichtlichen Belastungen für diese Verfahren im Landeshaushalt werden im Antrag nicht angesprochen, dürften aber aufgrund des Umfangs im oberen einstelligen Millionenbereich liegen.

Weitere Ausgaben fallen für Diebstahlversicherungen, Mobilitätsgarantien, regelmäßige Inspektionen o.ä. an. Leasingverträge werden in der Regel um Arbeitgeberzuschüsse zu diesen Leistungen erweitert. Bei den Beschäftigten dürfte auch eine entsprechende Erwartungshaltung erzeugt werden. Bei monatlich 20 Euro bzw. jährlich 240 Euro Zuschuss belaufen sich die Ausgaben für die 304.000 Landesbediensteten dann auf fast 73 Millionen Euro. Weitere gut 31 Millionen Euro Zuschüsse fallen rein rechnerisch für die 130.000 Hochschulbediensteten an.

Ansteigen wird auch der Personalbedarf in den Dienststellen: Bei Umsetzung des Jobrad-Konzeptes sind mit den Bediensteten Nutzungsverträge abzuschließen. Diese führen zu neuen, umfassenden Aufgaben in den Personalverwaltungen der Dienststellen. Das Beispiel aus Baden-Württemberg zeigt, dass auf zusätzliche Ausgaben wie für Vollkaskoversicherungen oder Inspektionen und Reparaturen zu achten wäre. Für die Dienststellen droht ein erheblicher Bürokratieaufwand, der nach einer ersten vorsichtigen Schätzung auch im mittleren zweistelligen Millionenbereich liegen wird.

Höhere Personalaufwendungen erwartet der Bund der Steuerzahler auch im Landesamt für Besoldung und Versorgung (LBV) NRW. Derzeit ist das LBV NRW mit 1.100 Bediensteten für die Bezügeberechnung von 469.000 aktiven Bediensteten betraut. Hinzu kommen Versorgungs- und Beihilfeempfänger. Insgesamt gibt es 677.000 Zahl-

fälle. Nach vorsichtigen Schätzungen dürfte sich allein das Personal für die Bezügeberechnung um 5 Prozent erhöhen. Bei durchschnittlichen Bruttoarbeitgeberkosten von 50.000 Euro je Stelle würde eine zusätzliche Belastung von 2,75 Millionen Euro nur für das LBV NRW entstehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Belastungen im Landeshaushalt NRW insgesamt mindestens im mittleren dreistelligen Millionenbereich liegen würden.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung eines Jobtickets und eines Jobrades nicht nur Einfluss auf die Personalaufwendungen hat, sondern auch die Sachausgaben erhöht. Bestehende Verwaltungsgebäude sind umzurüsten (bspw. Bau von Stromtankstellen oder diebstahlgesicherte Abstellanlagen o.ä.). Weder diese baulichen Investitionsbedarfe noch die laufenden Bewirtschaftungsausgaben, beispielsweise für Stromtankstellen oder Aufladevorgänge der E-Bike-Akkus am Arbeitsplatz, werden in dem Antrag angesprochen. Es gibt dazu auch keine Vergleichswerte.

Als **Fazit** bleibt daher festzuhalten, dass vor Beschlussfassung über das Jobticket und das Jobrad belastbare Kostenberechnungen auf Vollkostenbasis vorgelegt werden müssen. Auch die Folgekosten dieser Maßnahmen für den Landeshaushalt sind vor Beschlussfassung zu veröffentlichen.

Ein Jobticket ohne finanzielle Beteiligung der Beschäftigten lehnt der BdSt NRW aus Gründen der Ungleichbehandlung ab. Auch wird die Gefahr gesehen, dass die Tarifautonomie ausgehöhlt wird.

Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte

Jobticket und Jobrad haben aber auch Auswirkungen auf die 430 **Haushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände**. In diesem Sektor sind nach vorliegenden Daten von IT.NRW insgesamt 313.345 Bedienstete tätig. Wird der hessische Kostensatz von 352 Euro jährlich für das Jobticket der überschlägigen Ausgabenberechnung zu Grunde gelegt, dann ist mit jährlichen Haushaltsbelastungen von rund 110 Millionen Euro zu rechnen. Nur am Rande sei erwähnt, dass dies in etwa der Betrag ist, den das Land Nordrhein-Westfalen den Kommunen für den Wegfall der Straßenausbaubeiträge zahlen sollte, wie es der BdSt NRW im Rahmen einer Volksinitiative derzeit fordert.

Hinzuweisen ist aus Sicht des BdSt NRW auch auf die Einhaltung des **Konnexitätsgrundsatzes**. Sofern das Land kostenintensive Neuregelungen für eine verbesserte Mobilität der Kommunalbediensteten schafft, muss es auch die Ausgaben dafür tragen.

Die hochverschuldeten NRW-Kommunen vertragen zusätzlichen Ausgaben nicht oder werden tendenziell die eigenen Steuersätze erhöhen, um die Mehrbedarfe nachhaltig finanzieren zu können.

Steuer- und sozialversicherungsrechtliche Auswirkungen

Zuschüsse des Arbeitgebers, die zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn zu den Aufwendungen von Mitarbeitern für Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Linienverkehr zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte gezahlt werden, sind steuerfrei. Allerdings gibt es in der Praxis Dokumentationspflichten. Es wird beispielsweise empfohlen, über eine Kopie der Rechnung in den Lohnunterlagen zu dokumentieren, dass es sich tatsächlich um Zuschüsse zu den Fahrtkosten und nicht um Barlohn handelt. Bei den Beschäftigten führt die Übernahme zu einer Kürzung der Werbungskostenpauschale.

Bei der Entgeltumwandlung für das Jobrad verzichtet der Bedienstete auf einen Teil der Bruttovergütung zugunsten der Leasingrate des Fahrrades. Dies führt zu geringeren Abzügen bei den Steuern und – mit Ausnahme der Beamten - Sozialversicherungsbeiträgen der Bediensteten. Die Überlassung von Fahrrädern und E-Bikes, die keine Kraftfahrzeuge sind, ist ab dem 01. Januar 2019 steuerfrei. Die 1 %-Besteuerung entfällt somit. Bei den Beschäftigten erfolgt keine Anrechnung auf die Fahrtkostenpauschale.

Steuervorteile wegen einer Vorsteuerabzugsberechtigung bestehen für die öffentliche Hand als Arbeitgeber im Vergleich zu Arbeitgebern der Privatwirtschaft nicht. Bei der Gruppe der Tarifbeschäftigten würden auf Arbeitgeberseite ebenfalls Sozialversicherungsabgaben eingespart.

Abschließende Bewertung

- Ein **kostenloses landesweites Jobticket** als zusätzliche Arbeitgeberleistung und **ein Jobrad** nebeneinander anzubieten, ist widersprüchlich und dem Steuerzahler als Finanzier des Gemeinwesens nicht vermittelbar.
- Mit der Einführung eines kostenlosen landesweiten Jobtickets und eines Jobrads würde eine erhebliche **Bürokratie** in den Personalstellen geschaffen, deren **Ausgaben für die Umsetzung nicht beziffert** werden (wie laufende Vergabeverfahren, administrative Abwicklung der Individualverträge, Ausgaben für Versicherungen und Reparaturen usw.).
- Nach vorsichtigen Schätzungen des BdSt NRW sind - auf Vollkostenbasis - **Mehrausgaben** für den Landesetat und Mehraufwendungen für die Kommunalhaushalte von voraussichtlich **etwa einer Milliarde Euro zu erwarten**.
- **Die Frage der Finanzierung in den Kommunalhaushalte wird nicht beantwortet (Konnexität).**
- Beim kostenlosen landesweiten Jobticket werden **Mitnahmeeffekte** begünstigt. Diesen Sondervorteil genießen andere gesellschaftliche Gruppen nicht. Die Bediensteten des öffentlichen Dienstes dürfen keine Privilegien haben, die anderen Arbeitnehmern außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht kennen.
- **Zuschüsse zur Mobilität** von Bediensteten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz sind aus Steuerzahlersicht **nicht zu beanstanden**.
- Eine **Entgeltumwandlung** ist für Tarifbeschäftigte in den unteren Gehaltsgruppen u. U. **nicht sinnvoll**, weil die Einzahlungen in den Sozialversicherungszweigen abgesenkt werden. Das führt beispielsweise zu geringeren Rentenansprüchen in der Zukunft. Sie ist für alle Tarifbeschäftigten zugleich eine Ungleichbehandlung im Vergleich zur Beamtenversorgung.
- Es ist **Aufgabe der Tarifpartner**, sachgerechte, praktikable und wirtschaftliche Entgeltbestandteile - z. B. einen Mobilitätzuschuss für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstelle - bzw. Regelungen zur Entgeltumwandlung zu vereinbaren. Korrespondierende Regelungen wären folgend für die Beamten zu treffen.