



40X

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Staatssekretär

Präsident des Landtags
Nordrhein - Westfalen

40221 Düsseldorf

Jägerhofstraße 6
40479 Düsseldorf
Telefon
(02 11) 49 72-0
Durchwahl
49 72 - 2594

Datum
7. September 1998

Aktenzeichen bei Antwort bitte angeben

B 2905 - A 7 - IV A 4

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Landesreisekostengesetzes, zur Änderung des Landesumzugskostengesetzes, zur Änderung des Ausschußmitglieder-Entschädigungsgesetzes und zur Überlassung von Parkflächen bei Landesbehörden

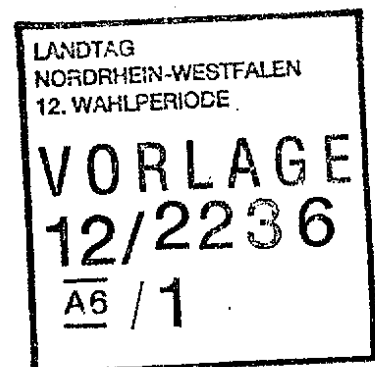
Öffentliche Anhörung durch den Unterausschuß „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses am 19.08.1998

40-fach

für den Unterausschuß „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses

Eine Vorlage an der Unterausschuß „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses übersende ich mit der Bitte, die Mehrabdrucke an die Mitglieder des Unterausschusses zu verteilen.

40 Mehrabdrucke sind beigelegt.





Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen
Der Staatssekretär

Jägerhofstraße 6
40479 Düsseldorf
Telefon
(02 11) 49 72-0
Durchwahl
49 72 - 2594

Datum
8. September 1998

Aktenzeichen bei Antwort bitte angeben

B 2905 - A 7 - IV A 4

Vorlage
an den Unterausschuß „Personal“
des Haushalts- und Finanzausschusses

Zu den in der Anhörung am 19.08.1998 aufgeworfenen Fragen nehme ich im Einvernehmen mit dem Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr wie folgt Stellung:

1. Verlangt § 52 LHO die Erhebung eines Entgelts für die Überlassung von Parkflächen an Landesbedienstete?

Gemäß § 52 Satz 1 LHO dürfen Nutzungen und Sachbezüge den Angehörigen des öffentlichen Dienstes nur gegen angemessenes Entgelt gewährt werden, soweit nicht durch Gesetz oder Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist.

Aus haushaltsrechtlicher Sicht gehören zu den entgeltpflichtigen Nutzungen (unter die gemäß § 100 BGB auch Gebrauchsvorteile fallen) u.a. die tatsächlichen Vorteile aus dem **außerdienstlichen Gebrauch** von Vermögensgegenständen des Landes. Grundsätzlich ist daher nach § 52 Satz 1 LHO für die Überlassung von Parkflächen an Landesbedienstete ein

angemessenes Entgelt zu erheben, falls nicht durch Gesetz - bislang durch § 6 Abs. 15 HG 1998 - oder Tarifvertrag oder im Haushaltsplan etwas anderes bestimmt ist.

Entgegen der Auffassung des DBB stellt sich die Überlassung von Parkflächen an Landesbedienstete als private Nutzung von Vermögensgegenständen des Landes dar. Es handelt sich um eine **außerdienstliche Nutzung**, da das Zurücklegen des Weges zwischen der Dienststelle und der Wohnung und das hiermit verbundene Parken des Kraftfahrzeuges nicht „in Ausübung des Amtes“ geschieht. Es ist grundsätzlich Sache des Bediensteten selbst, entweder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum Dienst oder vom Dienst nach Hause zu gelangen oder, falls er ein Kraftfahrzeug benutzt, sich selbst um eine, auch (entgeltliche), Abstellmöglichkeit zu bemühen (OVG Lüneburg, NJW 1996, 2591 ff).

2. Stellt die unentgeltliche Überlassung von Parkflächen an Landesbedienstete steuerrechtlich einen geldwerten Vorteil oder lediglich eine steuerfreie Annehmlichkeit dar?

Bisher ist die unentgeltliche oder verbilligte Überlassung eines Parkplatzes durch den Arbeitgeber als Teil der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes steuerfrei belassen worden. Im Gegensatz zu der unter Ziff. 1 dargestellten Auffassung des Haushaltsrechts wird dabei ein „ganz überwiegendes betriebliches Interesse des Arbeitgebers“ an der Parkplatzgestaltung unterstellt. Die Steuerbefreiung gilt gleichermaßen für Arbeitnehmer, die im öffentlichen Dienst und bei privaten Unternehmen beschäftigt sind. Sie betrifft insbesondere die Gestellung eines nicht fest zugewiesenen Parkplatzes; etwas anderes kann jedoch für fest zugewiesene Parkplätze gelten.

Inwieweit die bisherige Auffassung zukünftig Bestand hat, ist fraglich. Diese für die Arbeitnehmer günstige Rechtsauffassung ist in der Fachliteratur nicht unumstritten. Sie wird sicherlich in Frage gestellt werden, wenn das Land NRW seinen Beschäftigten Parkgebühren abverlangt. Denn ein „ganz überwiegendes betriebliches Interesse des Arbeitgebers“ im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung kann möglicherweise nicht mehr angenommen werden, wenn zahlreiche Arbeitnehmer ein Parkentgelt entrichten müssen. Die Finanzverwaltung müßte dann wohl künftig bei allen Arbeitnehmern, die auf dem Betriebsgelände ihres Arbeitgebers unentgeltlich oder verbilligt parken dürfen, prüfen, ob ein geldwerter Vorteil versteuert werden muß. Eine Steuerpflicht entfällt, wenn tatsächlich ein ganz über-

wiegend betriebliches Interesse an der Benutzung des Kraftfahrzeugs durch den Arbeitnehmer festgestellt werden kann (vergl. Zuschrift des DBB vom 6.8.1998 zu 13). Eine diesbezügliche steuerrechtliche Regelung bedarf der bundeseinheitlichen Abstimmung, da bisher - soweit ersichtlich - in keinem Bundesland ein geldwerter Vorteil in Form der Parkraumbewirtschaftung besteuert wird.

3. Führt ein für die Überlassung von Parkflächen gefordertes Entgelt steuerrechtlich zum Abzug als Werbungskosten ? Gälte dies auch für eine Straßenbenutzungsgebühr?

Soweit künftig ein angemessenes Entgelt für die Nutzung eines Parkplatzes entrichtet werden muß, ist die Parkplatzgebühr bei den Werbungskosten durch Ansatz des gesetzlichen Kilometer-Pauschetrags von derzeit 0,70 DM/Entfernungskilometer abgegolten (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG). Ein gesonderter Abzug ist damit - vorbehaltlich einer Änderung der bisherigen gesetzlichen Regelung - ausgeschlossen. Ausnahmen bestehen bei Behinderten, die u.U. die tatsächlichen Pkw-Aufwendungen geltend machen können.

Dieselben Grundsätze gelten auch für den Fall der Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr.

Als Werbungskosten zu berücksichtigen sind jedoch die Aufwendungen für ein Bedienstenticket für den öffentlichen Nahverkehr, das statt eines Parkentgeltes erworben wird.

Denn hier steht nicht die Überlassung eines Parkplatzes, sondern die Fahrberechtigung für öffentliche Verkehrsmittel im Vordergrund (s.a. Vfg. der OFD Düsseldorf vom 11.11.1994 S 2342 A - St 15 H; EStG-Kartei NRW § 3 EStG Fach 4 Nr. 1000).

4. Greift die gesetzliche Regelung zur Erhebung eines Parkplatzentgelts bei Landesbehörden in die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien ein?

Die Regelung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, die unter den BAT oder den MTArb fallen, ist den Tarifvertragsparteien zugewiesen (Ableitung aus Art. 9 Abs. 3 GG - Tarifautonomie). Durch die Einführung bzw. Regelung eines Job-Tickets im öffentlichen Dienst auf gesetzlicher Grundlage wird im Arbeitnehmerbereich die Tarifautonomie nicht tangiert, da es sich bei der Bereitstellung von (kostenfreiem) Parkraum nicht um einen Re-

gelungsbereich handelt, der üblicherweise tariflichen Regelungen vorbehalten ist und dann staatlichen Eingriffen verschlossen wäre.

Ansprüche aus Bildung einer „betrieblichen Übung“ dürften ebenfalls zu verneinen sein, da der öffentliche Arbeitgeber regelmäßig keine Leistungen mit Bindungswirkung erbringt, die nicht vertraglich bzw. in Schriftform festgelegt sind. Kostenfreie Parkplätze sind jedenfalls nach Kenntnis des Finanzministeriums bislang schriftlich nicht zugesichert worden. Danach hat die bisherige Parkplatzbenutzung keinen rechtlichen, sondern lediglich faktischen Charakter, der durch Entzug beendet werden könnte.

5. Welche personalvertretungsrechtlichen Auswirkungen hat die beabsichtigte gesetzliche Regelung?

Die Einführung der Parkraumbewirtschaftung an Landesbehörden und Hochschulen erfüllt grundsätzlich den Mitbestimmungstatbestand des § 72 Abs. 4 Satz 1 Nr. 9 Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG), da sie als Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten anzusehen ist. Gem. § 72 Abs. 4 (Eingangssatz) LPVG hat der Personalrat nur das Mitbestimmungsrecht, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung trifft einige wenige Festlegungen, die für eine landeseinheitliche Handhabung der Parkraumbewirtschaftung als unerlässlich angesehen werden. Nur insoweit findet eine Mitbestimmung nicht mehr statt, da der Gesetzgeber des LPVG davon ausgeht, daß die Abwägung der betroffenen Belange bereits im Gesetzgebungsverfahren stattgefunden hat. Mit der vorgesehenen gesetzlichen Regelung wird festgelegt, daß überhaupt eine Parkraumbewirtschaftung stattfindet. Die generellen Ausnahmen werden bestimmt. Die vorgesehene Verordnungsermächtigung ermöglicht die verbindliche Festlegung ortsbezogener Entgelte.

Alle weiteren Regelungen treffen die Ministerien für die nachgeordneten Bereiche durch verwaltungsinterne Regelung. Nach der Beschlußlage der Landesregierung werden auf der Grundlage der ergangenen Kabinettsbeschlüsse bestimmte Grundsätze der Parkraumbewirtschaftung auf dem Erlaßwege festgelegt. Diese Grundsätze unterliegen der Mitbestimmung durch die Hauptpersonalräte, soweit sie allgemeine Regelungen darstellen und sich nicht bereits aus dem Gesetz ergeben.

Mitbestimmungspflichtig sind insbesondere folgende vorgesehene Regelungen:

- die konkrete Definition der Parkberechtigung,
- die Bildung von typischen Fallgruppen zur Anwendung der gesetzlichen Ausnahmetatbestände,
- die Festlegung der ÖPNV-Tarifangebote, die von der Entgeltpflicht befreien.

Soweit darüber hinaus bei der dienststellenbezogenen Einführung der Parkraumbewirtschaftung in der einzelnen Dienststelle noch allgemeine Regelungen zu treffen sind, findet eine Mitbestimmung durch den örtlichen Personalrat statt.

6. Wie stellen sich die kostenmäßigen Auswirkungen des Gesetzentwurfs dar?

1. Einnahmen

Das Finanzministerium hat in den Haushaltsplanentwurf 1999 im Einzelplan 20 bei Kapitel 20 020 den Titel 111 00 „Einnahmen aus der Überlassung von Parkflächen bei Landesbehörden“ mit einem Ansatz von 50.000,- DM aufgenommen.

Folgende Erläuterung zu diesem Titel ist vorgesehen:

„Nach § 1 des Gesetzes zur Überlassung von Parkflächen bei Landesbehörden haben die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Bereich der Landesverwaltung für die Überlassung von Parkflächen grundsätzlich ein angemessenes Entgelt zu entrichten. Hierdurch soll ein Beitrag zur umwelt- und sozialverträglichen Gestaltung des Stadtverkehrs durch eine verstärkte Nutzung des öffentlichen Verkehrs bei Fahrten von und zur Dienststelle geleistet werden. Das angemessene Entgelt wird durch Rechtsverordnung festgesetzt. Durch den Erwerb bestimmter Fahrausweise des öffentlichen Nahverkehrs tritt eine Befreiung von der Entgeltpflicht ein. Die Abwicklung der Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkauf/Kauf von Firmentickets erfolgt dezentral in den Einzelplänen. Die hier veranschlagten Einnahmen werden von Bediensteten geleistet, die kein Firmenticket erwerben.“

In der Höhe und in den Erläuterungen des Ansatzes wird deutlich, daß aufgrund der schrittweisen Einführung der Parkraumbewirtschaftung und der in erster Linie angestrebten Einführung des Firmentickets Einnahmen nur in relativ geringem Umfang erwartet werden.

2. Kosten

Nach der Beschlußlage der Landesregierung ist die Parkraumbewirtschaftung kostenneutral einzuführen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß verstärkter Personaleinsatz überwiegend nur in der Einführungsphase, insbesondere bei Einführung des Firmentickets, erforderlich ist und daß bisher schon in der Regel Parkberechtigungen für behördeneigenen Parkraum in einem gesonderten Verfahren erteilt werden.

Bei der Kontrolle der Parkraumbewirtschaftung ist auf kostengünstige Regelungen zurückzugreifen. Technisch aufwendige Lösungen sollten möglichst vermieden werden. Investive Maßnahmen sind daher im Behördenbereich nur in Ausnahmefällen zu erwarten.

Allerdings wird für den Hochschulbereich aufgrund der Größenordnungen (ca. 66.000 Beschäftigte, ca. 490.000 Studierende, ca. 63.000 Stellplätze), der örtlichen baulichen Gegebenheiten und des heterogenen Nutzerkreises von Hochschulflächen eine kostenneutrale Lösung nicht realisierbar sein. Gleichwohl verfügen einzelne Hochschulen bereits jetzt schon über gute bis sehr gute Voraussetzungen für eine Parkraumbewirtschaftung. Außerdem gilt auch für die Hochschulen zunächst, daß unaufwendigen und kostengünstigen Lösungen der Vorzug zu geben ist. Im übrigen aber soll den auf die Hochschulen in unterschiedlichem Maße zukommenden Kostenbelastungen durch eine zeitlich gestufte Umsetzung Rechnung getragen werden. Den Hochschulen bleibt zwischen Bekanntgabe des Einführungserlasses und dessen Wirksamkeit ein Jahr Zeit. Wo dies unabweisbar ist, kann auf Grundlage einer Ausnahmeregelung nach den von der Landesregierung beschlossenen Grundsätzen eine zeitliche Streckung der Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung vorgesehen werden. Voraussetzung ist, daß die jeweilige Hochschule ein Umsetzungskonzept erarbeitet, in dem die Kostenseite, insbesondere für evtl. investive Kosten, berücksichtigt ist. In begründeten Einzelfällen kann dann auch eine Lösung in Betracht kommen, bei der ein Parkentgelt zu entrichten ist und ein ÖPNV-Ticket nicht zum Parken berechtigt. Dies ist mit dem Gesetzentwurf vereinbar, da dieser den Erwerb solcher Tickets als Ausnahme von der Entgelterhebung zuläßt, aber nicht in jedem Fall vorschreibt.