

Dienstreisen auf dem Prüfstand

Ökologische Chancen im Subventionsabbau

Weitere Informationen:

**Dipl.-Volkswirt
Tilman Bracher**
Telefon: 030/39001-260
E-Mail: bracher@difu.de

Der Bericht ist nachzulesen:

T. Bracher, G. Handke, M. Lehmbrock,
S. Tomerius, „Klimaschutz und Dienst-
reisekosten. Wege zur Umweltentlas-
tung und Kosteneinsparung“,

Hrsg. Umweltbundesamt,
Reihe UBA-Texte 46/03.

Hintergrund, Aufgabenstellung

Da die vom Verkehrssektor ausgehenden Belastungen zur globalen Klimaveränderung und zur Beeinträchtigung von Umweltqualität, Stadtgestalt und Gesundheit beitragen, sollten Verkehrsteilnehmer dort, wo dies sinnvoll und möglich ist, vor allem nicht motorisierte Verkehrsmittel und Fahrgemeinschaften oder öffentliche Verkehrsmittel und energie- und flächensparsame Kleinwagen nutzen.

Bei der Diskussion über die Pendlerpauschale für Berufspendler kommen Besitzstände auf den Prüfstand. Die Finanzpolitik greift umweltpolitische Argumente auf. Der im August 2003 diskutierte Vorschlag, die Pendlerpauschale nur noch für einen Arbeitsweg ab 20 Kilometern zu zahlen, würde nach Angaben des Bundesfinanzministeriums zu jährlichen Einsparungen in Höhe von drei Milliarden Euro führen.

Ein anderer Fall, der aus finanzpolitischen Gründen ebenfalls auf die politische Agenda kommt, ist die Kostenerstattung für Dienstreisen.

27 Prozent der Fahrten und 34 Prozent der Fahrleistungen des Pkw-Verkehrs sind Dienst- und Geschäftsreiseverkehr, verbunden mit Schadstoffausstoß und Ressourcenverbrauch. Im Bundeshaushaltsplan 2001 umfasst der Titel „Dienstreisen“ 179 Millionen Euro. Das für Dienstreisen von Bundesbediensteten geltende Bundesreisekostengesetz (BRKG) und seine materiell-rechtlichen Regelungen sind weit über den Bund hinaus zum Maßstab für die Bewertung und Anerkennung von Reisekosten für dienstliche und geschäftliche Fahrten geworden.

Geltende Regelung

Die Wegstreckenentschädigung aus dem BRKG für Dienstreisen soll, unter Berücksichtigung von Sparsamkeitsgebot und Zumutbarkeit, notwendige, dienstlich veranlasste „Mehraufwendungen“ ersetzen. Bei Benutzung eines eigenen Kfz werden Beträge bis zur Höhe der Bahnkosten bzw. maximal 22 Cent/km erstattet. Bei Benutzung eines im überwiegend dienstlichen Interesse anerkannten Kfz bis zu 30 Cent/km. Für Mitfahrer gibt es Zuschläge. Bei Benutzung eines Fahrrads und für Fußgänger werden mit „triftigen Gründen“ fünf Cent/km erstattet, wenn die Reise über die Gemeindegrenze hinaus verläuft.

Bei Benutzung eines regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittels (außer Flugzeug) werden die Fahrtkosten erstattet. Kostenerstattung für andere Verkehrsmittel (zum Beispiel Taxi, Flugzeug) erfolgt nur, wenn „triftige Gründe“ für ihre Benutzung vorliegen.

Reisekosten, die vom Arbeitnehmer selbst getragen werden, sind Werbungskosten im Sinne des Einkommensteuergesetzes. Soweit der Arbeitgeber die steuerlich anerkannten Kosten nicht oder nur teilweise erstattet, können sie vom Arbeitnehmer als Werbungskosten geltend gemacht werden. Der steuerlich anerkannte Betrag liegt bei einem Pkw bei 30 Cent pro Fahrkilometer. Bekommt ein Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst für seine Dienstreise mit Pkw beispielsweise 22 Cent/km erstattet, kann er steuerlich zusätzlich Werbungskosten in Höhe von 8 Cent/km geltend machen.

Bewertung

Der Verkehr ist einer der entscheidenden Hebel, um die Freisetzung von Schadstoffen in die Luft und den Ausstoß von Treibhausgasen – insbesondere CO₂ –, zu verringern. Im Kyoto-Protokoll und im Nationalen Klimaschutzprogramm vom Oktober 2000 hat sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich zu einer substantziellen Verringerung der Treibhausgase verpflichtet.

Das gegenwärtige Verfahren hat zahlreiche Mängel: Obwohl die Bahn im Vergleich zum Pkw aus ökologischen Gründen meist bevorzugt werden müsste, werden Bahnnutzer diskriminiert. Während Pkw-Nutzer ohne Einzelnachweis abrechnen können, müssen Bahnnutzer Einzelnachweise einreichen. Dies benachteiligt Zeitkartenbesitzer und Personen, die Strecken wechseln und Fahrten unterbrechen. Auch die arbeitsökonomische Effizienz der Bahn bleibt bislang unberücksichtigt. Die Bahnfahrten kann man – anders als per Flugzeug oder Pkw – zum Arbeiten nutzen, auch mit dem Laptop.

Weil eine Kombination der privaten und der dienstlichen Mobilität nicht möglich ist, werden Einsparpotenziale verschenkt. Private Besorgungen oder Hol- und Bringdienste zu Beginn oder am Ende von Dienstreisen (natürlich außerhalb der Dienstzeit) oder die Mitnahme anderer

Personen erspart möglicherweise zusätzliche Fahrten. Die privat-dienstliche Nutzung von Bahncards, Zeitkarten und Sparpreisen ermöglicht eventuell günstigere Bahntarife.

Die gegenwärtigen Erstattungssätze für Kfz-Nutzung sind unangemessen hoch. Etwa drei Viertel der privaten Haushalte verfügen über einen Pkw. 54 Prozent davon haben ihr Auto gebraucht angeschafft. Die Kosten für Besitz und Nutzung privater Pkws sind Kosten der allgemeinen Lebenshaltung. Erstattungssätze von bis zu 30 Cent/km decken jeweils auch die Fixkosten von Neuwagen ganz oder teilweise mit ab.

Die bisherigen Regelungen fördern daher weder Umweltschutz noch Sparsamkeit. Die Verwaltungskosten des Genehmigungs- und Abrechnungsverfahrens, die generelle Wirtschaftlichkeit und die Privatnutzung werden zu wenig berücksichtigt.

Bildung von Szenarien

Zunächst stellt sich die Frage nach der Größenordnung einer angemessenen Kostenerstattung. Ein neuer Mittelklassewagen (VW Golf) kostet bei einer Fahrleistung von 15 000 km/Jahr und einer Nutzungsdauer von vier Jahren 397 Euro/Monat bzw. 31,8 Cent/km. Der Großteil der Kosten entfällt auf die Abschreibung. Die fahrleistungsabhängigen Kosten betragen nur 11,9 Cent/km, bei Sprit sparender Fahrweise 10,2 Cent/km (25 Prozent Ersparnis). Die Preise von Bahnfahrkarten sind nicht mehr kilometerbezogen. Aber zwölf Cent/km reichen, zumindest mit BahnCard 25, in der Regel auch für Bahnfahrkarten. Wenn die Dienststelle die Nutzung eines Pkw als dringend notwendig erachtet und dadurch die Bereitstellung eines eigenen Fahrzeugs und evtl. weitere Kosten erspart, kann und sollte dieser Betrag höher liegen (Vorschlag: 17 Cent pro Kilometer).

Im Rahmen des UBA-Forschungsvorhabens wurden zwei Szenarien zur Novelle der Wegstreckenentschädigung entwickelt. Szenario U (Umsteuerung) geht davon aus, dass es umweltpolitisch und dienstlich „erwünschte“ und „unerwünschte“ Verkehrsmittel gibt und setzt auf die Lenkungswirkung. Wegstreckenentschädigung wird nur noch gewährt, wenn das im dienstlichen, umweltpolitischen und volkswirtschaftlichen Interesse gewünschte Verkehrsmittel genutzt wird, und entfällt bei Nutzung des unerwünschten Verkehrsmittels. Die Nutzung eines privaten Kfz (17 Cent/km) wird nur noch erstattet, wenn eine „erhebliche dienstliche Notwendigkeit“ dafür besteht. Bahnbenutzern wird – unabhängig vom tat-

sächlichen Ticketpreis – der Normaltarif mit BahnCard-Nutzung erstattet. Wenn es jemandem gelingt, günstiger zu fahren, so bleibt die zusätzliche Einsparung als Umweltbonus erhalten.

Szenario M (Modernisierung) setzt vor allem auf Verwaltungsvereinfachung und Subventionsabbau. Mithilfe des im Aufbau befindlichen Travel-Management-Systems des Bundes können Mitarbeiter ihre Reise planen und buchen. Durch eine verkehrsmittelunabhängige Pauschale werden komplexe Abrechnungsverfahren und Missbrauchsmöglichkeiten ausgeschaltet. Die Entschädigungssätze werden einheitlich auf das Niveau der variablen Kosten der Kfz beschränkt. Alle Dienstreisenden, auch Fußgänger, Radfahrer, Bahnbenutzer und alle Mitfahrer, bekommen eine Wegstreckenentschädigungspauschale von 12 Cent/km bzw. 17 Cent/km bei dienstlich notwendiger Kfz-Nutzung – es sei denn, „triftige Gründe“ begründen die Nutzung eines teureren Verkehrsmittels.

Ergebnis

Beide Szenarien erscheinen rechtlich machbar und lassen für die Reisekostenetats erhebliche Kosteneinsparungen erwarten. Während von Szenario U aufgrund der restriktiven Erstattung von Kfz-Kosten eine starke Lenkungswirkung ausgehen dürfte, aber stärkere Widerstände zu überwinden sein werden, lässt sich Szenario M aufgrund des vereinfachten Verfahrens der Wegstreckenentschädigung von zwölf Cent/km besonders einfach abwickeln.

Vor allem im Hinblick auf die einfachere Umsetzung wird empfohlen, Szenario M zu verfolgen und für das BRKG eine einheitliche verkehrsmittelunabhängige Wegstreckenentschädigung in Höhe von zwölf Cent/km zu wählen. Außerdem wird vorgeschlagen, die im Einkommensteuergesetz geregelten Pauschalsätze für Dienstreisekosten als Werbungskosten entsprechend abzusenken. Erwartet werden Kosteneinsparungen (Reisekosten) sowie positive Auswirkungen auf die Umwelt, weil Kfz häufiger zu mehreren genutzt werden, und auch Bahn und Fahrrad häufiger anstatt des eigenen Kfz benutzt werden.

Eine Novelle des Bundesreisekostengesetzes verspricht für die öffentliche Hand Verbesserungen im Hinblick auf die Umweltauswirkungen von Dienstreisen und eine sparsame Mittelverwendung sowie mehr Effizienz bei Reisekosten und Abwicklung. Durch eine Anpassung der Werbungskostenregelung im Einkommensteuergesetz kann sichergestellt werden, dass diese Lenkungswirkungen nicht vom Steuerrecht unterlaufen werden.

I M P R E S S U M I M P R E S S U M

„Berichte“ – Informationen über Projekte, Veröffentlichungen, Veranstaltungen und Positionen des Difu

ISSN 1439-6343, Jahrgang 29

Herausgeber

Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
D-10623 Berlin

Redaktion

Anna Burkhardt (Praktikantin)
Madleen Köppen (Praktikantin)
Cornelia Schmidt
Leyla Utus (Praktikantin)
Sybille Wenke-Thiem (v.i.S.d.P.)

Layout + DTP

Eva Hernández
Elke Postler

Buchbestellungen bitte nur schriftlich an:

Telefax: 0 30/3 90 01-275
E-Mail: verlag@difu.de
Telefon: 0 30/3 90 01-256/-253

Redaktionskontakt und Berichterverteler

Difu-Pressestelle
Telefon: 030/3 90 01-208
Telefax: 030/3 90 01-130
E-Mail: pressestelle@difu.de
E-Mail-Newsletter-Abo:
www.difu.de/difu-news
Internet: www.difu.de

Erscheinungsweise

vierteljährlich

Druck

Druckerei Wilhelm Schwarz KG
Die Berichte werden auf 100-prozentigem Altpapier gedruckt.

Abdruck

Frei – Belegexemplar(e) erbeten