

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/2546 –**

Verteilungswirkung der Entfernungspauschale

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Entfernungspauschale ist eine umstrittene Steuerbegünstigung, die nach Angaben des Umweltbundesamts im Jahr 2008 Steuerausfälle in Höhe von 4,35 Mrd. Euro zur Folge hatte.

Ziel der Entfernungspauschale ist die steuerliche Entschädigung für die nötigen Aufwendungen, um zum Arbeitsplatz zu gelangen. Schließlich, so wird argumentiert, hat nicht jeder das Glück, nur wenige hundert Meter oder ein paar Kilometer mit dem Rad fahren zu müssen. Dagegen führen andere an, dass die oftmals höheren Wohnkosten in der Nähe des Arbeitsplatzes ja auch nicht steuerlich absetzbar sind.

Für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen wirkt sich die Entfernungspauschale meist ab 12 km Arbeitsweg aus, da sie ab dieser Distanz bei täglicher Fahrt zum Arbeitsplatz den Arbeitnehmerpauschbetrag übersteigt, wenn sonst keine weiteren Werbungskosten geltend gemacht werden können. Bei Selbstständigen und Gewerbetreibenden, die keinen Pauschbetrag haben, können Fahrtkosten allerdings ab dem ersten Kilometer als Betriebsausgabe steuerlich geltend gemacht werden.

Ein häufig vorgebrachtes Argument für die Entfernungspauschale ist ihre angeblich soziale Komponente. Daher ist von Interesse, welche Verteilungswirkung die Pauschale wirklich hat bzw. wer und welche Einkommensgruppen davon in besonderem Maße profitieren.

1. Über welche Informationen über das Pendlerverhalten verfügt die Bundesregierung aus der Steuerstatistik, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), dem Mikrozensus oder ähnlichen Quellen?

Angaben zur Entfernungspauschale liegen dem Statistischen Bundesamt auf Grundlage der Bundesstatistik zur Lohn- und Einkommensteuer (aktuelle Daten: 2004) und der jährlichen Einkommensteuerstatistik (aktuelle Daten: 2006) vor.

Ergebnisse zum Pendlerverhalten werden darüber hinaus im Rahmen eines Zusatzprogramms des Mikrozensus alle vier Jahre, zuletzt 2008, erhoben.

2. Wie weit ist die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz in den letzten drei Jahren, für die Informationen vorliegen (sofern möglich untergliedert nach Bundesrepublik Deutschland insgesamt, alten und neuen Bundesländern sowie nach den Einkommensgruppen
 - bis zu 10 000 Euro,
 - 10 000 Euro bis 20 000 Euro,
 - 20 000 Euro bis 30 000 Euro,
 - 30 000 Euro bis 50 000 Euro,
 - 50 000 Euro bis 80 000 Euro,
 - 80 000 Euro bis 100 000 Euro und
 - über 100 000 Euro)?

Aus der jährlichen Einkommensteuerstatistik liegen kurzfristig lediglich die Ergebnisse einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes zur Entfernungspauschale für das Veranlagungsjahr 2001 vor (Fachserie 14, Reihe 7.1.1). Insgesamt wurden 30,2 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Jahr 2001 steuerlich erfasst. In 13,6 Millionen Fällen (45 Prozent) waren die Werbungskosten höher als der Arbeitnehmer-Pauschbetrag. Bei diesen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit erhöhten Werbungskosten betrug die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz 28,7 Kilometer. Dieser Wert lag in Ostdeutschland mit 31,4 Kilometer höher als in Westdeutschland mit 28,1 Kilometern. Eine Untergliederung dieser Information nach Einkommensgruppen liegt nicht vor.

3. In welcher Höhe ist die jährliche Einkommensteuerlast der Steuerpflichtigen durch die Entfernungspauschale in den letzten vier Jahren reduziert worden?

Das Statistische Bundesamt hat in der Fachserie 14, Reihe 7.1.1 – siehe Antwort zu Frage 2 – eine Berechnung der fiskalischen Auswirkungen der Entfernungspauschale in Höhe von 30 Cent pro Entfernungskilometer unter Berücksichtigung des Einkommensteuertarifs 2005 veröffentlicht. Danach ist die tarifliche Einkommensteuer durch die Entfernungspauschale um 4 Mrd. Euro/Jahr reduziert worden.

4. Welchen Anteil an der Steuerreduzierung haben dabei die Ansätze der Entfernungspauschale aufgeteilt auf öffentlichen Nahverkehr, Auto und Fahrrad?

Hierzu liegen keine statistischen Angaben vor, da die Entfernungspauschale grundsätzlich verkehrsmittelunabhängig steuerlich geltend gemacht werden kann.

5. Wie lang war die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bei Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in den alten Bundesländern, die über dem Pauschbetrag der Werbungskosten lagen, für die vergangenen Veranlagungszeiträume von 2004 bis 2009, und wie stellt sich diese Verteilung (z. B. nach Dezilen) dar?

Siehe Antwort zu Frage 2. Angaben zur Verteilung liegen nicht vor.

6. Wie lang war die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bei Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in den alten Bundesländern, die nur den Pauschbetrag der Werbungskosten für die vergangenen Veranlagungszeiträume von 2004 bis 2009 geltend machten, und wie stellt sich diese Verteilung (z. B. nach Dezilen) dar?

In den Fällen, in denen die Werbungskosten niedriger als der Arbeitnehmer-Pauschbetrag sind, verzichten viele Steuerpflichtige auf Angaben zu den Werbungskosten und damit zu den Entfernungen zwischen Wohnung und Arbeitsplatz in den Steuererklärungen. Daher stehen entsprechende Daten nicht zur Verfügung.

7. Wie lang ist die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bei Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in den neuen Bundesländern, die über dem Pauschbetrag der Werbungskosten lagen, für die vergangenen Veranlagungszeiträume von 2004 bis 2009, und wie stellt sich diese Verteilung (z. B. nach Dezilen) dar?

Siehe Antwort zu Frage 2. Angaben zur Verteilung liegen nicht vor.

8. Wie weit war die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, bei Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in den neuen Bundesländern, die nur den Pauschbetrag der Werbungskosten für die vergangenen Veranlagungszeiträume von 2004 bis 2009 geltend machten, und wie stellt sich diese Verteilung (z. B. nach Dezilen) dar?

Siehe Antwort zu Frage 6.

9. Wie hoch ist der Anteil der steuerpflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nur den Pauschbetrag für Werbungskosten angeben, jeweils in den alten und in den neuen Bundesländern bei Bruttolöhnen der Steuerpflichtigen in Höhe von
 - bis zu 10 000 Euro,
 - 10 000 Euro bis 20 000 Euro,
 - 20 000 Euro bis 30 000 Euro,
 - 30 000 Euro bis 50 000 Euro,
 - 50 000 Euro bis 80 000 Euro,
 - 80 000 Euro bis 100 000 Euro und
 - über 100 000 Euro?

Aus der Fachserie 14, Reihe 7.1.1 des Statistischen Bundesamtes – siehe Antwort zu Frage 2 – geht hervor, dass in 55 Prozent der Arbeitnehmerfälle die Werbungskosten niedriger als der Arbeitnehmer-Pauschbetrag lagen (in den alten Bundesländern 56 Prozent, in den neuen Bundesländern (ohne Berlin) 51 Prozent).

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung nach Bruttolöhnen (Daten liegen nur für alle Bundesländer zusammen vor):

Lohnsteuerfälle mit Bruttolohn von ... bis unter ... Euro	Lohnsteuer- fälle insgesamt	dar. mit Arbeitnehmer- Pauschbetrag	Anteil der Fälle mit Arbeit- nehmer-Pausch- betrag
1 – 10 000	5 484 086	4 984 519	90,9 Prozent
10 000 – 20 000	6 240 104	3 883 549	62,2 Prozent
20 000 – 30 000	7 440 473	3 544 878	47,6 Prozent
30 000 – 50 000	8 087 386	3 180 469	39,3 Prozent
50 000 – 90 000	2 473 165	797 957	32,3 Prozent
90 000 – 125 000	299 275	116 518	38,9 Prozent
125 000 oder mehr	191 604	91 842	47,9 Prozent
Insgesamt	30 216 093	16 599 732	54,9 Prozent

10. Wie hoch ist aktuell der Anteil der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den erhöhten Werbungskosten bei Bruttolöhnen der Steuerpflichtigen in Höhe von
- bis zu 10 000 Euro,
 - 10 000 Euro bis 20 000 Euro,
 - 20 000 Euro bis 30 000 Euro,
 - 30 000 Euro bis 50 000 Euro,
 - 50 000 Euro bis 80 000 Euro,
 - 80 000 Euro bis 100 000 Euro und
 - über 100 000 Euro?

Aus der Fachserie 14, Reihe 7.1.1 des Statistischen Bundesamtes – siehe Antwort zu Frage 2 – können folgende Angaben zum Anteil der Fahrtkosten an den erhöhten Werbungskosten entnommen werden:

Bruttolohn von ... bis unter ... Euro	Erhöhte Werbungskosten		dar. für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeits- stätte		Anteil der Fahrtkosten an den erhöhten Werbungskosten
	Fälle	1 000 Euro	Fälle	1 000 Euro	
1 – 10 000	499 504	1 140 633	440 134	644 749	56,5
10 000 – 20 000	2 356 555	6 146 424	2 182 010	3 913 488	63,7
20 000 – 30 000	3 895 596	10 969 534	3 707 903	7 533 676	68,7
30 000 – 40 000	3 230 339	9 488 478	3 092 019	6 554 986	69,1
40 000 – 50 000	1 676 579	5 523 810	1 575 403	3 473 000	62,9
50 000 – 70 000	1 295 811	4 848 388	1 181 500	2 766 756	57,1
70 000 – 90 000	379 397	1 616 806	335 940	844 125	52,2
90 000 – 125 000	182 757	849 966	157 676	380 763	44,8
125 000 – 225 000	78 337	405 545	65 708	149 068	36,8
225 000 – 1 000 000	20 471	130 407	16 236	33 313	25,5
1 000 000 oder mehr	954	15 159	678	1 277	8,4
Insgesamt	13 616 300	41 135 150	12 755 207	26 295 202	63,9

11. Wie viele Menschen fallen unter die in Frage 10 jeweils genannten Bruttolohngruppen?

Siehe Antwort zu Frage 10.

12. Wie viele Menschen fallen unter die in Frage 10 jeweils genannten Brutto-lohngruppen, die allerdings nur den Pauschbetrag für Werbungskosten angeben, und wie stellt sich die Verteilung der gewährten Werbungskosten für den Bereich der Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit insgesamt dar?

Siehe Antwort zu Frage 9.

13. Welcher Anteil der Arbeitnehmer hatte in den vergangenen Veranlagungszeiträumen Werbungskosten aus nichtselbstständiger Tätigkeit, die jeweils oberhalb von 500, 920, 1 000, 1 200, 1 500 bzw. 2 000 Euro lagen?

Hierzu liegt keine Auswertung vor.

14. Wie hoch ist bei Selbstständigen die Steuerersparnis und der Abzug von der Bemessungsgrundlage auf Grund der Entfernungspauschale bei einem zu versteuernden Gewinn in Höhe von
- bis zu 10 000 Euro,
 - 10 000 Euro bis 20 000 Euro,
 - 20 000 Euro bis 30 000 Euro,
 - 30 000 Euro bis 50 000 Euro,
 - 50 000 Euro bis 80 000 Euro,
 - 80 000 Euro bis 100 000 Euro und
 - über 100 000 Euro?

Hierzu liegt keine Auswertung vor.

15. Wie viele Menschen fallen unter die in Frage 14 jeweils genannten Gewinngruppen?

Hierzu liegt keine Auswertung vor.

16. Wie verteilt sich der Grenzsteuersatz (z. B. nach Dezilen) innerhalb der Gruppe derjenigen Steuerpflichtigen, die Werbungskosten oberhalb des Arbeitnehmerpauschbetrags geltend machen, und wie bei denjenigen, bei denen diese höheren Werbungskosten auf Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte zurückzuführen sind?

Hierzu liegt keine Auswertung vor.

17. Ist die Bundesregierung der Auffassung, mit der Entfernungspauschale vor allem einen sozialen Aspekt zu verfolgen, um Arbeitnehmern mit unterdurchschnittlichen Einkommen, die gezwungen sind weitere Entfernungen für ihre Arbeit in Kauf zu nehmen, finanziell zu entlasten?
18. Wie bewertet die Bundesregierung das Argument, die Entfernungspauschale fördere die Zersiedelung der Landschaften, weil Bundesbürger wegen günstigerer Mieten auf das Land oder an die Stadtränder zögen?

Die Fragen 17 und 18 werden gemeinsam beantwortet.

Für die Wahl des Wohnorts sind unterschiedliche private und berufliche Gründe bestimmend. Flexibilitätserfordernisse beeinflussen die meisten Erwerbsbiografien, und zwar unabhängig von der Bildungsschicht. Die eigene Wohnung in unmittelbarer Nähe zur Arbeitsstelle zu wählen wäre ökologisch und ökonomisch

optimal. Eine Wohnung neben dem „Werkstor“ scheidet jedoch oft daran, dass sowohl das Konzept der lebenslangen Verbindung zu einem ortsgebundenen Arbeitgeber als auch das Konzept des Hauptverdieners der Lebenswirklichkeit vieler Menschen nicht entspricht. Somit entstehen zwangsläufig Kosten für Fahrten von und zur Arbeitsstelle.

Aus ökologischen Gründen, wie der Reduzierung von Treibhausgasen und der Verhinderung der Zersiedelung der Landschaft, sind Anreize zur Minimierung der Wegestrecken und zur Nutzung ökologischer Verkehrsträger wünschenswert. Andererseits sollte vermieden werden, dass auf eine Arbeitsaufnahme verzichtet wird, nur weil die Fahrtkosten für Wege zwischen Wohn- und Arbeitsstelle das verfügbare Nettoeinkommen zu sehr reduzieren. Fairness bzw. ökonomische Effizienz erfordert aber auch, dass die Aufkommensstabilität der Einkommensteuer gewährleistet bleibt. Die derzeitige Regelung tariert die genannten Anforderungen aus.

19. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die nach dem Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale vor 2007 geltende Rechtslage nun so fortbestehen sollte?

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat am 9. Dezember 2008 die Änderungen bei der Entfernungspauschale im Sinne eines Übergangs zum Werkstorprinzip mit Härtefallregelung ab dem 21. Entfernungskilometer durch das Steueränderungsgesetz 2007 als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt (Verfahren – 2 BvL 1/07 –, – 2 BvL 2/07 –, – 2 BvL 1/08 – und – 2 BvL 2/08 –). Mit dem Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale vom 20. April 2009 wurde daraufhin die Gesetzeslage zur Entfernungspauschale von 2006 rückwirkend ab 1. Januar 2007 fortgeführt. Die Bundesregierung beabsichtigt derzeit keine grundlegende Neuregelung.

20. Wie bewertet die Bundesregierung heute die Begründung des mit Beginn des Jahres 2007 in Kraft getretenen § 9 Absatz 2 des Einkommensteuergesetzes, nachdem die Fahrten von und zur Arbeitsstätte unter Bezugnahme auf das Werkstorprinzip nicht mehr die Eigenschaft als Werbungskosten hatten?
21. Wieso ist die Bundesregierung der Meinung, dass Arbeitnehmer nun also wieder alle Fahrten absetzen können, wenn doch der Weg von und zur Arbeit 2007 dem steuerlich unbeachtlichen Privatbereich zugeordnet wurde, so wie übrigens auch die Wohnortwahl ein steuerlich unbeachtlicher Aspekt des Privatlebens ist?

Die Fragen 20 und 21 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung erkennt die Entscheidung des BVerfG vom 9. Dezember 2008 (Verfahren – 2 BvL 1/07 –, – 2 BvL 2/07 –, – 2 BvL 1/08 – und – 2 BvL 2/08 –) an. Das BVerfG hat u. a. ausgeführt, dass nur ein vollständiger Systemwechsel hin zum sogenannten Werkstorprinzip verfassungskonform wäre.

In der Entscheidung beanstandete das BVerfG, die zur Überprüfung gestellte Regelung habe keinen verfassungskonformen Systemwechsel dargestellt: Zwar sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber die Fahrtkosten als – privat und beruflich – „gemischt“ veranlasste Aufwendungen angesehen hat, für deren angemessene einkommensteuerrechtliche Bewertung und Einordnung erhebliche Typisierungs- und Vereinfachungsspielräume eröffnet seien. Die zur Überprüfung gestellte Regelung sei aber nicht Ausdruck eines Gebrauchmachens des Gesetzgebers von seiner Typisierungsbefugnis. Die Rege-

lung stelle auch keine hinreichend folgerichtige Ausgestaltung steuergesetzlicher Belastungsentscheidungen dar.

Eine Vorgabe dahingehend, dass der Gesetzgeber im Rahmen einer Neuregelung eine Zuordnung zur beruflichen oder privaten Sphäre vornehmen müsste, hat das BVerfG nicht getroffen. Grund für den Gesetzgeber, zum alten System zurückzukehren, war nicht zuletzt das Bestreben, keine Rechtsunsicherheiten entstehen zu lassen.

22. Inwieweit hat die Bundesregierung bei den Beratungen des Sparpakets eine Kürzung bzw. Streichung der Entfernungspauschale erwogen?

Die Bundesregierung gibt grundsätzlich keine Auskunft über den internen Verlauf der entscheidungsrelevanten Beratungen der Regierungsmitglieder (vgl. auch BVerfGE 124, 78 [122]).

23. In welcher Höhe wurden Werbungskosten für doppelte Haushaltsführung in den vergangenen Veranlagungszeiträumen insgesamt gewährt, wie groß war der Effekt auf das Steueraufkommen, wie verteilt sich dieser Werbungskostenabzug auf Steuerpflichtige nach Einkommensklassen und Grenzsteuersätzen, und wie häufig treten doppelte Haushaltsführung und überdurchschnittliche Entfernungen bzw. Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte gemeinsam auf (auch hier nach Einkommensklassen gegliedert)?
24. In welcher Höhe wurden Werbungskosten für Reisekosten und Verpflegungsmehraufwand in den vergangenen Veranlagungszeiträumen insgesamt gewährt, wie groß war der Effekt auf das Steueraufkommen, wie verteilt sich dieser Werbungskostenabzug auf Steuerpflichtige nach Einkommensklassen und Grenzsteuersätzen, und wie häufig treten diese Werbungskosten und überdurchschnittliche Entfernungen bzw. Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte gemeinsam auf (auch hier nach Einkommensklassen gegliedert)?
25. In welcher Höhe wurden Werbungskosten für ein häusliches Arbeitszimmer in den vergangenen Veranlagungszeiträumen insgesamt gewährt, wie groß war der Effekt auf das Steueraufkommen, wie verteilt sich dieser Werbungskostenabzug auf Steuerpflichtige nach Einkommensklassen und Grenzsteuersätzen, und wie häufig treten ein häusliches Arbeitszimmer und überdurchschnittliche Entfernungen bzw. Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte gemeinsam auf (auch hier nach Einkommensklassen gegliedert)?
26. In welcher Höhe wurden Werbungskosten für beruflich bedingte Umzugskosten in den vergangenen Veranlagungszeiträumen insgesamt gewährt?
Wie groß war der Effekt auf das Steueraufkommen, und wie verteilt sich dieser Werbungskostenabzug auf Steuerpflichtige nach Einkommensklassen und Grenzsteuersätzen?
In wie vielen dieser Fälle kam es durch Umzüge zu geringeren Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, und wie hoch werden die fiskalischen Nettoeffekte geschätzt?

Zu den Fragen 23 bis 26 liegen keine Auswertungen vor.

27. Wie bewertet die Bundesregierung die rechtliche Zulässigkeit einer einmaligen Gewährung von fiktiven und typisierten Umzugskosten als Werbungskosten anstelle der dauerhaften Gewährung der Fahrtkosten

zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, und welche fiskalischen Effekte auf das Steueraufkommen würden sich hierdurch geschätzt ergeben?

Das Einkommensteuerrecht knüpft ausschließlich an verwirklichte Sachverhalte an. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung wird hierbei nicht erstellt. Eine Gegenüberstellung von einmaligen Umzugskosten einerseits und fortlaufend anfallenden Mehraufwendungen für längere Wege von und zur regelmäßigen Arbeitsstätte andererseits erfolgt nach der Systematik des Einkommensteuerrechts nicht. Fiskalische Effekte können nicht dargestellt werden.

28. Wie bewertet die Bundesregierung die rechtliche Zulässigkeit eines Abzugs einer Entfernungspauschale von der Steuerschuld (Anrechnung statt Abzugsfähigkeit)?

Die rechtliche Zulässigkeit eines pauschalen Abzugs einer Entfernungspauschale von der Steuerschuld anstelle der individuellen Berücksichtigung bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage kann nur abhängig von der Ausgestaltung einer entsprechenden Neuregelung im Einzelfall bewertet werden. Auf die Antwort zu Frage 19 wird verwiesen.

29. Wie würde es sich auf das Steueraufkommen auswirken, wenn die Abzugsfähigkeit der Entfernungspauschale durch eine Anrechnung auf die Steuerschuld in Höhe von 5 bzw. 6 Cent pro Kilometer ersetzt würde?
30. Wie würden sich die Aufkommenseffekte aus Frage 29 auf Steuerpflichtige nach Einkommensklassen und Grenzsteuersätzen verteilen, und wie würde sich die Verteilungswirkung von den derzeitigen Regelungen zur Entfernungspauschale unterscheiden?

Zu den Fragen 29 bis 30 liegen keine aktuellen Berechnungen vor.