

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Steenblock, Albert Schmidt
(Hitzhofen), Christine Scheel, Margareta Wolf und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 13/2012 —**

Steuerliche Absetzbarkeit von Fahrtkosten

Die Absetzbarkeit der Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort von der Einkommensteuer (Kilometerpauschale) ist vielfachen Kritikpunkten ausgesetzt:

1. Derzeit liegt der für die Absetzbarkeit der Fahrtkosten mit einem Kraftwagen gültige Pauschbetrag von 0,70 DM/Entfernungskilometer deutlich über den variablen Kosten der Kraftfahrzeugnutzung und vor allem deutlich über den für andere Verkehrsmittel absetzbaren Pauschsätzen. Dadurch besteht ein verkehrs- und umweltpolitisch unerwünschter Anreiz auf die Wahl des Verkehrsmittels „Auto“.
2. Die Kilometerpauschale verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand bei den Finanzämtern.
3. Durch die unterschiedlichen Pauschsätze der Kilometerpauschale haben die Einkommensteuerpflichtigen Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung, denn der heute gültige besonders hohe Satz für die Kraftfahrzeugnutzung kann durch die fehlenden Überprüfungsmöglichkeiten der Finanzämter auch dann steuerlich geltend gemacht werden, wenn tatsächlich andere Verkehrsmittel genutzt oder Fahrgemeinschaften gebildet werden. Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe Steuerrechtsvereinfachung der Länderfinanzminister werden diese Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung „häufig“ genutzt.

Aus diesen Gründen wird von zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Verbänden und Politik die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale gefordert, so z. B. vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, von der Bareis-Kommission, der Arbeitsgruppe Steuerrechtsvereinfachung der Länderfinanzminister und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag „Soziale und gerechte Einkommensteuerreform 1996 (Drucksache 13/936) und im Änderungsantrag zur zweiten Beratung des Jahressteuergesetzes vom 31. Mai 1995.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 18. September 1995 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG regelt die steuerliche Behandlung von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten. Die steuerliche Berücksichtigung der Kosten beruht auf der Auffassung, daß die berufliche Sphäre nicht erst an der Arbeitsstätte beginnt, sondern bereits der Weg von der Wohnung zur Arbeitsstätte hierzu gehört. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 Satz 1 EStG dürfen die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte grundsätzlich in tatsächlicher Höhe als Werbungskosten abgezogen werden. Dies betrifft vor allem die Aufwendungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel. Wird dagegen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte ein eigenes oder zur Nutzung überlassenes Kraftfahrzeug eingesetzt, so sind nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 Satz 4 EStG die abziehbaren Aufwendungen bei Benutzung eines Kraftwagens auf den Pauschbetrag von 0,70 DM – bei Benutzung eines Motorrads oder Motorrollers 0,33 DM – je Entfernungskilometer beschränkt. Die Pauschbeträge sind in der Regel nicht kostendeckend. Damit wird aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen der Anreiz verringert, für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte das eigene Kraftfahrzeug zu benutzen.

1. a) Welche Pauschbeträge für die Absetzbarkeit der Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort von der Einkommensteuer galten im deutschen Einkommensteuerrecht in den Jahren 1950 bis 1995?
- b) In welchen Jahren galten welche zusätzlichen Regelungen für die Absetzbarkeit der Fahrtkosten von der Einkommensteuer, z. B. eine Begrenzung der höchstens absetzbaren Entfernungen?
- c) Welcher Werbungskosten- bzw. Arbeitnehmer-Pauschbetrag galt in den Jahren 1950 bis 1995?

Zu den Buchstaben a und b

Bis zum 31. Dezember 1954 galt für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte die Regelung des § 9 Nr. 4 EStG 1934, wonach für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte die notwendigen Aufwendungen als Werbungskosten abgezogen werden konnten. Eine Erläuterung des Begriffs „notwendige Aufwendungen“ enthielt § 20 Abs. 2 LStDV 1934. Danach wurden nur die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte anerkannt, die nach der Verkehrsauffassung durch die allgemeine Lebenshaltung bedingt sind. Fahrten von weit entfernt liegenden Wohnungen wurden demnach nicht berücksichtigt, wenn der Arbeitnehmer aus persönlichen Gründen seinen Wohnsitz an einem Ort nahm, in dem die Arbeitnehmer des Betriebs üblicherweise nicht zu wohnen pflegten.

Kilometer-Pauschbeträge wurden erstmals mit Wirkung ab 1. Januar 1955 zunächst aufgrund einer Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG durch § 26 EStDV 1955 eingeführt. Danach betrug der Kilometer-Pauschbetrag für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bei Benutzung eines eigenen Kraftwagens 0,50 DM je Entfernungskilometer. § 26 EStDV begrenzte außerdem den Abzug der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und

Arbeitsstätte mit dem eigenen Kraftwagen auf eine Entfernung von 40 km. Der Pauschbetrag von 0,50 DM je Entfernungskilometer orientierte sich an Berechnungen, die Automobil-Clubs für einen Mittelklassewagen aufgestellt hatten.

Durch das Steueränderungsgesetz 1966 vom 23. Dezember 1966 ist bei Beibehaltung der 40-km-Grenze der Kilometer-Pauschbetrag bei Benutzung eines Kraftwagens ab 1967 auf 0,36 DM je Entfernungskilometer abgesenkt worden. Für die damalige Kürzung waren in erster Linie allgemeine verkehrspolitische Erwägungen maßgebend. Sie geschah in der Hoffnung, damit eine Verlagerung des Berufsverkehrs vom Kraftfahrzeug auf öffentliche Verkehrsmittel zu erreichen.

Durch das Steueränderungsgesetz 1971 vom 23. Dezember 1970 ist mit Wirkung ab 1971 in § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG die 40-km-Grenze gestrichen worden. Nach der Gesetzesbegründung sollten durch die Beseitigung der 40-km-Grenze Härten vermieden werden, die sich ergaben, wenn Arbeitnehmer in der Nähe ihrer Wohnung keinen geeigneten Arbeitsplatz finden und auch nicht an den Ort der Arbeitsstätte umziehen konnten.

Durch das Steuerreformgesetz 1990 vom 25. Juli 1988 ist in § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG der Kilometer-Pauschbetrag für den Veranlagungszeitraum 1989 auf 0,43 DM und ab 1990 auf 0,50 DM je Entfernungskilometer angehoben worden. Die Anhebungen berücksichtigen die gestiegene Kostenbelastung der Arbeitnehmer wegen der Anhebung der Mineralölsteuer zum 1. Januar 1989.

Durch das Steueränderungsgesetz 1991 wurde der Kilometer-Pauschbetrag für den Veranlagungszeitraum 1991 auf 0,58 DM und für die Veranlagungszeiträume 1992 und 1993 auf 0,65 DM angehoben. Ausschlaggebend hierfür war eine erneute Anhebung der Mineralölsteuer. Eine weitere Anhebung der Mineralölsteuer führte durch das Mißbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz vom 21. Dezember 1993 zu einer Anhebung des Kilometer-Pauschbetrags ab Veranlagungszeitraum 1994 auf den gegenwärtigen Wert von 0,70 DM je Entfernungskilometer.

Zu Buchstabe c

Durch § 14 EStDV 1949 ist für Arbeitnehmer bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit ein Werbungskosten-Pauschbetrag von 312 DM eingeführt worden. In § 9a EStG 1955 vom 21. Dezember 1954 wurde der Werbungskosten-Pauschbetrag erstmals gesetzlich geregelt. Er betrug bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit weiterhin 312 DM. Durch das Steueränderungsgesetz vom 5. Oktober 1956 ist der Werbungskosten-Pauschbetrag in § 9a bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit von 312 DM auf 564 DM angehoben worden.

Durch das Steuerreformgesetz 1990 vom 25. Juli 1988 ist mit Wirkung ab 1990 der Werbungskosten-Pauschbetrag durch den Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 2000 DM ersetzt worden. Der Pauschbetrag ist bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit abzuziehen, sofern nicht höhere Werbungskosten nachgewiesen

werden. In diesen Pauschbetrag sind der bisherige Werbungskosten-Pauschbetrag von 564 DM, der Weihnachts-Freibetrag von 600 DM und der Arbeitnehmer-Freibetrag von 480 DM eingegangen. In der Zusammenfassung der vorgenannten Beträge unter gleichzeitiger Aufstockung auf 2 000 DM ist ein bedeutender Beitrag zur Steuervereinfachung zu sehen. Damit entfiel für einen Großteil der Arbeitnehmer der Einzelnachweis von Werbungskosten und die entsprechende Prüfung durch die Finanzämter.

2. Wie haben sich folgende, die steuerliche Absetzbarkeit betreffende Tatbestände in den Jahren 1980 bis 1994 entwickelt:
 - a) Zahl der Steuerpflichtigen mit erhöhten Fahrtkosten,
 - b) durchschnittlich für den Weg zwischen Wohn- und Arbeitsort zurückgelegte Entfernung der Steuerpflichtigen mit erhöhten Fahrtkosten,
 - c) Anteil der Kraftwagen-Nutzerinnen und -Nutzer an den Steuerpflichtigen mit erhöhten Fahrtkosten,
 - d) Anteil der Frauen an den Kraftwagen-Nutzern, die erhöhte Fahrtkosten geltend machen?

Zu Buchstabe a

Angaben über erhöhte Werbungskosten sind nur in den Lohnsteuerstatistiken 1986 und 1989 enthalten (die Lohnstatistik 1989 ist die letzte verfügbare amtliche Statistik).

Lohnsteuerstatistik	Steuerfälle in Mio. mit Werbungskosten über 564 DM	davon mit Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte
1986	14,4	12,8
1989	15,7	14,3

Zu Buchstabe b

Die Lohnsteuerstatistiken enthalten keine Angaben über den durchschnittlichen Weg zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Hilfsweise können diese Angaben aus der Pendlerstatistik (veröffentlicht vom Statistischen Bundesamt in „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.2“) entnommen werden.

Veröffentlichung für 1988 (alte Länder in 1 000)

Entfernung für den Hinweg von ... bis unter ... km	Erwerbstätige insgesamt	Bus	U-/S-Bahn/ Straßenbahn	Eisenbahn	Pkw, und zwar		Krad/ Moped/ Mofa	Fahrrad
					Selbstfahrer	Mitfahrer		
unter 10	13 076	1 056	755	34	6 436	642	262	1 644
10 bis 25	7 249	585	705	148	5 218	436	78	68
25 bis 50	2 118	102	137	149	1 605	116	9	–
50 und mehr	765	28	20	127	549	41	–	–
entfällt ¹⁾	3 834							
ohne Angaben	317							
Insgesamt	27 359	1 771	1 617	458	13 808	1 235	349	1 712

1) Arbeitsplatz liegt auf gleichem Grundstück oder wechselnder Arbeitsplatz.

Statistik für 1991 (alte und neue Bundesländer in 1 000)
(veröffentlicht Ende 1993)

Entfernung für den Hinweg von ... bis unter ... km	Erwerbs- tätige ins- gesamt	Bus	U-/S-Bahn/ Straßen- bahn	Eisen- bahn	Pkw, und zwar		Krad/ Moped/ Mofa	Fahr- rad
					Selbst- fahrer	Mit- fahrer		
unter 10	17 289	1 435	1 193	50	7 497	681	414	2 759
10 bis 25	8 676	760	975	203	6 061	445	127	89
25 bis 50	2 563	130	199	179	1 913	125	12	5
50 und mehr	1 044	35	27	170	756	56	–	–
entfällt ¹⁾	3 167							
ohne Angaben	1 306							
ohne Auskunft								
zum Pendlerverh.	3 395							
Insgesamt	37 440	2 360	2 394	602	16 227	1 307	553	2 853

1) Arbeitsplatz liegt auf gleichem Grundstück oder wechselnder Arbeitsplatz.

Zu den Buchstaben c und d

Die Lohnsteuerstatistiken enthalten keine Angaben über Kraftwagen-Nutzerinnen und -Nutzer. Die Pendlerstatistik weist folgende Zahlen aus:

Statistik für 1988 (alte Bundesländer in Tausend)

	Kraftwagen- nutzerinnen	Kraftwagen- nutzer	insgesamt
Selbstfahrer	4 070	9 738	13 808
Mitfahrer	706	529	1 235

Statistik für 1991 (alte und neue Länder in 1 000)
(veröffentlicht Ende 1993)

	Kraftwagen- nutzerinnen	Kraftwagen- nutzer	insgesamt
Selbstfahrer	4 989	11 238	16 227
Mitfahrer	758	549	1 307

3. Die Steuerausfälle durch die Absetzbarkeit der Fahrtkosten hängen auch davon ab, wie hoch die weiteren Werbungskosten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind, weil diese den Betrag bestimmen, der in Form erhöhter Fahrtkosten über den Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 2 000 DM hinausgehend abgesetzt werden können.

Wie haben sich folgende, die steuerliche Absetzbarkeit betreffende, Tatbestände in den Jahren 1980 bis 1994 entwickelt:

- Höhe der sonstigen Werbungskosten (außer Fahrtkosten) von abhängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern,
- Anzahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ein Arbeitszimmer steuerlich geltend machen und durchschnittliche Abzugsbeträge pro Arbeitszimmer,
- Zahl der Steuerpflichtigen, die doppelte Haushaltsführung geltend machen,
- durchschnittliche Entfernungen zwischen erstem Wohn- und Arbeitsort bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die doppelte Haushaltsführung geltend machen,

- e) Zahl der steuerlich geltend gemachten Fahrten pro Jahr zwischen erstem Wohn- und Arbeitsort bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die doppelte Haushaltsführung geltend machen?

Zu Buchstabe a

Angaben über Werbungskosten (außer Fahrtkosten) sind nur in den Lohnsteuerstatistiken 1986 und 1989 enthalten.

Lohnsteuer-statistik	Werbungskosten außer Fahrtkosten in Mrd. DM	Steuerfälle mit Werbungskosten außer Fahrtkosten in Mio.
1986	23,0	25,7
1989	26,4	26,5

Zu den Buchstaben b bis e

Hierzu liegen keine statistischen Angaben vor.

4. Hinsichtlich der Steuerausfälle durch die Absetzbarkeit der Fahrtkosten existieren wenige und sehr unterschiedliche Schätzungen. In dem Bericht der Arbeitsgruppe Steuerrechtsvereinfachung der Länderfinanzminister wird die Abschaffung der Kilometerpauschale mit nur 2,7 Mrd. DM Mehreinnahmen verbucht, während im Bericht der Bareis-Kommission die Mehreinnahmen bereits bei einer Senkung des Pauschbetrages auf 0,20 DM/km mit 3,5 Mrd. DM angegeben werden.
 - a) Trifft es zu, daß beide Berechnungen der Steuermehreinnahmen bei Reform der Kilometerpauschale im Bundesministerium der Finanzen erstellt wurden?
 Wenn ja, welche Annahmen und Berechnungsschritte liegen den beiden genannten Schätzungen jeweils zugrunde?
 Wenn nein, wie schätzt die Bundesregierung die Haushaltswirkungen des Vorschlags der Bareis-Kommission zur Reform der Kilometerpauschale ein?
 - b) Wie viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können für die seit 1994 gültigen Rahmendaten (Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 2000 DM, Pauschbetrag der Kilometerpauschale von 0,70 DM/km) erhöhte Fahrtkosten geltend machen?
 - c) Wie viele Entfernungskilometer zwischen Wohn- und Arbeitsort können die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit erhöhten Fahrtkosten pro Arbeitstag durchschnittlich geltend machen?

Zu Buchstabe a

Es trifft zu, daß beide Berechnungen im Bundesministerium der Finanzen erstellt wurden. Die Steuermehreinnahmen von 2,7 Mrd. DM wurden errechnet für eine Kilometerpauschale von 0,65 DM/km für das Jahr 1993. Datengrundlage war die Pendlerstatistik 1988. Die finanziellen Auswirkungen auf Steuerpflichtige in den neuen Ländern konnten zu dieser Zeit nur durch einen pauschalen Zuschlag berücksichtigt werden.

Die Steuermehreinnahmen von 3,5 Mrd. DM wurden errechnet für eine Entfernungspauschale von 0,20 DM/km für das Jahr 1996. Datengrundlage war die Pendlerstatistik 1991 für die alten und neuen Länder. Die Beratungen beruhen auf der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer-Kommission und dem dort vorgeschlagenen Einkommensteuer-Tarif.

Zu Buchstabe b

Für das Jahr 1990 wurde geschätzt, daß für 75 v. H. der Steuerfälle ein Werbungskosten-Pauschbetrag von 2000 DM ausreicht. Durch die Anhebung der Kilometerpauschale auf 0,70 DM/km sowie durch höhere sonstige Werbungskosten wird der v. H.-Satz für 1995 auf 70 v. H. der Steuerpflichtigen geschätzt.

Zu Buchstabe c

Ohne Berücksichtigung sonstiger Werbungskosten deckt der Werbungskosten-Pauschbetrag von 2000 DM für Pkw-Fahrer eine Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstelle von 13 km ab.

Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstelle von ... bis ... km	Geschätzte Zahl der Pkw-Fahrer (Mio.)	geschätzte durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstelle in km
13 bis 25 km	4,0	16
25 bis 50 km	2,0	30
über 50 km	0,6	60
Insgesamt	6,6	25

Im Schnitt machen Steuerpflichtige mit erhöhten Werbungskosten Fahrtkosten für 25 km zwischen Wohnung und Arbeitsstelle geltend.

5. a) Wie hohe Steuermindereinnahmen würden resultieren, wenn die Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale bei Beibehaltung des Pauschbetrages von 0,70 DM/km umgewandelt werden würde?
- b) Wie hoch müßte der Pauschbetrag einer verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale festgesetzt werden, damit gegenüber der heute gültigen Regelung keine Mindereinnahmen entstehen?

Zu Buchstabe a

Die Steuermindereinnahmen werden auf 1,2 Mrd. DM geschätzt.

Zu Buchstabe b

Es wird geschätzt, daß eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale von 0,61 DM/km aufkommensneutral ist.

6. Wie hoch hat die Bundesregierung – z. B. im Rahmen der Steuer-schätzungen – die Steuermindereinnahmen der Erhöhung des Pauschbetrages der Kilometerpauschale zum 1. Januar 1994 von 0,65 auf 0,70 DM/km für das Jahr 1994 geschätzt?

Die Steuermindereinnahmen durch die Erhöhung der Kilometerpauschale von 0,65 DM/km auf 0,70 DM/km wurde für das Jahr 1994 auf 400 Mio. DM geschätzt.

7. Die derzeit gültige Bemessung der absetzbaren Entfernung nach der kürzesten benutzbaren Straßenverbindung verursacht hohen Verwaltungsaufwand und ist ebenfalls eine Quelle von Steuerhinterziehung.
 - a) Wie sollte die steuerlich absetzbare Entfernung im Fall einer Umwandlung in eine Entfernungspauschale nach Auffassung der Bundesregierung definiert werden?
 - b) Was spricht aus Sicht der Bundesregierung dafür bzw. dagegen, dem Vorschlag der Arbeitsgruppe Steuerrechtsvereinfachung der Länderfinanzminister zu folgen, und die absetzbaren Entfernungen künftig nach der Luftlinie zwischen Wohn- und Arbeitsort („Zirkelprinzip“) zu bemessen?

Zu Buchstabe a

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte für die Bestimmung der Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an der bisherigen gesetzlichen Definition in § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG festgehalten werden, wonach für die Bestimmung der Entfernung die kürzeste benutzbare Straßenverbindung maßgebend ist.

Zu Buchstabe b

Bei Bestimmung der Entfernung nach der sog. „Zirkelmethode“ würden beträchtliche Verzerrungen eintreten. Insbesondere würden Arbeitnehmer in Gebieten, in denen nur großräumige Umgehungsstraßen benutzbar sind und Arbeitnehmer in gebirgigen Gegenden und bei Flußüberquerungen, in denen die Unterschiede zwischen Luftlinie und kürzester Straßenverbindung erheblich sind, benachteiligt.

8.
 - a) Für welche Städte und Kreise liegen EDV-mäßig erfaßte Verkehrsnetze vor, die als Grundlage für die Berechnung der Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort von den Steuerpflichtigen und den Finanzämtern herangezogen werden können?
 - b) Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um diese Grundlage flächendeckend herzustellen, und in welchem Zeitraum hält die Bundesregierung dies für möglich?

Zu den Buchstaben a und b

Der Bundesminister für Verkehr verfügt für die Planungen im Bundesfernstraßennetz über ein digitalisiertes Netzmodell der überörtlichen Straßen. Dieses allein erlaubt jedoch in der Regel nicht, Entfernungen für konkrete Pendelbeziehungen abzubilden.

Dem Bund ist bekannt, daß für zahlreiche einzelne Kommunen für deren Zwecke Netzmodelle vorliegen, die überwiegend im Zuge von Generalverkehrsplanungen entstanden sind. Ein kompletter Überblick für die Gesamtheit aller Kommunen, nach dem Aussagen über die Vollständigkeit und Aktualität der Erfassung des kommunalen Straßennetzes durch Netzmodelle möglich wäre, existiert nicht.

Von einigen kommerziellen Anbietern können digitalisierte Straßennetze der überörtlichen Straßen und der Gemeindestraßennetze in größeren Städten bezogen werden. Diese digitalisierten Netze ermöglichen keine flächendeckende Abbildung aller Straßenverbindungen in der Bundesrepublik Deutschland.

Als Ergebnis von Arbeiten der Landesvermessungsämter dürfte in einigen Jahren eine komplette Digitalisierung der topographischen Karten im Maßstab 1 : 25 000 vorliegen.

Für die Ermittlung von Entfernungen für Pendelbeziehungen wäre eine digitalisierte Netzbasis nur für die kommunalen Verkehrsnetze nicht ausreichend, weil Pendelbeziehungen auch Fahrten zwischen Gemeinden unter Benutzung von Fernverkehrswegen erforderlich machen.

Ferner muß berücksichtigt werden, daß nicht nur die prinzipielle Verfügbarkeit von digitalisierten Netzinformationen beachtet werden muß, sondern daß auch eine hohe Aktualität und Zuverlässigkeit der daraus abgeleiteten Aussagen gesichert werden müßten.

Eine Aussage darüber, ob und ggf. in welchem Zeitraum und mit welchen Kosten die erwähnten digitalisierten Verkehrsnetzgrundlagen einzeln oder in Kombination geeignet wären, eine generell verbindliche Unterlage für die Bestimmung von steuerlich relevanten Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort abzugeben, ist ohne eingehende Untersuchungen nicht möglich.

9. a) Nach welchen Kriterien wurde bei der Steuerreform 1990 ein Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 2 000 DM festgesetzt?
- b) Welcher Anteil bzw. welcher Teilbetrag des Arbeitnehmer-Pauschbetrags ist mit Fahrtkosten zu begründen?
- c) Um welchen Betrag müßte der Arbeitnehmer-Pauschbetrag für den Fall einer Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale mit einem Pauschbetrag von 0,50 DM/km abgesenkt werden?
- d) Wie hoch sind die Steuermehreinnahmen bei einer Absenkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags auf 1 500 DM bzw. auf 1 000 DM im Fall einer Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale mit einem Pauschbetrag von 0,50 DM/km?
- e) Um welchen Betrag müßte der Arbeitnehmer-Pauschbetrag für den Fall einer Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale mit einem Pauschbetrag von 0,20 DM/km abgesenkt werden?
- f) Wie hoch sind die Steuermehreinnahmen bei einer Absenkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags auf 1 500 DM bzw. auf 1 000 DM im Fall einer Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale mit einem Pauschbetrag von 0,20 DM/km?
- g) Wie weit müßte der Arbeitnehmer-Pauschbetrag für den Fall einer Abschaffung der Absetzbarkeit der Fahrtkosten abgesenkt werden?
- h) Wie hoch sind die Steuermehreinnahmen bei einer Absenkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags auf 1 500 DM bzw. auf 1 000 DM im Fall einer Abschaffung der Absetzbarkeit der Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort von der Einkommensteuer?

Zu Buchstabe a

Hierzu wird auf die Antworten zu Frage 1 Buchstabe c und zu Frage 4 Buchstabe b verwiesen.

Zu Buchstabe b

Hierzu wird auf die Antworten zu Frage 4 Buchstaben b und c verwiesen. In der Regel dürften die Fahrtkosten den Hauptteil des Arbeitnehmer-Pauschbetrags ausfüllen.

Zu den Buchstaben c, d und g

Für 1995 wird geschätzt, daß bei 70 v.H. der Steuerfälle der Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von 2 000 DM ausreicht, um die tatsächlichen Werbungskosten abzudecken (vgl. Antwort zu Frage 4 Buchstabe b). Unter Beibehaltung dieses Vomhundertsatzes könnte die Arbeitnehmerpauschale bei unterschiedlichen verkehrsunabhängigen Entfernungspauschalen wie folgt abgesenkt werden (dabei handelt es sich um rechnerische Werte nach einer sehr groben Schätzung):

Entfernungspauschale (DM/km)	Arbeitnehmerpauschale (DM)
0,50	1 700
0,20	1 100
0,00	750

Zu den Buchstaben d, f und h

Die Steuermehreinnahmen bei einer Absenkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags und verschiedener verkehrsunabhängiger Entfernungspauschalen ergeben sich aus der nachfolgenden Übersicht:

Arbeitnehmer-Pauschbetrag (DM)	Entfernungs-pauschale (DM)	Steuermehr-einnahmen (Mrd. DM)
1 700	0,50	2,8
1 500	0,50	3,8
1 000	0,50	6,3
1 500	0,20	7,0
1 000	0,20	9,4
1 000	0,20	9,9
1 500	0,00	8,6
1 000	0,00	12,0
750	0,00	13,5

10. a) Wann gedenkt die Bundesregierung den Prüfauftrag des Deutschen Bundestages zur Einführung einer Entfernungspauschale (Drucksache 13/1558) in Angriff zu nehmen,
 b) welche Maßnahmen wird sie hierzu ergreifen, und
 c) wann wird sie dem Deutschen Bundestag Ergebnisse vorlegen?

Zu den Buchstaben a bis c

Hierzu sind die nötigen Vorarbeiten in Angriff genommen. Aufgrund der angespannten Arbeits- und Personallage werden die Prüfarbeiten noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

11. Teilt die Bundesregierung die Auffassung zahlreicher Fachleute, daß die heute gültige Regelung der Absetzbarkeit der Fahrtkosten von der Einkommensteuer
- a) gleichbehandlungsschädlich ist, weil Kraftfahrzeugnutzerinnen und Kraftfahrzeugnutzer in aller Regel deutlich über den variablen Kosten liegende „Fahrtkosten“ geltend machen können, während Nutzerinnen und Nutzer anderer Verkehrsmittel die tatsächlichen Ausgaben nachweisen müssen oder sehr viel geringere Pauschsätze geltend machen können,
 - b) dem Gleichstellungsgebot widerspricht angesichts der strukturell ökologisch verträglicheren Mobilität von Frauen, die in geringerem Maße Kraftwagen besitzen und weniger weit fahren,
 - c) ein häufig genutztes Einfallstor für Steuerhinterziehung ist, weil der für Kraftfahrzeuge geltende Pauschbetrag faktisch angesichts mangelnder Kontrollmöglichkeiten auch dann in Anspruch genommen werden kann, wenn ein anderes Verkehrsmittel benutzt wird oder Fahrgemeinschaften gebildet werden,
 - d) zu verkehrs- und raumordnungspolitisch unerwünschten Anreizen auf die Wahl des Verkehrsmittels „Kraftfahrzeug“ führt,
 - e) und aus all diesen Gründen in einem ersten Schritt in Richtung auf eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale reformiert werden sollte?

Wenn nein, warum nicht?

Zu Buchstabe a

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, daß der derzeit geltende Kilometer-Pauschbetrag von 0,70 DM je Entfernungskilometer für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit dem eigenen Kraftfahrzeug „gleichbehandlungsschädlich“ ist. Sie weist nochmals darauf hin, daß dieser Kilometer-Pauschbetrag in der Regel nicht kostendeckend ist. Eine Benachteiligung der Benutzer öffentlicher Verkehrsmittel, die ihre tatsächlichen Aufwendungen steuerlich in vollem Umfang als Werbungskosten geltend machen können, ist nicht gegeben. Ein geringerer Pauschbetrag von 0,33 DM gilt bei Benutzung eines Motorrads oder Motorrollers zu Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Fahrradfahrern werden dagegen die tatsächlichen Aufwendungen anerkannt. Ohne Nachweis der tatsächlichen Aufwendungen wird hier ein Betrag von 0,14 DM je Entfernungskilometer anerkannt.

Zu Buchstabe b

Das Steuerrecht kann nur auf die tatsächliche Nutzung eines Kraftwagens zu Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte abstellen. Deshalb ist es für die Frage des steuerlichen Werbungskostenabzugs für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätten bei Benutzung eines Kraftwagens unerheblich, ob er von Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmern genutzt wird.

Zu Buchstabe c

Statistische Erkenntnisse über mißbräuchliche Inanspruchnahme des Kilometer-Pauschbetrags liegen nicht vor; Mißbrauch kann aber nicht völlig ausgeschlossen werden. Es erscheint aber steuerpolitisch fragwürdig, vorkommende mißbräuchliche Inanspruchnahme des Kilometer-Pauschbetrags durch eine Entfernungspauschale für alle Arbeitnehmer bekämpfen zu wollen. Die

mißbräuchliche Inanspruchnahme des Kilometer-Pauschbetrags würde damit legalisiert.

Zu den Buchstaben d und e

Die Bundesregierung weist nochmals ausdrücklich darauf hin, daß der derzeit geltende Kilometer-Pauschbetrag von 0,70 DM je Entfernungskilometer für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit dem eigenen Kraftfahrzeug aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen nicht kostendeckend ist. Sie ist auch der Auffassung, daß die Entscheidung der berufstätigen Bürger für oder gegen die Benutzung eines Kraftwagens nur zum Teil auf Überlegungen über die Absetzbarkeit der Fahrtkosten oder über die Höhe der Kosten bzw. auf einem Vergleich der Kosten verschiedener Verkehrsmittel beruhen. Vielfach stehen Erschwernisse und Unbequemlichkeiten, die mit der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel verbunden sind, bei der Entscheidung zugunsten eines Kraftwagens im Vordergrund. Deshalb bestehen auch Zweifel darüber, ob mit einer verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale eine durchgreifende Änderung in der Wahl des Verkehrsmittels für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zu erreichen wäre.

12. Teilt die Bundesregierung die Auffassung vieler Fachleute, daß die Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als überwiegend – durch die Wohnortwahl – privat veranlaßte Kosten einzuordnen sind und eine steuerliche Absetzbarkeit daher stark eingeschränkt werden sollte?

Wenn nein, welche Gründe sprechen nach Auffassung der Bundesregierung gegen eine solche Sichtweise?

Die Bundesregierung hält es für nicht vertretbar, den steuerlichen Abzug von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte abzuschaffen. Der Bundesregierung ist bekannt, daß in einigen Ländern (z. B. USA) die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte vom steuerlichen Abzug ausgeschlossen sind. In Deutschland sind jedoch die Grenzen der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Die Wohnortwahl kann zwar unter Umständen zu einem erhöhten Werbungskostenabzug bei den Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte führen. Es ist jedoch unbestreitbar, daß die Kosten für die Fahrten zur Arbeitsstätte auch beruflich veranlaßt sind.

13. a) Trifft es nach Auffassung der Bundesregierung zu, daß Pendlerinnen und Pendler aus dem ländlichen Raum etwa durch höhere Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort besonders von der Absetzbarkeit der Fahrtkosten profitieren?
- b) Trifft es nach Auffassung der Bundesregierung zu, daß die Grundstücks- und Mietpreise und damit die Wohnkosten im ländlichen Raum erheblich geringer sind?

- c) Ist eine Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale in Verbindung mit einer deutlichen Absenkung des Pauschbetrages nach Auffassung der Bundesregierung bei einer Gesamtbetrachtung der Wohn- und Fahrtkosten auch für Pendlerinnen und Pendler im ländlichen Raum zumutbar?
- d) Wenn nein, warum nicht, und welche infrastrukturellen Maßnahmen müßten nach Auffassung der Bundesregierung ergriffen werden, damit Pendlerinnen und Pendler aus dem ländlichen Raum von einer zukünftigen Entfernungspauschale nicht unangemessen benachteiligt werden gegenüber in städtischen Ballungsgebieten wohnhaften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern?

Zu Buchstabe a

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, daß Pendlerinnen und Pendler aus dem ländlichen Raum durch höhere Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort besonders von der Absetzbarkeit der Fahrtkosten profitieren. Bei höheren Entfernungen fallen auch höhere Kosten an. Der Kilometer-Pauschbetrag ist nicht kostendeckend. Ein Vorteil ist allenfalls bei sehr hohen Entfernungen denkbar, weil bekanntlich mit steigender Fahrleistung die tatsächlichen Aufwendungen je Kilometer sinken. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die steuerliche Auswirkung der von der Bemessungsgrundlage abzuziehenden Werbungskosten regelmäßig weit geringer ist (je nach der individuellen Steuerbelastung) als die Werbungskosten.

Zu Buchstabe b

Mieten und Bodenpreise sind im ländlichen Raum bzw. kleinen bis mittelgroßen Städten in der Regel niedriger als in Großstädten. So kosteten freifinanzierte Mietwohnungen durchschnittlicher Größe im Jahr 1992 in Gemeinden unter 20 000 Einwohnern 6,81 DM (Bruttokaltmiete, d.h. Grundmiete zuzüglich kalter Nebenkosten ohne Heizkosten) und in Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern 9,79 DM, d.h. etwa 44 v.H. mehr. Bei den Hochpreisstädten und Kreisen handelt es sich vornehmlich um Kernstädte und hochverdichtete Kreise in den großen Ballungsräumen wie z.B. in München, Stuttgart und dem Rhein-Main-Gebiet. Ausnahmen dazu bilden Städte und Landkreise in attraktiven ländlich geprägten Regionen, z.B. am Bodensee und im Voralpenland.

Zu Buchstabe c

Die Bundesregierung hält eine deutlich abgesenkte verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale für Pendlerinnen und Pendler im ländlichen Raum, die keinen unmittelbaren Zugang zum öffentlichen Personennahverkehr haben, für nicht vertretbar.

Zu Buchstabe d

Infrastrukturelle Maßnahmen wie die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs fallen grundsätzlich nicht in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung.

