

Bach, Stefan

**Article**

## Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Bach, Stefan (2003) : Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 70, Iss. 40, pp. 602-608

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151254>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt

Stefan Bach  
sbach@diw.de

*Die Bundesregierung will die Abzugsmöglichkeiten für die Fahrtkosten zur Arbeit bei der Einkommensteuer einschränken. Mit den Mehreinnahmen soll die auf 2004 vorgezogene letzte Stufe der Steuerreform teilweise gegenfinanziert werden. Nach den jüngsten Beschlüssen der Regierungsfractionen vom 23. September 2003 soll die Entfernungspauschale von 2004 an auf einheitlich 0,15 Euro je Entfernungskilometer gesenkt werden.<sup>1</sup> In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom August 2003 war dagegen vorgesehen, die gegenwärtige Entfernungspauschale nur noch für Entfernungen über 20 Kilometer zuzulassen.<sup>2</sup> Andere Vorschläge aus der Regierungskoalition zielten darauf ab, die Entfernungspauschale vollständig abzuschaffen und dafür den Werbungskosten-Pauschbetrag heraufzusetzen.<sup>3</sup>*

*Eine Kürzung der Entfernungspauschale lässt sich steuer- und wirtschaftspolitisch durchaus begründen. Bei der Wahl des Wohnorts überwiegen in vielen Fällen private Motive. Aus steuersystematischer Perspektive würde es ausreichen, Fahrtkosten zur Arbeit pauschal über einen Abzugsbetrag zu berücksichtigen, der etwa die Fahrtkosten für typische Entfernungen oder die Kosten des öffentlichen Nahverkehrs abdeckt. Auch umwelt- und verkehrspolitische Ziele sprechen für eine Einschränkung der Entfernungspauschale, um Verkehrsströme und Zersiedelung längerfristig zu begrenzen. Bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes könnten Fahrtkosten aus familien- und sozialpolitischen Gründen über einen gewissen Zeitraum anerkannt werden.*

*Ein Abbau der Entfernungspauschale sollte nur längerfristig und schrittweise durchgeführt werden, um die konjunkturellen Effekte der Steuerentlastung nicht zu konterkarieren und den Steuerpflichtigen Zeit zur Anpassung zu geben. Dabei sollten auch regionalpolitische Ziele berücksichtigt werden.*

Erwerbstätige können ihre Fahrtkosten für Wege zwischen der Wohnung und der Arbeitsstätte als Werbungskosten bei der Lohn- und Einkommensteuer geltend machen.<sup>4</sup> Von 2001 an gilt hierfür eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale von 0,36 Euro für die ersten 10 Entfernungskilometer und von 0,40 Euro für jeden weiteren Entfernungskilometer;<sup>5</sup> damit sind sämtliche Fahrtkosten abgegolten (zur Rechtsentwicklung siehe Kasten 1, Tabelle). Bei Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln dürfen auf Nachweis auch höhere Kosten abgesetzt werden. Diese Regelungen gelten analog auch für Selbständige; nutzen sie einen Firmenwagen für die Fahrt zur Arbeit, werden ihre Betriebsausgaben entsprechend gekürzt.<sup>6</sup>

Diese steuerliche Entlastung steht seit Jahren weit oben auf der Liste, wenn zur Finanzierung von Steuerreformen Steuer-„Vergünstigungen“ gekürzt

werden sollen. So empfahl die „Bareis-Kommission“ 1994, die damalige Kilometerpauschale durch eine niedrigere Entfernungspauschale zu er-

**1** SPD Bundestagsfraktion, AG Finanzen: Rot-Grün verständigt sich auf Entfernungspauschale von 15 Cent für alle Verkehrsmittel. Pressemitteilung vom 23. September 2003–712, [www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_dok/0,,27332,00.pdf](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,27332,00.pdf)

**2** Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBegLG 2004), [www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Aktuelle-Gesetze-.388.19838/Gesetze/Haushaltsbegleitgesetz.htm](http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Aktuelle-Gesetze-.388.19838/Gesetze/Haushaltsbegleitgesetz.htm)

**3** Handelsblatt vom 8./9. August 2003, S. 3; Handelsblatt vom 9. September 2003, S. 4.

**4** § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 oder Abs. 2 EStG.

**5** Es gilt die einfache Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, gemessen an der kürzesten Straßenverbindung. Eine längere Straßenverbindung kann zugrunde gelegt werden, wenn diese offensichtlich verkehrsgünstiger ist.

**6** Die Selbständigen müssen die Kosten der privaten Nutzung des Firmenwagens entweder über ein Fahrtenbuch nachweisen oder es wird ein Pauschalsatz von 0,03 % des Listenpreises des Fahrzeugs je Entfernungskilometer angesetzt. Die Differenz zu den nach der Entfernungspauschale ermittelten (niedrigeren) Fahrtkosten darf nicht als Betriebsausgaben abgezogen werden; vgl. § 4 Abs. 5 Nr. 6 EStG.

Kasten 1

## **Berücksichtigung der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte: Rechtentwicklung in Deutschland<sup>1</sup>**

Ob Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten oder Betriebsausgaben bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen seien und, wenn ja, in welcher Höhe, ist in Deutschland seit jeher umstritten. Diese Frage bewegte schon vor über 100 Jahren die Gemüter: Kaum war in Preußen eine Einkommensteuer im heutigen Sinne eingeführt (von 1891 an), mussten sich bereits die Gerichte mit den Fahrtkosten zur Arbeit beschäftigten. Zunächst herrschte die Ansicht vor, dass keine Werbungskosten vorlägen. Die Entscheidung der Wohnsitzwahl falle allein in die Privatsphäre, so dass die Fahrtkosten nur aus Bequemlichkeitsgründen und zur „Ersparung einer größeren Ausgabe für eine angemessene Wohnung in der Nähe der Geschäftslokale“ anfielen. Später erkannte das Preußische Obergericht jedoch die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten als Werbungskosten an, wenn die Wohnung aus wirtschaftlichen Gründen in größerer Entfernung zur Arbeitsstätte gewählt wurde.

Nach der Reichsvereinheitlichung der Einkommensteuer von 1920 konnten die „notwendigen Ausgaben [...] für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte“ berücksichtigt werden. Die Abzugsfähigkeit wurde auf die Kosten für die Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln beschränkt. Höhere Kosten wurden nur dann anerkannt, wenn der Steuerpflichtige ein Kraftfahrzeug aufgrund der „Eigenart des Berufs“ unterhielt und auch für Fahrten zur Arbeitsstätte benutzte oder wenn die Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln nur unter „besonderen Unbequemlichkeiten“ erreichbar war. Abzugsfähig waren in diesen Fällen nur die Benzinkosten und ähnliche laufende Kosten, nicht jedoch die „sonstigen Unterhaltsaufwendungen“ (feste Kosten).

Diese Rechtslage galt bis in die 50er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Von 1955 an verzichtete der Gesetzgeber auf den Nachweis der „Notwendigkeit“ der Fahrtkosten. Damit sollte der fortschreitenden Motorisierung des Verkehrs Rechnung getragen werden. Entsprechend wurden auch die Kosten für die Benutzung von eigenen Kraftfahrzeugen anerkannt. Seinerzeit entstand die Kilometerpauschale, zunächst differenziert für Kraftwagen, Motorrad, Motorroller und Fahrrad mit Motor, zeitweise gab es sogar eine besondere Pauschale für Kleinstkraftwagen. Pauschbeträge waren an den tatsächlichen Kosten orientiert. So konnten bei Benutzung eines Kraftwagens 0,50 DM, bei einem Motorrad oder Motorroller 0,22 DM und bei einem Fahrrad 0,12 DM je Entfernungskilometer abgezogen werden. Fahrtkosten waren grundsätzlich nur bis zu 40 Entfernungskilometern abzugsfähig, es sei denn, weitere Arbeitswege waren aus „zwingenden persönlichen Gründen“ gerechtfertigt.

Von 1967 an waren die Pauschalen reduziert und auf zwei Kraftfahrzeugtypen zusammen gefasst: 0,36 DM für Kraftwagen und 0,16 DM für Motorräder und Motorroller. Die Senkung wurde mit verkehrs- und finanzpolitischen sowie steuertechnischen Erwägungen begründet: Angesichts des hohen Verkehrsaufkommens in den Ballungsräumen sollte die Attraktivität der Benutzung des eigenen Fahrzeugs vermindert werden. Seinerzeit wurde auch schon eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale erwogen; ferner wurde auch auf die Nichtabziehbarkeit von Fahrtkosten in den USA und Großbritannien verwiesen.

Von 1971 an gab es keine Entfernungsbegrenzung von 40 Kilometern mehr. Aus struktur- und arbeitsmarktpolitischen Gründen sollte die Mobilität erleichtert sowie die Steuerverwaltung vereinfacht werden.

Erst mit dem Steuerreformgesetz 1990 wurden die Pauschalen wieder angehoben. Wegen der vorausgegangenen Erhöhung der Mineralölsteuer wurde die für 1990 beschlossene Anhebung auf den Veranlagungszeitraum 1989 vorgezogen und für 1990 noch gesteigert. Weitere Erhöhungen gab es bis 1994, ebenfalls in Reaktion auf die sukzessive Anhebung der Mineralölsteuersätze. Von 2001 an gilt die heutige Entfernungspauschale.

<sup>1</sup> Zum Folgenden vgl. Ulf Steenken: Die Zulässigkeit gesetzlicher Pauschalierungen im Einkommensteuerrecht am Beispiel der Entfernungspauschale. Juristische Reihe, Bd. 9. Berlin 2002, S. 146 ff. (Tenea/[www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com)); Hermann, Heuer, Raupach: Kommentar zum Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz. Köln, § 9, Anm. 441.

Tabelle

### Kilometer-Pauschbetrag für Fahrten mit Pkw zwischen Wohnung und Arbeitsstätte Seit 1955

Zeitraum	Kilometerpauschale für Pkw in DM pro Entfernungskilometer	
1955 bis 1966	0,50	
1967 bis 1988	0,36 <sup>1</sup>	
1989	0,43	
1990	0,50	
1991	0,58	
1992 bis 1993	0,65	
1994 bis 2000	0,70	
	Entfernungspauschale <sup>2</sup> pro Entfernungskilometer	
	bis 10 km	10 km übersteigend
2001	0,70 DM	0,80 DM
von 2002 an	0,36 Euro	0,40 Euro

**1** Bis 1970 waren Fahrtaufwendungen nur bis zu einer Entfernung von 40 Kilometern zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten abziehbar.  
**2** Verkehrsmittelunabhängig.

Quelle: Hermann, Heuer, Raupach: Kommentar zum Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz. Köln.

DIW Berlin 2003

setzen.<sup>7</sup> Die CDU/FDP-Bundesregierung schlug 1997 in ihrem Steuerreformkonzept („Petersberger Steuervorschläge“) vor, eine Entfernungspauschale erst vom 16. Entfernungskilometer an zu gewähren.<sup>8</sup>

Die rot-grüne Bundesregierung führte die von 2001 an geltende Entfernungspauschale ein (Tabelle). Dabei wurden die Kilometerpauschalen für die Benutzung von Pkw (0,70 DM) auf alle Verkehrsmittel ausgedehnt; für Entfernungen über 10 Kilometer wurden sogar erhöhte Sätze (0,80 DM) eingeführt. Die Regierungskoalition reagierte damit auf den Volkszorn über die deutlich gestiegenen Benzinpreise – seinerzeit kamen hohe Rohölpreissteigerungen, der schwache Euro und die Mineralölsteuer-Erhöhungen der ökologischen Steuerreform zusammen.

### Fahrtkosten zur Arbeit sind überwiegend Privatsache

Fahrtkosten für den Weg zur Arbeit gelten im deutschen Einkommensteuerrecht traditionell als abzugsfähige Werbungskosten, da sie durch die Erwerbstätigkeit *veranlasst* seien: Wer nicht arbeitet, hat auch keine Kosten für die Fahrten zur Arbeit.<sup>9</sup> Demnach müssten Fahrtkosten eigentlich in tatsächlicher Höhe anerkannt werden, so wie es bei den Betriebsausgaben der Unternehmen oder auch bei anderen Werbungskosten geschieht, z. B. bei Berufskleidung oder dem Arbeitszimmer in

Privatwohnungen. Allein die *Nettoeinkünfte* nach Abzug aller erwerbsbedingten Kosten stellen einen Zugang an Einkommen und somit die steuerliche Leistungsfähigkeit dar. Soweit zur Verwaltungsvereinfachung Kilometerpauschalen genutzt werden, müssten diese im Durchschnitt den tatsächlichen Kosten entsprechen. Insoweit werden sogar verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer deutlichen Kürzung des Werbungskostenabzugs der Fahrtkosten vorgetragen.<sup>10</sup>

Diese Argumentation war aber stets umstritten. Dagegen wird eingewandt, die Wohnortwahl sei eine private Entscheidung, die Fahrtkosten zur Arbeit seien somit privat veranlasst und ein steuerlicher Abzug nicht gerechtfertigt.<sup>11</sup>

Ganz so einfach kann man es sich nicht machen, denn die Arbeits- und Wohnungsmärkte sind nicht vollständig flexibel, und die meisten Erwerbstätigen sind gezwungen, Fahrtzeiten und Fahrtkosten im Nahbereich in Kauf zu nehmen. Hierbei handelt es sich um typische „gemischt veranlasste“ Aufwendungen, bei denen neben der beruflichen Veranlassung auch Präferenzen der privaten Lebensführung eine Rolle spielen. Nur knapp 10% der Erwerbstätigen erreichen ihre Arbeitsstätte zu Fuß oder wohnen auf dem Grundstück, auf dem sie auch arbeiten (z. B. Landwirte und viele Selbständige). Im Durchschnitt haben die Erwerbstätigen einen Arbeitsweg von 15 Kilometern. Dieser arithmetische Mittelwert wird allerdings von den Fernpendlern mit den weiten Entfernungen nach oben gedrückt; bei zwei Dritteln der Pendler liegt die Entfernung zum Arbeitsplatz unterhalb von 15 Kilometern.<sup>12</sup>

**7** Zugleich sollte der Arbeitnehmer-Pauschbetrag auf 1 000 DM gesenkt werden. Vgl.: Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer („Bareis-Kommission“). Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 55. Bonn 1995, These 8.

**8** Zugleich wollte die damalige Regierung den auf 1 300 DM gesenkten Arbeitnehmer-Pauschbetrag unabhängig von den Fahrtkosten gewähren. Vgl.: Reform der Einkommensbesteuerung. Vorschläge der Steuerreform-Kommission vom 22. Januar 1997 („Petersberger Steuervorschläge“). Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 61. Bonn 1997.

**9** Dazu Klaus Tipke, Joachim Lang et al.: Steuerrecht, 17. Aufl. Köln 2002, Rdnrn. 239 ff., 259; Hermann, Heuer, Raupach: Kommentar zum Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz. Köln. § 9, Rdnrn. 442 ff.

**10** So der Bund der Steuerzahler, Pressemitteilung vom 18. August 2003, [www.steuerzahler.de/inhalt/](http://www.steuerzahler.de/inhalt/)

**11** So der „Karlsruher Kreis“ um den ehemaligen Verfassungsrichter und Staatsrechtsprofessor Paul Kirchhof in seinem Vorschlag zu einer umfassenden Reform der Einkommensteuer; vgl. P. Kirchhof et al.: Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes. Heidelberg 2001, S. 19, [www.uni-heidelberg.de/institute/fak2/kirchhof/Projekte+Forschung.htm](http://www.uni-heidelberg.de/institute/fak2/kirchhof/Projekte+Forschung.htm).

**12** Verkehr in Zahlen 2002/2003, B1. Hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, bearbeitet von S. Radtke. DIW Berlin 2002, S. 106 f. Vgl. dazu auch die Erhebung „MOBILITÄT IN DEUTSCHLAND“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Berlin, [www.kontiv2002.de/index.htm](http://www.kontiv2002.de/index.htm). Das DIW Berlin, das gemeinsam mit dem infas-Institut für angewandte Sozialwissenschaft diese Studie durchgeführt hat, wird in einem seiner nächsten Wochenberichte über ausgewählte Ergebnisse dieser Studie berichten.

Dies spricht dafür, nur geringe Entfernungen steuerlich anzuerkennen, z. B. bis zu 10 Kilometern. Da diese Aufwendungen zudem bei den meisten Erwerbstätigen in ungefähr gleicher Höhe entstehen, können sie im Rahmen von pauschalisierten Abzugsbeträgen wie dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag abgegolten werden. Dies senkt auch den Verwaltungs- und Befolgungsaufwand der Besteuerung.

Wenn es um weitere Fahrtwege geht, könnte man danach unterscheiden, ob die Steuerpflichtigen diese aus privaten Gründen dauerhaft wählen oder wegen eines Arbeitsplatzwechsels zunächst in Kauf nehmen müssen.<sup>13</sup>

Zieht jemand „ins Grüne“ und damit weiter weg vom Arbeitsplatz, ist das seine private Entscheidung. Er schätzt die Vorteile des neuen Wohnortes, vor allem niedrigere Wohnkosten oder einen höheren Wohnwert, größer ein als den Aufwand an Fahrtkosten und längeren Fahrtzeiten – für den Arbeitsweg oder um einzukaufen, Kulturveranstaltungen zu besuchen oder Verwandte und Freunde zu treffen. Die steuerliche Berücksichtigung der Fahrtkosten „verzerrt“ diese Entscheidung, indem lange Fahrtwege zur Arbeit begünstigt werden, zumal die Bewohner der Ballungsräume ihre regelmäßig höheren Wohnkosten nicht steuerlich geltend machen können (z.B. über einen höheren Grundfreibetrag).

### **Beim Arbeitsplatzwechsel sollten Pendlerkosten zeitweise anerkannt werden**

Bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes, der zu höheren Fahrtkosten führt, steht die berufliche Motivation im Vordergrund. Zwar kann man auch hier argumentieren, dass die Arbeit am Fabrikator beginnt. Der Steuerpflichtige kann umziehen, wenn ihm das Pendeln zu teuer wird, zudem dürfen die dabei entstehenden Umzugskosten als Werbungskosten abgezogen werden. Allerdings können familiäre und soziale Bindungen einen Wohnortwechsel erschweren: Hier spielen vor allem der Arbeitsplatz des Partners, das schulische und soziale Umfeld der Kinder oder pflegebedürftige Angehörige eine Rolle. Familien- und sozialpolitische Gründe können also dafür sprechen, zeitweise Pendlerkosten anzuerkennen, so wie dies bei den Kosten für doppelte Haushaltsführung geschieht (derzeit zwei Jahre).

Eine zeitweise Anerkennung von Pendlerkosten ließe sich auch als Alternative zum Abzug von Umzugskosten begründen: Wenn der Fiskus lediglich die Umzugskosten, nicht aber die Pendlerkosten anerkennt, würde dies tendenziell die Entschei-

dung zugunsten eines schnellen Umzugs verzerren. Dies gilt vor allem, wenn sich die Steuerpflichtigen noch nicht sicher sind, ob sie den neuen Arbeitsplatz auf Dauer halten wollen oder können und daher zunächst einmal pendeln.<sup>14</sup>

### **Wirkungen auf Verkehr und Umwelt**

Mit der Entfernungspauschale sollen alle Verkehrsmittel gleich behandelt und die Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln gefördert werden. Die frühere verkehrsmittelabhängige Regelung war missbrauchsanfällig: Steuerpflichtige, die ein Kfz schon aus privaten Gründen hielten, konnten die Kilometerpauschale für Kfz ansetzen, auch wenn sie preiswerter mit dem öffentlichen Verkehr oder in einer Fahrgemeinschaft zur Arbeit fahren. Da die Finanzverwaltung das nicht wirksam kontrollieren kann, ist die verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale eine tragfähigere Lösung. Ferner kann auch davon ausgegangen werden, dass der öffentliche Verkehr im Vergleich zum Individualverkehr weniger Belastungen für Umwelt und Verkehrswege mit sich bringt.

Grundsätzlich verursacht auch der öffentliche Verkehr Umweltbelastungen. Zersiedelung, hohe Verkehrsströme und damit verbundene Infrastrukturkosten werden durch die Umgestaltung zu einer verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale nicht wesentlich gebremst. Zudem werden Pendler mit einem guten Angebot öffentlicher Verkehrsmittel erheblich privilegiert.

Eine deutliche Einschränkung oder sogar Abschaffung der Entfernungspauschale würde Fernpendler spürbar belasten. Entscheiden sie sich, näher an den Arbeitsplatz zu ziehen, werden Umwelt und Verkehrssysteme entlastet. Dabei sind allerdings Privatfahrten gegenzurechnen, mit denen verwandtschaftliche und soziale Beziehungen am alten Wohnort gepflegt werden. Eine andere Alternative kann für die Pendler darin bestehen, verbrauchsärmere Fahrzeuge zu benutzen. Ein geringerer Kraftstoffverbrauch senkt neben den Fahrtkosten auch die damit verbundenen Emissionen.

<sup>13</sup> Zu einer umfassenderen theoretischen Analyse der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zur Arbeit vgl. die Arbeiten von Matthias Wrede: Tax Deductibility of Commuting Expenses and Residential Land Use with More than One Center. CESifo Working Paper No. 972, Juni 2003, [www.cesifo.de/pls/ifo\\_app/DocLinkCESifoDI?getDoc=cesifo\\_wp972.pdf](http://www.cesifo.de/pls/ifo_app/DocLinkCESifoDI?getDoc=cesifo_wp972.pdf); Ders.: Should Commuting Expenses Be Tax Deductible? A Welfare Analysis. In: Journal of Urban Economics, Jg. 49, 2001, S. 80–99. Vgl. ferner Wolfram F. Richter und Carsten Theile: Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte: Ein Vorschlag zur Verwirklichung einkommensteuerlicher Entscheidungsneutralität. In: Steuer und Wirtschaft, 1998, S. 351–357.

<sup>14</sup> Vgl. dazu den Vorschlag von Richter und Theile, a. a. O., die zusätzlich zu den Umzugskosten auch pauschalisiert privat veranlasste Pendlerkosten über einen bestimmten Zeitraum anerkennen wollen, um Entscheidungsneutralität zu gewährleisten.

## Regionale Disparitäten nehmen zu

Soweit eine Kürzung der Entfernungspauschale die Suburbanisierung in den Agglomerationsräumen bremst, ist dies auch regionalpolitisch erwünscht. Ein Problem kann jedoch für strukturschwache ländlich-periphere Regionen entstehen. Wandern Arbeitskräfte und kaufkräftige Nachfrage aus diesen Regionen ab, hat dies negative Rückwirkungen auf die Wirtschaftsstruktur in diesen Gegenden. Die Konzentration der Wirtschaftsleistung in den Ballungsräumen und regionalen Zentren nimmt tendenziell zu. Dies widerspricht den Ausgleichszielen der regionalen Strukturpolitik. Vor allem Flächenländer mit einem hohen Anteil an strukturschwachen Regionen wären davon betroffen. Hier liegt auch ein politisches Hemmnis für einen durchgreifenden Abbau der Entfernungspauschale.

Um dem zu begegnen, könnte die Pendlerpauschale für längere Fahrtstrecken erhalten bleiben, soweit sie eine bestimmte Entfernung (z. B. 40 Kilometer) übersteigen. Insoweit es sich hierbei um eine regional- und sozialpolitische Fördermaßnahme handelt, wäre auch zu überlegen, statt des Werbungskostenabzugs einen Abzug von der Steuerschuld oder Subventionen zu gewähren, von dem alle Fernpendler unabhängig von den individuellen Grenzsteuersätzen profitieren.

## Deutsche Regelungen im internationalen Vergleich großzügig

Im internationalen Vergleich sind die deutschen Regelungen zur steuerlichen Berücksichtigung von Fahrtkosten zur Arbeit recht großzügig (Kasten 2). In den USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Spanien oder Portugal werden Fahrtkosten für den Arbeitsweg überhaupt nicht steuerlich anerkannt. In fast allen anderen betrachteten Ländern ist die Höhe des Abzugs begrenzt: Entweder sind der Abzugsbetrag oder die anerkannten Entfernungen bei der Kilometerpauschale gedeckelt. Häufig werden die Fahrtkosten auch nur berücksichtigt, soweit sie einen bestimmten Betrag oder die Fahrtwege eine bestimmte Entfernung übersteigen (Finnland, Norwegen, Schweden, Dänemark, Österreich). Ferner gibt es Länder, die Fahrtkosten grundsätzlich nur bis zur Höhe der Kosten des öffentlichen Verkehrs anerkennen (Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz); dabei werden aber Ausnahmen gemacht, etwa wenn keine gute Verkehrsanbindung besteht oder gesundheitliche Gründe geltend gemacht werden.

## Fiskalische und wirtschaftliche Wirkungen

Die Vorschläge der Regierungskoalition zur Kürzung der Entfernungspauschale sehen Mehrbelastungen der Steuerzahler von etwa 3 Mrd. Euro vor;<sup>15</sup> eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale würde (bei Konstanz des Arbeitnehmer-Pauschbetrags) Mehreinnahmen von schätzungsweise 5,5 Mrd. Euro bringen.<sup>16</sup> Damit wären die Steuerentlastungen durch die dritte Stufe der Steuerreform von knapp 16 Mrd. Euro nur zum Teil gegenfinanziert; per saldo werden die Steuerpflichtigen insgesamt entlastet.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass sich die Belastungen durch die Kürzung der Entfernungspauschale in allen Einkommensgruppen auswirken,<sup>17</sup> während die Entlastungen beim Einkommensteuertarif vor allem bei den Steuerpflichtigen mit den höheren Einkünften entstehen.<sup>18</sup> Soll mit Blick auf notwendige konjunkturelle Impulse die Kaufkraft gestärkt werden, müssten die Kürzungen nicht unmittelbar, sondern in mehreren Schritten umgesetzt werden. Damit würde man den Steuerpflichtigen auch mehr Zeit zur Anpassung geben. Die längerfristigen Angebots- und Wachstumswirkungen, die durch die Senkung der tariflichen (Grenz-)Steuersätze ausgelöst werden sollen, dürften durch eine Kürzung der Entfernungspauschale nicht nennenswert beeinträchtigt werden.

## Fazit: Schrittweise Kürzung der Entfernungspauschale sinnvoll

Insgesamt spricht also einiges für eine Kürzung der steuerlich zu berücksichtigenden Fahrtkosten: Das häufig aus steuersystematischer Perspektive vorgebrachte Argument, Fahrtkosten zur Arbeit seien beruflich veranlasst und daher anzuerkennen, gilt nur eingeschränkt. Wohnortentscheidungen sind immer auch privat motiviert. Vor allem ist es eine private Entscheidung, wie weit die Wohnung von der Arbeitsstätte entfernt ist. Insofern erscheint es ausreichend, lediglich eine Mindestentfernung über einen Pauschbetrag zu berücksichtigen.

<sup>15</sup> Nach den Berechnungen der Bundesregierung; vgl. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004, a. a. O., sowie Handelsblatt vom 9. September 2003, S. 4.

<sup>16</sup> Vgl. dazu auch Rainer Hopf und Ulrich Voigt: Instrumente und Maßnahmen zur Realisierung einer nachhaltigen Energieversorgung im Verkehr. Heidelberg (Veröffentlichung in Vorbereitung).

<sup>17</sup> Vgl. dazu die Berechnungen zu den Belastungen durch Fahrtkosten zur Arbeit im Verhältnis zum Haushaltsnettoeinkommen, die auf einen leicht regressiven Verlauf der Belastungen durch die Kürzung der Entfernungspauschale hinweisen: DIW Berlin und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln: Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten. Berichte des Umweltbundesamtes 99.3. Berlin 1999, S. 460 ff.

<sup>18</sup> Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 27-28/2003, S. 457 ff.

Kasten 2

### **Berücksichtigung der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte: Regelungen im internationalen Vergleich (2002)<sup>1</sup>**

In einer Reihe von Ländern werden Fahrtkosten für den Arbeitsweg nicht steuerlich anerkannt, so in den *USA, Kanada, Großbritannien, Australien, Spanien* oder *Portugal*.

In *Italien* gibt es für Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit eine generelle Werbungskostenpauschale von 4 500 Euro (die mit steigendem Einkommen abgeschmolzen wird); daneben können Fahrtkosten oder andere Werbungskosten nicht abgezogen werden.

In *Japan* können grundsätzlich nur Pauschalen für Werbungskosten angesetzt werden, die vom steuerpflichtigen Einkommen abhängen und regressiv gestaffelt sind; für Fahrtkosten zur Arbeit oder für Heimfahrten bei getrennter Haushaltsführung können jedoch auf Nachweis höhere Kosten abgezogen werden.

#### **Länder mit Begrenzung der Abzugsfähigkeit auf das günstigste Verkehrsmittel**

In *Finnland* werden Fahrtkosten zur Arbeit für das preisgünstigste Verkehrsmittel berücksichtigt, wenn sie 500 Euro im Jahr übersteigen; maximal können 4 700 Euro abgezogen werden.

In *Norwegen* können nur die notwendigen Fahrtkosten abgesetzt werden, soweit sie 9 200 NOK (1 100 Euro) im Jahr übersteigen. Notwendige Fahrtkosten sind grundsätzlich nur Kosten für öffentliche Verkehrsmittel. Höhere Kosten für die Benutzung eines Pkw werden nur anerkannt, wenn sich dadurch der Zeitaufwand pro Tag um mehr als zwei Stunden verringert.

In *Schweden* können Fahrtkosten nur abgesetzt werden, wenn sie einen Höchstbetrag von 7 000 SKR (770 Euro) überschreiten. Bei Benutzung eines Pkw sind höhere Fahrtkosten erst ab einer Mindestentfernung von 5 Kilometern abzugsfähig. Ferner muss die Zeitersparnis gegenüber der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zwei Stunden betragen; hierfür gilt eine Kilometerpauschale von 1,60 SEK (ca. 0,18 Euro) je gefahrenen Kilometer.

In der *Schweiz* werden „notwendige“ Fahrtkosten anerkannt, damit sind grundsätzlich nur die Kosten des öffentlichen Verkehrs erfasst. Höhere Kosten für die Benutzung eines Pkw sind nur abzugsfähig, wenn öffentliche Verkehrsmittel nicht zur Verfügung stehen, die Verbindung sehr schlecht ist oder Gesundheitsgründe geltend gemacht werden können; in diesen Fällen gibt es Kilometerpauschalen von 0,65 CHF (0,42 Euro) je Fahrkilometer (0,55 CHF für Fahrkilometer über 20 000 km im Jahr).

#### **Länder mit verkehrsmittelunabhängigen Pauschalen in Abhängigkeit von der Fahrstrecke**

In *Österreich* gilt für die ersten 20 Entfernungskilometer ein Abzugsbetrag von 210 Euro im Jahr. Bei größeren Entfernungen können höhere Pauschbeträge bis maximal 2 100 Euro abgezogen werden, wobei nach der Möglichkeit zur Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln unterschieden wird.

In *Dänemark* sind Fahrtkosten erst ab einer Entfernung von 12 Kilometern abzugsfähig; für übersteigende Entfernungen bis 100 Kilometer können 1,58 DKK (0,21 Euro) je Entfernungskilometer angesetzt werden, darüber hinausgehende Entfernungen mit 0,79 DKK (0,11 Euro).

In den *Niederlanden* werden Fahrtkosten ab einer Entfernung von 10 Kilometern berücksichtigt, dabei werden Pauschalen von 362 Euro im Jahr (bei Entfernungen bis 15 km) bis 1 711 Euro (bei Entfernungen über 80 km) angesetzt, die sich an den Kosten des öffentlichen Verkehrs orientieren. Kosten für die Benutzung des privaten Pkw können nicht durch den Steuerpflichtigen geltend gemacht werden; der Arbeitgeber kann sie jedoch erstatten und als Betriebsausgaben absetzen, soweit sie die Kosten eines zumutbaren öffentlichen Verkehrsmittels nicht übersteigen.

In *Luxemburg* gibt es einen Pauschbetrag für Fahrtkosten von mindestens 396 Euro im Jahr bei Entfernungen unter 4 Kilometern. Bei weiteren Arbeitswegen steigt der Pauschbetrag bis auf 2 970 Euro.

<sup>1</sup> Zum Folgenden vgl. A. Mennel und J. Förster (Hrsg.): *Steuern in Europa, Amerika und Asien. Neue Wirtschafts-Briefe*. Herne, Berlin 2003; OECD: *Taxing Wages 2001–2002*. Paris 2003; Ulf Steenken: *Die Zulässigkeit gesetzlicher Pauschalierungen im Einkommensteuerrecht am Beispiel der Entfernungspauschale*. Juristische Reihe, Bd. 9. Berlin 2002,

S. 183 ff. (Tenea/[www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com)); Stephen Potter, Tom Rye und Marcus Enoch: *Personal Taxation and Commuting: Applying USA and European Experience to Shape UK Reforms*. Transport Research Institute, Napier University, Edinburgh 2002 ([www.tri.napier.ac.uk/Potter%20and%20Rye%20Vermont%202002.PDF](http://www.tri.napier.ac.uk/Potter%20and%20Rye%20Vermont%202002.PDF)).

## Länder mit verkehrsmittelabhängigen Pauschalen

In *Frankreich* besteht eine verkehrsmittelabhängige Pauschale für Arbeitnehmer, die die allgemeine Werbungskostenpauschale von 10 % des Bruttolohns (maximal 12 229 Euro im Jahr) nicht in Anspruch nehmen. Die Pauschale wird mit steigender Entfernung zur Arbeitsstätte reduziert; maximal können 40 Entfernungskilometer berücksichtigt werden.

In *Belgien* können die Fahrtkosten der Benutzung von Kraftfahrzeugen auf Einzelnachweis zu 75 % abgesetzt werden; alternativ kann eine Pauschale von 0,15 Euro je gefahrenen Kilometer bis maximal 50 Kilometer berücksichtigt werden.

sichtigen und grundsätzlich auf einen individuellen Abzug von Fahrtkosten zu verzichten. Auch umwelt- und verkehrspolitische Ziele sprechen für eine Einschränkung, damit Verkehrsströme und Zersiedelung längerfristig begrenzt werden.

Familien- und sozialpolitische Gründe können es rechtfertigen, bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes Fahrtkosten über einen gewissen Zeitraum weiterhin zu berücksichtigen. Das gilt vor allem für Familien mit Kindern unter 16 Jahren oder mit pflegebedürftigen Angehörigen.

Ein Abbau der Entfernungspauschale sollte längerfristig und schrittweise umgesetzt werden, zum einen schon aus konjunkturellen Gründen, um die belebenden Wirkungen des Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform auf 2004 nicht durch Mehrbelastungen an anderer Stelle aufzuheben,<sup>19</sup> zum anderen, um den Steuerpflichtigen Zeit zur Anpassung zu geben.

<sup>19</sup> Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2003/2004, a. a. O., sowie Klaus F. Zimmermann: Die Steuerreform kreditfinanziert vorziehen. In: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 2003, S. 495 ff.

Die **Entfernungspauschale** ist auch Thema des **Wochenberichts des DIW Berlin Nr. 42/2003**, der am 16. Oktober 2003 erscheint. Dann wird gezeigt, dass bei Berufsfahrten keineswegs immer nur der Arbeitsplatz angesteuert wird. Die Autoren – Jutta Kloas und Hartmut Kuhfeld – stellen dar, wer eigentlich derzeit von der Entfernungspauschale profitiert. Sie erläutern darüber hinaus, wen eine Kürzung der Entfernungspauschale besonders treffen würde.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

## **Diskussionspapiere**

Erscheinen seit 1989

Nr. 364

### **The Measurement of Social Exclusion**

Von Satya R. Chakravarty und Conchita D'Ambrosio  
August 2003

Nr. 365

### **Price Cost Margins and Exporting Behaviour: Evidence from Firm Level Data**

Von Holger Görg und Frederic Warzynski  
August 2003

Nr. 366

### **Multinational Companies, Technology Spillovers, and Plant Survival**

Von Holger Görg und Eric Strobl  
September 2003

Nr. 367

### **Income Satisfaction Inequality and its Causes**

Von Ada Ferrer-i-Carbonell und Bernard M. S. van Praag  
September 2003

Nr. 368

### **Nobody to Play with? The Implications of Leisure Coordination**

Von Stephen P. Jenkins und Lars Osberg  
September 2003

Nr. 369

### **On the Choice of Public Pensions when Income and Life Expectancy are Correlated**

Von Rainald Borck  
September 2003

Nr. 370

### **Market Structure and the Taxation of International Trade**

Von Andreas Haufler und Michael Pflüger  
September 2003

Nr. 371

### **Lags and Leads in Life Satisfaction: A Test of the Baseline Hypothesis**

Von Andrew E. Clark, Ed Diener, Yannis Georgellis und Richard E. Lucas

Nr. 372

### **Private Savings in Eastern European EU-Accession Countries: Evidence from a Dynamic Panel Data Model**

Von Mechthild Schrooten und Sabine Stephan  
September 2003

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere)).



Einladung zum

**„Workshop on Regulation and Long-Term Investment  
in Infrastructure Provision – Theory and Policy“**

am 11. Oktober 2003  
in der Technischen Universität Berlin

Hauptgebäude, Raum 3005  
Straße des 17. Juni 135, 10623 Berlin  
Zeit: 8.00 bis 19.00 Uhr

Das DIW Berlin und die Technische Universität Berlin veranstalten am 11. Oktober 2003 den zweiten „Workshop on Applied Infrastructure Research“.

Das diesjährige Thema der Veranstaltung lautet „Regulation and Long-Term Investment in Infrastructure Provision – Theory and Policy“. Schwerpunkte werden dabei die Finanzierung und Regulierung von Infrastruktur im Verkehrs- und Energiesektor sein. Die gegenwärtige wissenschaftliche Diskussion und Wirtschaftspolitik hat sich vermehrt der Liberalisierung und kurzfristigen Preiseffekten zugewandt. Gefahr dabei ist jedoch die Vernachlässigung der Rolle von langfristigen Investitionen in die Infrastruktur, was die jüngsten Stromausfälle in den Vereinigten Staaten und Großbritannien belegen.

Ziel dieses Workshops ist es, neueste Erkenntnisse bezüglich des Einflusses von institutionellen und vertraglichen Absprachen bei Langzeitinvestitionen aufzuzeigen sowie gegenwärtige Entwicklungen in der Politik zu diskutieren.

Zu den Höhepunkten der Veranstaltung zählen der Festvortrag von Prof. Dr. *Hellwig*, Universität Mannheim und Vorsitzender der Monopolkommission, sowie folgende Beiträge:

- Prof. Dr. *Paul Groot* (University of Bristol): **Competition Policy and Long-Term Infrastructure**
- Prof. *Roger Vickerman* (University of Kent): **Maintenance Incentives under Different Infrastructure Regimes**
- Dr. *Gert Brunekreeft* (University of Cambridge): **Market-Based Investment in Electricity Transmission Networks: Controllable Flow**
- *Christoph Müller* (ENBW) und *Wolfgang Wienken* (ENBW): **Openness of the German Electricity Supply Industry**
- Dr. *Ofelia Betancor* (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria): **Airport Congestion in the EU: More Investment or Better Pricing?**
- Dr. *Phil Burns* (Frontier Economics): **Regulatory Instruments and Their Effects on Investment Behaviour**
- Dr. *Maria Vagliasindi* (EBRD): **Investment and Regulatory Reforms in the Development of Infrastructure Across Transition Economies**
- Prof. Dr. *Georg Meran* (DIW Berlin & TU Berlin): **Self-Regulation and Association Agreements – The Case of German Gas Regulation**
- Dr. *Jens Perner* (RWE) und *Andreas Seeliger* (Universität Köln): **Impacts of a Gas Cartel on the European Gas Market- Selected Results From the Supply Model EUGAS**
- *Gernot Liedtke* (Universität Karlsruhe) und *Anselm Ott* (Universität Karlsruhe): **A New Directive for Road Pricing – Discussion and Consequences**
- Dr. *Ansgar Bendiek* (HSH Nordbank): **Norwegian Experience with Highway Concession**
- *Andreas Ehrenmann* (Judge Institute of Management Studies) und *Karsten Neuhoff*: **A Comparison of Electricity Market Designs in Networks**

Die Teilnahme an der Veranstaltung ist kostenlos. Weitere Informationen finden Sie auf der Homepage [wip.tu-berlin.de/workshop](http://wip.tu-berlin.de/workshop). Die Anmeldung erfolgt per E-Mail an [workshop@wip.tu-berlin.de](mailto:workshop@wip.tu-berlin.de) unter Nennung des Namens, der Organisation sowie der vollständigen Anschrift. Bei Rückfragen und für weitere Informationen steht Ihnen Andreas Kappeler (Tel. 030 - 897 89-364, E-Mail: [akappeler@diw.de](mailto:akappeler@diw.de)) gerne zur Verfügung.

**Impressum**

**Herausgeber**

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Dr. Tilman Brück (kommissarisch)  
PD Dr. Gustav A. Horn  
Dr. Kurt Hornschild  
Prof. Dr. Georg Meran (kommissarisch)  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Dr. Hans-Joachim Ziesing

**Redaktion**

Dörte Höppner  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

**Pressestelle**

Dörte Höppner  
Tel. +49-30-897 89-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

**Verlag**

Verlag Duncker & Humblot GmbH  
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9  
12165 Berlin  
Tel. +49-30-790 00 60

**Bezugspreis**

(unverbindliche Preisempfehlungen)  
Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-  
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-  
Zuzüglich Versandkosten  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [www.diw.de](http://www.diw.de)

**Konzept und Gestaltung**

kognito, Berlin

**Druck**

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin

**Einer Teilaufgabe liegt  
ein Prospekt des Verlags  
Duncker & Humblot bei.**