

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Barbara Höll, Dr. Axel Troost, Dorothee Menzner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/1598 –**

Verfassungsmäßigkeit und Auswirkungen der Abschaffung der Entfernungspauschale

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat am 10. Mai 2006 den Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007 beschlossen. Wesentliches Ziel dieses Gesetzentwurfs ist, laut der Pressemitteilung der Bundesregierung, die nachhaltige Sanierung der Staatsfinanzen. Darüber hinaus sollen die verabschiedeten Maßnahmen der Steuervereinfachung dienen. Die steuerlichen Belastungen orientieren sich nach Meinung der Bundesregierung an der individuellen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen und der Verteilungsgerechtigkeit. Im Steueränderungsgesetz 2007 ist eine Abschaffung der bisherigen Entfernungspauschale vorgesehen. Zukünftig sollen die Kosten für die Wege zwischen Wohnung und Arbeit nicht mehr den absetzbaren Erwerbsaufwendungen, sondern der Privatsphäre zugeordnet werden. Entsprechend können nur noch Steuerpflichtige mit „überdurchschnittlich weiten“ Wegen zur Arbeits- und Betriebsstätte Aufwendungen für Pkw- oder ÖPNV-Fahrten ansetzen. Das sind Steuerpflichtige, die Anfahrtswege von mehr als 20 Kilometern haben. In ihrem Gesetzentwurf begründet die Bundesregierung ihre Entscheidung damit, dass die Berufssphäre erst am Werkstor beginne. Diese Auffassung und die Gesetzesänderung sind allerdings verfassungsrechtlich umstritten.

Im deutschen Einkommensteuerrecht gilt das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dieses beinhaltet u. a., dass Erwerbsaufwendungen grundsätzlich steuerlich absetzbar sind (objektives Nettoprinzip). Eine Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips ist – nach den Ausführungen von Richtern des Bundesverfassungsgerichts an verschiedenen Stellen – ausschließlich aus hinreichend gewichtigen Gründen zulässig.

Diesen Tenor vertrat das Bundesverfassungsgericht auch in seinem Beschluss vom 4. Dezember 2002 (2 BvR 400/98 und 2 BvR 1735/00). Hier führte es unter anderem aus, dass die Grundentscheidung des deutschen Einkommensteuerrechts darin bestehe, dass die „steuerrechtlich erhebliche Berufssphäre nicht erst am Werkstor“ beginne. Weiterhin erklärte es, dass auch im Schnittbereich von beruflicher Sphäre und privater Lebensführung liegende Mobilitätskosten als Werbungskosten oder Betriebsausgaben anerkannt würden und – folgerichtig – „Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zu den im Rahmen des objektiven Nettoprinzips abzugsfähigen beruflichen Aufwendungen“ gehör-

ten, „obwohl solche Aufwendungen wegen der privaten Wahl des Wohnorts zwangsläufig auch privat mit veranlasst“ seien.

Von der Abschaffung der Entfernungspauschale in ihrer bisherigen Form sind rund 15 Millionen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mit höheren Steuerbelastungen betroffen.

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit der durch den Gesetzentwurf vorgenommenen Zuordnung der Kosten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte in die Privatsphäre insgesamt (bitte mit Begründung)?
2. Wie beurteilt die Bundesregierung die durch den Gesetzentwurf vorgenommene Zuordnung der Kosten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte in die Privatsphäre bezüglich der verfassungsrechtlich gebotenen Grundprinzipien
 - der Besteuerung der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit sowie
 - des objektiven Nettoprinzips (bitte mit Begründung)?
3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit der durch den Gesetzentwurf vorgenommenen Zuordnung der Kosten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte in die Privatsphäre vor dem Hintergrund der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 4. Dezember 2002, nach denen die Grundentscheidung des deutschen Einkommensteuerrechts darin bestehe, dass die „steuerrechtlich erhebliche Berufssphäre nicht erst am Werkstor“ beginne (bitte mit Begründung)?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

Die durch den Gesetzentwurf vorgenommene Zuordnung der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte in die Privatsphäre ist nach Auffassung der Bundesregierung mit dem Grundgesetz vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 2002 zur doppelten Haushaltsführung (BVerfG v. 4. Dezember 2002, BVerfGE 107, 27 [50]) ausgeführt, es sei eine „Grundentscheidung des deutschen Einkommensteuerrechts, die steuerrechtlich erhebliche Berufssphäre nicht erst ‚am Werkstor‘ beginnen zu lassen“.

Der Gesetzgeber hat bei der Schaffung einfachgesetzlichen Rechts einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum, der grundsätzlich auch die Entscheidung mit einschließt, einfachgesetzliche „Grundentscheidungen“ zu ändern. Dies hat der Gesetzgeber mit dem Gesetzentwurf zum Steueränderungsgesetz 2007 hinsichtlich der steuerrechtlichen Qualifikation von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte vorgesehen. Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Arbeits- oder Betriebsstätte werden künftig – unabhängig von der Entfernung – nicht mehr als Werbungskosten angesehen. Alle Fahrten zur Arbeit gelten künftig als ausschließlich privat veranlasst.

Das Prinzip der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie das objektive Nettoprinzip werden gewahrt. Zum objektiven Nettoprinzip, bei dem es sich um eine einfachgesetzliche, durch den Steuergesetzgeber bestimmte Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Gebots der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit handelt, hat das Bundesverfassungsgericht bisher offen gelassen, ob die Geltung dieses Prinzips auch verfassungsrechtlich geboten ist (BVerfGE 107, 27 [48]). Indem der Gesetzgeber alle Fahrten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte künftig als privat veranlasst ansieht, definiert er den Anwendungsbereich des objektiven Nettoprinzips neu und hält sich somit im Rahmen seines verfassungsrechtlich anerkannten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums.

Die geänderte Grundentscheidung des Gesetzgebers wird durch den Gesetzentwurf auch folgerichtig umgesetzt. Die sich aus der Änderung der Grundentscheidung ergebenden notwendigen Folgeänderungen wurden vorgenommen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Verfassungsmäßigkeit der durch den Gesetzentwurf vorgenommenen Zuordnung der Kosten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte in die Privatsphäre vor dem Hintergrund der Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 4. Dezember 2002, nach denen es bei der Einordnung von Kosten in abzugsfähige berufliche Aufwendungen nicht nur auf die Unterscheidung zwischen beruflichem und privatem Veranlassungsgrund, sondern auch auf die Unterscheidung zwischen freier oder beliebiger Einkommensverwendung und zwangsläufigem, pflichtbestimmtem Aufwand ankommt?
5. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Fahrt der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zwischen Wohnung und Arbeitsstätte ihrer freien bzw. beliebigen Entscheidung unterliegt (bitte mit Begründung)?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammenfassend wie folgt beantwortet:

In der o. g. Entscheidung zur doppelten Haushaltsführung hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass auch der Abzug privater Aufwendungen „nicht ohne Weiteres zur Disposition des Gesetzgebers“ steht; dieser hat unterschiedliche Gründe, die den Aufwand veranlassen, „auch dann im Lichte der betroffenen Grundrechte differenzierend zu würdigen, wenn solche Gründe ganz oder teilweise der Sphäre der allgemeinen (privaten) Lebensführung zuzuordnen sind“ (BVerfGE 107, 27 [49]). Private Aufwendungen, die nach diesem Maßstab als zwangsläufig, pflichtbestimmt anzusehen sind, müssen danach steuerlich abziehbar sein.

Die Bundesregierung sieht Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte nach diesen Maßstäben grundsätzlich nicht als zwangsläufig an. Die Wahl eines bestimmten Wohnorts ist grundsätzlich eine freie Entscheidung des Steuerpflichtigen. Der Gesetzgeber erkennt jedoch, dass die Änderung der Grundentscheidung zu besonderen Härten für Fernpendler führt, deren Wohnortwahl oft durch familiäre Erfordernisse bestimmt wird. Diesem Umstand wird dadurch Rechnung getragen, dass im Wege von Härterege- lungen der Abzug der Pauschalbeträge für Entfernungen ab dem 21. Kilometer zulässig bleibt. Vor dem Hintergrund, dass von Arbeitnehmern heute eine erhöhte Mobilität und Flexibilität gefordert wird, hält die Bundesregierung zur Wahrung der sozialen Ausgewogenheit der Regelung die vorgeschlagene Härtefallregelung für sachgerecht. Die Vorstellung, Härterege- lungen seien verfassungsrechtlich nicht möglich, hält die Bundesregierung im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip für abwegig.

6. Sieht die Bundesregierung in der durch den Gesetzentwurf vorgenommenen Zuordnung der Kosten zwischen Wohnung und Arbeits- bzw. Betriebsstätte in die Privatsphäre eine Durchbrechung des objektiven Nettoprinzips, und wenn ja, welche gewichtigen Gründe haben die Bundesregierung zu dieser Durchbrechung veranlasst, wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen. Die Bundesregierung sieht in der Änderung der Grundentscheidung eine Neudefinition des Anwendungsbereichs des objektiven Nettoprinzips und keine Durchbrechung desselben.

7. In welcher Höhe fallen aktuell Werbungskosten bei Einkünften aus nichtselbstständiger Tätigkeit an?

Im Jahr 2001 entstanden Werbungskosten bei Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit in Höhe von 57,9 Mrd. Euro.

8. Wie hoch ist aktuell der Anteil der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den Werbungskosten insgesamt (inklusive Arbeitnehmer-Pauschbetrag)?

Gemessen an den Werbungskosten insgesamt, d. h. inklusive Arbeitnehmer-Pauschbetrag, lag der Anteil der Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bei 45 Prozent.

9. Wie hoch ist aktuell der Anteil der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den erhöhten Werbungskosten?

Der Anteil der Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den erhöhten Werbungskosten lag 2001 bei rund 64 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 20 000 Euro,
 - 20 000 Euro bis 40 000 Euro,
 - 40 000 Euro bis 60 000 Euro,
 - 60 000 Euro bis 80 000 Euro,
 - 80 000 Euro bis 100 000 Euro sowie
 - 100 000 Euro und mehr?

Das Statistische Bundesamt hat im Rahmen einer Sonderauswertung den Anteil der erhöhten Werbungskosten nach Bruttolöhnen für 2001 ausgewertet. Eine andere Aufgliederung liegt nicht vor.

Bruttolöhne von ... € bis unter ... €	Anteil der Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den erhöhten Werbungskosten in %
1 bis 10 000	2,5
10 000 bis 20 000	14,9
20 000 bis 30 000	28,7
30 000 bis 40 000	24,9
40 000 bis 50 000	13,2
50 000 bis 70 000	10,5
70 000 bis 90 000	3,2
90 000 bis 125 000	1,4
125 000 bis 225 000	0,6
225 000 bis 1 000 000	0,1
1 000 000 und mehr	0,0
insgesamt	100

11. Wie hoch ist aktuell der durchschnittliche Anteil der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den erhöhten Werbungskosten in den einzelnen Bundesländern?

Das Statistische Bundesamt hat im Rahmen einer Sonderauswertung den Anteil der erhöhten Werbungskosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte nach Bundesländern für 2001 ausgewertet.

Bundesland	Anteil der Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte an den erhöhten Werbungskosten in %
Baden-Württemberg	11,3
Bayern	15,6
Berlin	2,7
Brandenburg	4,0
Bremen	0,5
Hamburg	1,3
Hessen	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	2,2
Niedersachsen	10,4
Nordrhein-Westfalen	21,8
Rheinland-Pfalz	5,9
Saarland	1,3
Sachsen	4,4
Sachsen-Anhalt	3,1
Schleswig-Holstein	3,8
Thüringen	3,0
Insgesamt	100

12. Wie hoch ist aktuell der Anteil der Bruttolöhne in den einzelnen Bundesländern an den Bruttolöhnen der Bundesrepublik Deutschland insgesamt?

Das Statistische Bundesamt hat im Rahmen einer Sonderauswertung den Anteil der Bruttolöhne in den einzelnen Bundesländern an den Bruttolöhnen insgesamt für 2001 ausgewertet.

Bundesland	Anteil der Bruttolöhne an den Bruttolöhnen insgesamt in %
Baden-Württemberg	14,5
Bayern	17,1
Berlin	3,4
Brandenburg	2,5
Bremen	0,7
Hamburg	2,2
Hessen	8,7
Mecklenburg-Vorpommern	1,5
Niedersachsen	9,2
Nordrhein-Westfalen	22,7
Rheinland-Pfalz	5,0
Saarland	1,2
Sachsen	3,7
Sachsen-Anhalt	2,1
Schleswig-Holstein	3,4
Thüringen	2,1
Insgesamt	100

13. Wie begründet die Bundesregierung die Abschaffung der Sonderregelung, nach der bisher statt der Kilometerpauschale die realen Aufwendungen für die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs steuerlich abgesetzt werden können?

Aufwendungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel können, soweit sie die im Kalenderjahr insgesamt anzusetzende Entfernungspauschale übersteigen, bisher zusätzlich berücksichtigt werden. Bei Einführung der Entfernungspauschale wurde mit der Sonderregelung dem Umstand Rechnung getragen, dass die tatsächlichen Kosten bei kurzen Entfernungen im öffentlichen Personennahverkehr höher sein konnten als das Ergebnis aus Entfernungspauschale und Entfernungskilometer. Die Sonderregelung ist sachwidrig, wenn für 20 Entfernungskilometer keine Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte abgezogen werden dürfen. Die Sonderregelung wurde daher in die Neuformulierung nicht übernommen. Damit entfaltet die Entfernungspauschale auch mehr ihren Charakter als Pauschale. Dies dient der Vereinfachung, weil damit die Vergleichsrechnung entfällt, die nach höchstrichterlicher Rechtsprechung sogar tageweise vorzunehmen ist.

14. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zu den Aussagen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen ein, nach denen mit der Streichung der in Frage 13 genannten Sonderregelung ein wichtiges Lenkungsinstrument hin zu Bus und Bahnen wirkungslos wird (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, dass die Streichung der Sonderregelung für öffentliche Verkehrsmittel Einfluss auf das Fahrverhalten der Bürgerinnen und Bürger haben wird. Bei großen Entfernungen ist auch zukünftig der Ansatz der Entfernungspauschale günstiger als der Abzug der tatsächlichen Aufwendungen für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel.

15. Wie wird sich – nach Einschätzung der Bundesregierung – die Streichung der in Frage 13 genannten Sonderregelung auf die Fahrgastzahlen des öffentlichen Personennah- und -fernverkehrs auswirken (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der Wegfall der Sonderregelung für öffentliche Verkehrsmittel keinen Einfluss auf die Entwicklung der Fahrgastzahlen im öffentlichen Personennah- und -fernverkehr haben wird. Im Nahbereich übersteigen in der Großzahl der Fälle die tatsächlichen Aufwendungen für öffentliche Verkehrsmittel nicht den Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 920 Euro, sodass sich hier die tatsächlichen Aufwendungen steuerlich nicht auswirken. Zum Fernbereich wird auf die Antwort zu Frage 14 verwiesen.

16. Wie haben sich die Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte (Benzinkosten, Kosten für die Benutzung des Regionalverkehrs der Eisenbahnen, des privaten und des kommunalen öffentlichen Personennahverkehrs sowie des anteilig genutzten Fernverkehrs) pro gefahrenen Kilometer seit 2000 bis aktuell durchschnittlich entwickelt, und wie schätzt die Bundesregierung die Entwicklung der genannten Kosten bis 2010 ein (letzteres bitte mit Begründung)?

Die Verbraucherpreise im Berufs- und Schülerverkehr (Eisenbahnnahverkehr) sind seit dem Jahr 2000 um knapp 10 Prozent angestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Tankstellenabgabenpreise für Diesel und Normalbenzin ca. 15 Prozent bzw. 11 Prozent gestiegen. Belastbare Aussagen zur Weiterentwicklung der Mobilitätskosten können nicht getroffen werden.

17. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zu in den Medien geäußerten Forderungen von Unternehmensverbänden ein, in der Konsequenz der Zuordnung der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte in die Privatsphäre die Kosten und Folgekosten von Wegeunfällen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht mehr durch die Berufsgenossenschaften zu finanzieren (bitte mit Begründung)?

Forderungen, den Wegeunfall als Versicherungsfall aus dem Leistungskatalog der gesetzlichen Unfallversicherung zu streichen, lehnt die Bundesregierung ab. Zwischen Steuerrecht und Sozialrecht besteht ein erheblicher sachlicher Unterschied. Die jeweiligen Regelungen sind nicht vergleichbar und bestehen unabhängig voneinander.

18. In welcher Höhe wird die jährliche Einkommensteuerlast der Steuerpflichtigen durch die Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit von Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte aktuell und ab 2007 reduziert?

Durch die Regelungen zur steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten für die Aufwendungen zwischen Wohnung und Arbeitsstätte werden die Steuerpflichtigen aktuell um 3,8 Mrd. Euro jährlich entlastet. Veränderungen bei der steuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen für die Fahrt zur Arbeit sind zwar für 2007 geplant, derzeit aber noch nicht Gesetz.

19. Wie verhält sich nach Ansicht der Bundesregierung die Zuordnung der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zur Privatsphäre sowie die daraus resultierende steuerliche Höherbelastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu den gestiegenen und steigenden Anforderungen an deren berufsbedingter Mobilität (bitte mit Begründung)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Härtefallregelung ab dem 21. Entfernungskilometer und die unverändert beibehaltenen Regelungen zur doppelten Haushaltsführung den Belangen der Fernpendler in ausreichender Weise Rechnung tragen.

20. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zwingende Aufwendungen der eigenständigen Existenzsicherung darstellen und damit in pauschalierter Form Teil des steuerfrei zu belassenen Existenzminimums sind (bitte mit Begründung)?

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 1 bis 6 verwiesen.

21. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass trotz der teilweisen Nichtanerkennung der Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bei allen Steuerpflichtigen das steuerfreie Existenzminimum von einer Besteuerung verschont bleibt (bitte mit Begründung)?

Das steuerlich freizustellende Existenzminimum wird nicht angetastet. Nach Auffassung der Bundesregierung kann die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte auch keinen Einfluss auf die Festlegung des steuerfreien Existenzminimums haben.

