

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5

14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0

Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de

postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Berufliche Qualifikation und lange Arbeitszeiten ausschlaggebend für hohe Einkommen

Jürgen Schupp
jschupp@diw.de

Tobias Gramlich
tgramlich@diw.de

Gert G. Wagner
gwagner@diw.de

In Deutschland sind hohe Nettoeinkommen von über 5 100 Euro pro Monat ganz überwiegend in Haushalten anzutreffen, in denen zwei besser verdienende Erwerbstätige leben. Gut die Hälfte der Bezieher hoher Einkommen leistet Überstunden oder hat als selbständig Erwerbstätiger lange Arbeitszeiten; 15 % arbeiten regelmäßig auch an Wochenenden. In 35 % dieser Haushalte ist regelmäßig eine Putz- oder Haushaltshilfe beschäftigt. Hohe Einkommen führen im Durchschnitt auch zu einer deutlich überdurchschnittlichen Lebenszufriedenheit. Dies gilt allerdings nicht für die Freizeit, die vielfach zu kurz kommt.

Haushalte mit mehr als 5 100 Euro monatlichem Einkommen geben an, dass sie im Durchschnitt 15 000 Euro pro Jahr sparen können. Entsprechend hoch sind auch die Vermögen, die die Bezieher hoher Einkommen akkumulieren können. Nach eigenen Angaben beträgt ihr Nettovermögen im Durchschnitt 960 000 Euro, das ist der elffache Wert des Vermögens von Haushalten mit weniger als 3 800 Euro monatlichem Haushaltsnettoeinkommen und doppelt so viel wie von Haushalten mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro.

Diese Ergebnisse für das Jahr 2002 basieren auf einer im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung erstellten Studie.¹ Im ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wurde festgestellt, dass die Datenlage zur Lebenssituation einkommensstarker Haushalte nur unzureichend ist. Mit einer Aufstockung der vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobenen SOEP-Stichprobe wurden aussagekräftige Befunde auch zu privaten Haushalten möglich, so dass man über deren Lebenslage nicht mehr auf Spekulationen angewiesen ist.

Im Folgenden werden drei Gruppen von Haushalten, die in Deutschland leben, betrachtet: Haushalte, deren Nettoeinkommen weniger als 3 800 Euro beträgt, Haushalte, deren Nettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro liegt, und solche, deren Nettoeinkommen diese Schwelle überschreitet.² Zur ersten Gruppe gehören knapp 93 % aller Haushalte in Deutschland. Von den restlichen Haushalten mit hohem Einkommen (gut 7 %) entfallen 2,5 % auf die Gruppe mit einem Nettoeinkommen von mehr als 5 100 Euro. Zu den hervorstechenden sozio-demographischen Merkmalen aller Hocheinkommenshaushalte zählt,

¹ Die gesamte Studie des DIW Berlin – „Repräsentative Analyse der Lebenslagen einkommensstarker Haushalte“ – ist abrufbar unter: www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A320.pdf

² Die Abgrenzung nach der Einkommenshöhe erfolgt in drei Gruppen: Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen unter 3 835 Euro (ehemals 7 500 DM), 3 835 Euro bis unter 5 113 Euro sowie 5 113 Euro (ehemals 10 000 DM) und mehr.

Nr. 40/2003

70. Jahrgang / 2. Oktober 2003

Inhalt

Berufliche Qualifikation und lange Arbeitszeiten ausschlaggebend für hohe Einkommen Seite 597

Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt Seite 602

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung

- 6. Okt. 2003

Zeitschriften

Kasten

Datengrundlage

Bezieher hoher Einkommen sind in den üblichen Bevölkerungsumfragen, die wenige tausend Befragte umfassen, mit so wenigen Fällen repräsentiert, dass über deren Lebensverhältnisse keine verallgemeinerbaren Aussagen gemacht werden können. Da im Jahre 2001 Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 10 000 DM und mehr lediglich 2,7 % aller Haushalte ausmachten, sind davon selbst in einer großen Stichprobe wie dem SOEP¹, das über 10 000 Haushalte befragt, nur etwa 250 Fälle zu finden. Spekulationen sind infolge der unzureichenden Datengrundlage Tür und Tor geöffnet.

Mithilfe einer von Infratest Sozialforschung durchgeführten Stichprobenaufstockung des SOEP für Haushalte mit hohen Einkommen wird die bislang kaum analysierte Bevölkerung mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 7 500 DM (3 835 Euro) bzw. 10 000 DM (5 113 Euro) untersucht. Im Bericht werden diese Grenzen auf 3 800 Euro bzw. 5 100 Euro gerundet. Diese Zufallsstichprobe umfasst 1 224 Haushalte mit 2 671 befragten Personen, die über ein Haushaltsnettoeinkommen von 3 800 Euro und mehr verfügen. Darunter haben 505 Haushalte mit 1 130 Personen ein Haushaltsnettoeinkommen von 5 100 Euro und mehr angegeben. Diese – gemäß den Mikrozensusergebnissen hochgerechnete – Stichprobenaufstockung repräsentiert 7,3 % bzw. 2,7% aller Privathaushalte in Deutschland und erlaubt zuverlässige Strukturanalysen der Lebenslagen dieser Personengruppe.²

Sämtliche Ergebnisse beruhen auf einer noch vorläufigen Hochrechnung und Datenbereinigung des SOEP für das Erhebungsjahr 2002. Endgültige Ergebnisse werden erwartungsgemäß leicht abweichen, aber zu keiner Veränderung im Kern der Aussagen führen.

Die Datenerhebung einer zweiten Befragungswelle dieser Stichprobe im Jahre 2003 ist weitgehend abgeschlossen. Darin wurden insbesondere intergenerationale Aspekte der sozialen Ungleichheit erfragt (Information zu den Eltern, Erbschaften). Erste Ergebnisse hierüber werden erst nach der notwendigen Datenaufbereitung Mitte des Jahres 2004 vorliegen.

1 Zur Beschreibung des SOEP vgl. SOEP Group: The German Socio-Economic Panel (GSOEP) after more than 15 years – Overview. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Nr. 1/2001, S. 7–14.
2 Ein Vergleich des Durchschnittseinkommens der Stichprobenaufstockung mit dem Durchschnittseinkommen der wenigen Haushalte mit hohem Einkommen in den bisherigen SOEP-Stichproben zeigt eine

leichte Unterschätzung der hohen Einkommen in den Altstichproben; jedoch ist die Abweichung des Durchschnittseinkommens aller Haushalte im SOEP ohne bzw. mit der Hocheinkommensaufstockung nicht signifikant verschieden (monatliches Äquivalenzeinkommen 1 435 Euro bzw. 1 486 Euro). Freilich erlaubt nur die Stichprobenaufstockung Strukturanalysen der Hocheinkommensbezieher.

dass es sich in der Mehrzahl um Haushalte verheirateter Paare handelt, bei denen beide Partner einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Kennzeichen für Haushalte mit hohem Einkommen

In Haushalten mit hohem Einkommen sind deutlich häufiger Kinder im Alter unter 16 Jahren anzutreffen (Tabelle 1). Während bei Haushalten mit einem Nettoeinkommen bis 3 800 Euro nur ungefähr in jedem dritten Haushalt Kinder leben, gilt dies für 41 % der Haushalte, deren Nettoeinkommen 3 800 Euro bis 5 100 Euro beträgt, sowie für 48 % der Haushalte, deren Nettoeinkommen 5 100 Euro übersteigt. Weitergehende Analysen zeigen allerdings, dass die Wahrscheinlichkeit, ein Kind zu haben, auch in Haushalten mit Sozialhilfebezug hoch ist. Der Einzeleffekt von Sozialhilfe ist sogar annähernd doppelt so groß wie der des Bezugs eines hohen Einkommens.

Unter den Erwerbstätigen mit hohen Haushaltsnettoeinkommen sind mehr als zwei Drittel Angestellte mit Leitungsfunktionen, Selbständige oder höhere Beamte (Tabelle 2). Mehr als die Hälfte dieser Erwerbstätigen leistet Überstunden. Hohe Einkommen sind in Deutschland also ganz über-

Tabelle 1

Haushalte¹ mit Kindern im Jahre 2002
Nach Höhe des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens

	Haushaltsnettoeinkommen			Gesamt
	unter 3 835 Euro	3 835 Euro bis unter 5 113 Euro	5 113 Euro und mehr	
Fallzahl	6 597	547	400	7 544
Hochgerechnet (in 1 000)	21 545	1 328	787	23 660
In % der jeweiligen Haushalte				
Kinder ² im Haushalt	34	41	48	35
Anteil nach Zahl der Kinder in %				
1 Kind	55	49	47	54
2 Kinder	35	42	39	35
3 Kinder	9	7	11	9
4 Kinder und mehr	2	2	3	2

1 Haushaltsvorstand unter 60 Jahren.

2 Kinder bis einschließlich 15 Jahre.

Quellen: SOEP 2002, vorläufige Gewichtung; Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle 2

Erwerbsstatus und berufliche Merkmale von 17-Jährigen und Älteren
Nach Höhe des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens

	Haushaltsnettoeinkommen			
	unter 3 835 Euro	3 835 Euro bis unter 5 113 Euro	5 113 Euro und mehr	Gesamt
Fallzahl	17 657	1 541	1 130	20 328
Hochgerechnet (in 1 000)	58 460	3 735	2 248	64 443
Erwerbsstatus in %				
Nichterwerbstätig	47	28	26	46
Erwerbstätig	53	72	74	54
Vollzeit	69	75	70	70
Teilzeit	17	18	21	18
Sonstige	13	7	9	13
Erwerbstätige				
Fallzahl	9 611	1 117	853	11 581
Hochgerechnet (in 1 000)	30 144	2 702	1 687	34 533
Berufliche Stellung in %				
Selbständige ¹	8	15	23	9
Höhere Beamte	1	11	12	2
Höhere Angestellte ²	12	31	31	14
Sonstige Erwerbstätige	80	44	33	74
Erforderliche Ausbildung in %				
Abgeschlossenes Studium	16	52	59	21
Tätigkeit entspricht erlerntem Beruf	52	71	71	55
Überstunden in %				
Überstunden geleistet	59	62	55	59
Überstunden geleistet ³	65	74	72	66
bezahlt	12	5	5	15
nicht abgegolten	15	39	54	19
Arbeitsstunden und Arbeitstage				
Durchschnittsarbeitszeit in Stunden pro Woche ⁴	37,5	41,2	41,3	38,0
40 Stunden und mehr in %	54	66	62	55
Arbeitstage pro Woche				
6 oder 7 Arbeitstage pro Woche in %	11	12	15	11
Arbeitszeit pro Tag				
Durchschnittliche Arbeitszeit in Stunden pro Tag	7,7	8,4	8,5	7,8
Durchschnittliche Arbeitszeit in Stunden pro Tag bei einer 6- oder 7-Tage-Woche	8,7	9,9	10,2	8,9

1 Selbständige: freie Berufe, selbständige Akademiker, sonstige Selbständige, ohne Landwirte und ohne mithelfende Familienangehörige.
2 Höhere Angestellte: mit hoch qualifizierter Tätigkeit oder Leitungsfunktion; umfassende Führungsaufgaben.

3 Erwerbstätige ohne Selbständige.
4 Tatsächlich geleistete Arbeitszeit.

Quellen: SOEP 2002, vorläufige Gewichtung; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

wiegend mit hoher Qualifikation und langen Arbeitszeiten verbunden. Entsprechend unzufrieden sind Hocheinkommensbezieher mit ihrer Freizeit, wenngleich sie sind nicht weniger zufrieden sind als der Durchschnitt der Gesamtbevölkerung (Tabelle 3).

Mit ihrer Wohnung und ihrem Lebensstandard sind Hocheinkommensbezieher jedoch überdurchschnittlich zufrieden. Ihre Haushalte sind sehr gut mit Informations- und Kommunikationstechnik ausgestattet. So besitzen knapp 90 % die-

ser Haushalte einen Personal Computer, während dies bei Haushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen unter 3 800 Euro nur knapp bei jedem zweiten Haushalt der Fall ist (Tabelle 4).

Bei einem Nettoeinkommen bis zu 3 800 Euro beschäftigen nur rund 8 % der Haushalte eine Putz- oder Haushaltshilfe, 60 % davon regelmäßig. Bei Haushalten mit einem Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 5 100 Euro verfünffacht sich der Anteil der Haushalte, die eine Haushaltshilfe haben, und der Anteil, der angibt, diese regelmäßig zu

Tabelle 3

Zufriedenheit mit Bereichen des Lebens von 17-Jährigen und Älteren

Nach Höhe des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens

In %

Zufriedenheit mit ...	Haushaltsnettoeinkommen			
	unter 3 835 Euro	3 835 Euro bis unter 5 113 Euro	5 113 Euro und mehr	Gesamt
... der Arbeit				
unzufrieden ¹	15	5	5	14
hoch zufrieden ²	8	13	18	9
Durchschnittswert ³ (absolut)	7,0	7,7	7,9	7,1
... der Freizeit				
unzufrieden ¹	13	12	13	13
hoch zufrieden ²	15	15	16	15
Durchschnittswert ³ (absolut)	7,1	7,2	7,1	7,1
... dem Haushaltseinkommen				
unzufrieden ¹	22	4	3	20
hoch zufrieden ²	5	18	31	7
Durchschnittswert ³ (absolut)	6,2	7,9	8,4	6,4
... der Wohnung				
unzufrieden ¹	8	2	2	10
hoch zufrieden ²	17	33	40	19
Durchschnittswert ³ (absolut)	7,6	8,5	8,8	7,7
... dem Lebensstandard				
unzufrieden ¹	10	1	1	10
hoch zufrieden ²	6	17	26	7
Durchschnittswert ³ (absolut)	6,9	8,2	8,6	7,0
... dem Leben im Allgemeinen				
unzufrieden ¹	9	2	2	9
hochzufrieden ²	4	11	13	5
Durchschnittswert ³ (absolut)	6,8	7,9	8,0	6,9
Nachrichtlich:				
Fallzahl	17 657	1 541	1 130	20 328
Hochgerechnet (in 1 000)	58 460	3 735	2 248	64 443

¹ Werte 0 bis 4 der Skala von 0 bis 10.² Wert 10 der Skala von 0 bis 10.³ Durchschnittswert auf der Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (hoch zufrieden).Quellen: SOEP 2002, vorläufige Gewichtung;
Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2003

beschäftigen, erhöht sich auf fast 80 %. Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro beschäftigen zu knapp 30 % eine Putz- oder Haushaltshilfe und zu drei Vierteln regelmäßig.

Bei einem Nettoeinkommen bis 3 800 Euro geben knapp 60 % der Haushalte an, dass sie einen Teil davon monatlich zurücklegen (ohne Hypothekentilgung); daraus ergibt sich für sie eine Sparquote von durchschnittlich 14 % bzw. im Mittel etwa 290 Euro. Bei Haushalten mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro ist der Betrag mit 777 Euro mehr als doppelt so hoch; hier sparen vier von fünf Haushalten durchschnittlich 17 % des Einkommens. In der Spitzengruppe sparen knapp 85 % der Haushalte; ihre Sparquote macht durchschnittlich 20 % aus. Dies sind im Monat 2 234 Euro.

Haushalte mit hohen Einkommen sind nicht nur überdurchschnittlich oft Empfänger von Erbschaften oder Schenkungen, sie erben im Durchschnitt auch höhere Summen: Beträgt die Erbschaft oder Schenkung bei Haushalten mit einem Nettoeinkommen unter 3 800 Euro durchschnittlich 46 000 Euro, so macht dies bei Haushalten mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro fast das Dreifache (knapp 130 000 Euro) aus; bei einem Nettoeinkommen ab 5 100 Euro beträgt die durchschnittliche Erbschaft mit fast 180 000 Euro nahezu das Vierfache.

Vermögenssituation in Privathaushalten

Nach den Angaben der Privathaushalte für das Jahr 2002 liegt der Durchschnittswert des gesamten Vermögens bei rund 144 000 Euro; abzüglich der durchschnittlichen Gesamtbelastung von 24 000 Euro verfügt jeder Haushalt in Deutschland über annähernd 120 000 Euro Nettovermögen. Dieses Vermögen ist zwischen den Haushalten allerdings sehr ungleich verteilt. Die Hälfte aller Haushalte besitzt nur ein Nettovermögen bis zu 10 000 Euro.

Dabei beträgt das durchschnittliche Bruttovermögen für Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 Euro und 5 100 Euro in der Stichprobe etwa 470 000 Euro pro Haushalt; nach Abzug der Schulden aus den Konsumentenkrediten und der Restschulden aus Immobilienkäufen ergibt sich hieraus ein Nettovermögen von gut 393 000 Euro. Für die einkommensstärksten Haushalte liegt das Bruttovermögen pro Haushalt bei 1,19 Mill. Euro. Nach Abzug der Schulden von durchschnittlich etwa 230 000 Euro beträgt das Nettovermögen pro Haushalt rund 960 000 Euro.³

Die einkommensstarken Haushalte in Deutschland besitzen bei sämtlichen einbezogenen Vermögensarten einen Anteil, der weit über ihrem Bevölkerungsanteil liegt; besonders deutlich ist das bei sonstigen, nicht selbst genutzten Immobilien und bei Betriebsvermögen.

Bei selbst genutzten Immobilien beträgt der Anteil am erfassten Immobilienvermögen für Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800

³ Betrachtet man im Vergleich zum arithmetischen Mittel den Median, so liegt er bei sämtlichen Vermögensindikatoren deutlich niedriger als der Mittelwert. Dies ist ein Indikator die Schiefe der Vermögensverteilung in Deutschland. Für Haushalte mit einem Nettoeinkommen von 3 800 bis unter 5 100 Euro beträgt der Median der durchschnittlichen Bruttovermögen 315 000 Euro und der Nettovermögen 250 000 Euro. Für Haushalte mit Haushaltsnettoeinkommen von 5 100 Euro und mehr liegt der Median der durchschnittlichen Bruttovermögen hingegen bei 505 000 Euro und der Nettovermögen bei 375 000 Euro. Diese Haushalte halten also durchschnittlich das 55fache des Medians der Haushalte mit einem Nettoeinkommen von weniger als 3 800 Euro.

und 5 100 Euro mit 14% das Dreifache ihres Anteils an allen Haushalten (4,6%). Haushalte mit Nettoeinkommen von über 5 100 Euro, die lediglich 2,7% aller Haushalte ausmachen, besitzen über 10% des Wertes des gesamten Immobilienvermögens an selbst genutzten Immobilien. Bei sonstigen nicht selbst genutzten Immobilien besitzen die einkommensstarken Haushalte schon deutlich mehr als die Hälfte des Vermögens, die Spitzengruppe von ihnen sogar mehr als ein Drittel. Die knapp 93% aller Privathaushalte, deren monatliches Haushaltsnettoeinkommen unter 3 800 Euro liegt, verfügen demgegenüber über etwa drei Viertel des Gesamtwertes des selbst genutzten Immobilienvermögens sowie über deutlich weniger als die Hälfte (46%) des Gesamtwertes des nicht selbst genutzten Immobilienvermögens.

Lediglich 9% aller Haushalte mit einem Nettoeinkommen unter 3 800 Euro verfügen über Sachwerte, die über die normale Haushaltsausstattung hinausgehen und deren Wert mehr als 2 500 Euro beträgt.⁴ Gut jeder dritte Haushalt mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 Euro und 5 100 Euro besitzt Sachvermögen mit einem durchschnittlichen Wert von annähernd 28 000 Euro. Bei einem Nettoeinkommen von mehr als 5 100 Euro ist annähernd jeder zweite Haushalt Eigentümer an Sachvermögen mit einem Wert von fast 40 000 Euro.

Mit zunehmendem Einkommen steigt auch der Anteil der Eigentümer an Betriebsvermögen. 18% der Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro besitzen Betriebsvermögen, im Durchschnitt etwa 230 000 Euro pro Haushalt. Bei Haushalten mit 5 100 Euro Nettoeinkommen und mehr erhöht sich der Anteil der Eigentümer an Betriebsvermögen weiter auf etwa ein Drittel und der entsprechende Durchschnittswert auf 1 Mill. Euro. Von Haushalten mit einem Nettoeinkommen unter 3 800 Euro verfügen lediglich knapp 5% über Betriebsvermögen, wobei die durchschnittliche Höhe von 76 000 Euro um ein Vielfaches unter den entsprechenden durchschnittlichen Vermögenswerten in Hocheinkommenshaushalten liegt.

Das vom SOEP für Privathaushalte ausgewiesene Betriebsvermögen befindet sich somit zu mehr als drei Vierteln im Besitz der einkommensstarken Haushalte. In der Spitzengruppe (2,7%) konzentrieren sich sogar 63% des Betriebsvermögens, was unmittelbar durch den vergleichsweise hohen Anteil an Selbständigen (etwa ein Viertel aller Erwerbstätigen) zu erklären ist.

Nach den Informationen aus dem SOEP besitzen Haushalte mit einem Nettoeinkommen zwischen 3 800 und 5 100 Euro etwa 15% des gesamten

Tabelle 4

Technikausstattung in Haushalten im Jahre 2002
Ausstattung in % der jeweiligen Haushalte

	Haushaltsnettoeinkommen			
	unter 3 835 Euro	3 835 Euro bis unter 5 113 Euro	5 113 Euro und mehr	Gesamt
Auto	73	98	99	75
darunter:				
im vergangenen Jahr angeschafft	10	15	18	10
Mobiltelefon	62	90	97	65
darunter:				
im vergangenen Jahr angeschafft	11	15	16	11
Faxgerät	15	51	64	18
darunter:				
im vergangenen Jahr angeschafft	2	4	6	2
ISDN-Anschluss	17	58	77	20
darunter:				
im vergangenen Jahr angeschafft	5	9	10	5
Personalcomputer	46	88	93	49
darunter:				
im vergangenen Jahr angeschafft	8	16	19	9
Internet-Anschluss	32	75	84	35
darunter:				
im vergangenen Jahr angeschafft	7	9	7	7
Nachrichtlich:				
Fallzahl	9 838	719	505	11 062
Hochgerechnet (in 1 000)	34 928	1 747	1 010	37 685

Quellen: SOEP 2002, vorläufige Gewichtung; Berechnungen des DIW Berlin. DIW Berlin 2003

Geldvermögens; dieser Anteil macht mehr als das Dreifache ihres Bevölkerungsanteils aus. Etwa 18% des gesamten errechneten Geldvermögens privater Haushalte wurden für Haushalte mit einem Nettoeinkommen über 5 100 Euro ermittelt; dies entspricht mehr als dem Sechsfachen des Bevölkerungsanteils.

Fazit

Vom Erhebungsjahr 2002 an stehen im vom DIW Berlin in Zusammenarbeit mit Infratest Sozialforschung erhobenen Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) genügend große Fallzahlen zur Verfügung, um auch über einkommensstarke Haushalte belastbare statistische Aussagen zu machen. Dabei zeigt sich, dass ererbtes Vermögen zwar eine große Rolle spielt, die meisten einkommensstarken Haushalte aber ihr Einkommen auf Basis einer überdurchschnittlichen beruflichen Qualifikation und langer Arbeitszeiten verdienen.

4 Die Frage lautet: „Verfügen Sie über Sachvermögen von mehr als 2 500 Euro (ohne Kraftfahrzeuge) in Form von Gold, Schmuck, Münzen oder wertvollen Sammlungen?“

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.¹ In dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom August 2003 war dagegen vorgesehen, die gegenwärtige Entfernungspauschale nur noch für Entfernungen über 20 Kilometer zuzulassen.² Andere Vorschläge aus der Regierungskoalition zielten darauf ab, die Entfernungspauschale vollständig abzuschaffen und dafür den Werbungskosten-Pauschbetrag heraufzusetzen.³

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.⁴ 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;⁵ 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.⁶

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

² Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2004 (Haushaltsbegleitgesetz 2004 – HBegIG 2004), 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:
Rechtsentwicklung in Deutschland¹**

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 beschäftigen. 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 Obergerverwaltungsgericht 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.

¹ 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); 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 ¹	
1989	0,43	
1990	0,50	
1991	0,58	
1992 bis 1993	0,65	
1994 bis 2000	0,70	
	Entfernungspauschale ² 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.⁷ Die CDU/FDP-Bundesregierung schlug 1997 in ihrem Steuerreformkonzept („Petersberger Steuervorschläge“) vor, eine Entfernungspauschale erst vom 16. Entfernungskilometer an zu gewähren.⁸

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-Erhöhlungen 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.⁹ 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 Verwaltungsver-einfachung 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.¹⁰

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.¹¹

Ganz so einfach kann man es sich nicht machen, denn die Arbeits- und Wohnungsmärkte sind nicht vollständig flexibel, und die meisten Erwerbstätigen sind gezwungen, Fahrzeiten 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.¹²

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, Rdrrn. 239 ff., 259; Hermann, Heuer, Raupach: Kommentar zum Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz. Köln. § 9, Rdrrn. 442 ff.

¹⁰ So der Bund der Steuerzahler, Pressemitteilung vom 18. August 2003, www.steuerzahler.de/inhalt/display.phtml?bereich=Pressemitteilungen&id=205&p=

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.

¹² Verkehr in Zahlen 2002/2003, B1. Hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, bearbeitet von S. Radtke. DIW Berlin 2002, S. 106 ff. Vgl. dazu auch die Erhebung „MOBILITÄT IN DEUTSCHLAND“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Berlin, www.kontiv2002.de/index.htm. Das DIW Berlin, das gemeinsam mit dem ifas-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 pauschalierten 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.¹³

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.¹⁴

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.

¹³ 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; 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.

¹⁴ 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;¹⁵ eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale würde (bei Konstanz des Arbeitnehmer-Pauschbetrags) Mehreinnahmen von schätzungsweise 5,5 Mrd. Euro bringen.¹⁶ 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,¹⁷ während die Entlastungen beim Einkommensteuertarif vor allem bei den Steuerpflichtigen mit den höheren Einkünften entstehen.¹⁸ 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, dürfen 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.

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

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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)¹

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 Pauscheträge 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.

¹ 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); 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).

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,¹⁹ zum anderen, um den Steuerpflichtigen Zeit zur Anpassung zu geben.

¹⁹ 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).



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. Die Anmeldung erfolgt per E-Mail an 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) 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

Verlag

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

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter 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.**