



AUTOR



Dr. Sven Schulze
Hamburgisches
WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)
Tel: 040 - 34 05 76 - 355

PENDLERPAUSCHALE

Pendlersteuer statt Pendlerpauschale

Am 10. September 2008 fand vor dem Bundesverfassungsgericht die mündliche Verhandlung zur Kürzung der sogenannten Pendlerpauschale zum Jahre 2007 statt. Das endgültige Urteil über deren Verfassungsmäßigkeit wird zwar erst im Dezember erwartet. Jedoch zeichnet sich tendenziell ab, dass die Neuregelung als verfassungswidrig eingestuft wird. Der darauf folgende parlamentarische Prozess lässt eine Rückkehr zur alten Regelung erwarten. Zur Erinnerung: Die bis 2006 gültige Regelung ermöglichte es, jeden Entfernungskilometer des Arbeitsweges mit 0,30 Euro steuerlich geltend zu machen. Seit 2007 ist dies nur noch für jeden vollen Entfernungskilometer der einfachen Wegstrecke über 20 Kilometer möglich.

Für die grundsätzliche Notwendigkeit einer Pendlerpauschale werden vornehmlich zwei Argumente vorgebracht. Erstens soll die Pendlerpauschale steuersystematisch die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip durchsetzen. Demnach sollten Fahrtkosten, die zur Erzielung von Einkünften anfallen, gemäß objektivem Nettoprinzip steuerlich abzugsfähig sein. Dies gilt gleichermaßen für Arbeitnehmer wie für Freiberufler. Es ist aber eine Interpretationsfrage, welche Kosten der Sicherung des Einkommens zuzuordnen sind. Von der Finanz- und Steuerpolitik die Berücksichtigung einer Vielzahl individueller Lebenslagen zu verlangen, überfordert diese und fördert die Undurchsichtigkeit des Steuersystems. Die Entfernungspauschale bildet hier keine Ausnahme. Zweitens soll die Pendlerpauschale dem Schutz von Ehe und Familie dienen, da eine berufsbedingte ge-

trennte Haushaltsführung als unzumutbar angesehen wird. Selbst wenn man dieser Argumentation folgt, ist festzuhalten, dass nur etwa 4 Prozent aller Berufspendler einen Arbeitsweg von mehr als 50 Kilometer aber etwa 83 Prozent weniger als 25 Kilometer zurücklegen. Die mögliche Notwendigkeit einer getrennten Haushaltsführung ergibt sich also nur für einen sehr geringen Teil der Arbeitnehmer und ist zudem anderweitig absetzbar.

Die Neuregelung zum Jahre 2007 wurde mit dem sogenannten Werkstorprinzip begründet. Demnach beginnt die Arbeit nicht bereits mit dem Verlassen des Hauses sondern erst am Arbeitsplatz bzw. am Werkstor. Die entscheidenden rechtlichen Streitpunkte sind nun, inwieweit dies das objektive Nettoprinzip verletzt und ob das Werkstorprinzip konsistent umgesetzt wurde. Hinzu kommt die Frage nach der Einschätzung der Härtefallregel für Fernpendler. Deren scheinbar willkürliche Ausgestaltung unterlag jedoch eindeutig finanzpolitischen Kalkulationen. Letztlich war mit der Einführung der Neuregelung das Ziel staatlicher Mehreinnahmen von 2,5 Milliarden Euro zur Haushaltssanierung verbunden. Neben einem vorübergehenden Vertrauensschutz für Fernpendler dürfte die 20 Kilometer-Grenze hauptsächlich nach diesem Kriterium gewählt worden sein.

Damit kommt man zwangsläufig zu der Feststellung, dass die Pendlerpauschale mehr ein politischer Spielball als ein wohlmeinendes Geschenk an die gebeutelten Arbeitnehmer ist. Wahlkämpfer und andere unter der Fahne sogenannter Ge-

rechtigkeit Agierende, die eine Wiedereinführung der alten Regelung fordern, suggerieren dabei zweierlei. Erstens, dass staatliches Handeln sich gegen die Kräfte des Marktes – in diesem Fall denjenigen auf den Rohstoff- und Energiepreismärkten – stemmen kann. Und zweitens, dass die finanzpolitischen Spielräume ausreichen, um eine Entlastung der Bürger bei gleichzeitig fortgesetzter Haushaltskonsolidierung zu ermöglichen. Beides ist aber kaum der Fall, wie auch die Historie belegt. **Bedauerlich ist daneben vor allem, dass neben allen juristischen Scharmützeln und politischen Willfähigkeiten zum Ergattern von Wählerstimmen die ökonomische Analyse der Pendlerpauschale zu meist vernachlässigt oder ganz ignoriert wird. Es zeigt sich aber, dass es eine Reihe von Gründen gibt, die sogar für eine Pendlersteuer anstatt einer Pendlerpauschale sprechen.** Welche ökonomischen Effekte gehen also von einer wie auch immer getarteten Pendlerpauschale aus?

Allgemein subventioniert die Pendlerpauschale zwar den berufsbedingten Individualverkehr unabhängig vom Verkehrsmittel. Jedoch nutzen nicht zuletzt aufgrund dieser Subvention fast 64 Prozent aller Pendler für den Großteil ihrer Wegstrecke als Verkehrsmittel das Auto. Damit einher geht nicht nur, dass eine entsprechende Straßeninfrastruktur notwendig ist, sondern auch, dass deren Abnutzung gefördert wird. Beides verursacht volkswirtschaftliche Kosten. **Energiepolitisch widerspricht eine Subventionierung des Pendelns allen Einsparungs- und Effizienzbestrebungen zur Minderung des fossilen Energieverbrauchs. Ferner folgt daraus auch eine umweltpolitische Fehlsteuerung, denn eine Pendlerpauschale stellt eine finanzielle Unterstützung der Emission von klimaschädlichen Treibhausgasen dar. Dies läuft anderweitigen Bemühungen zur Reduktion gerade von CO₂-Emissionen zuwi-**

der. Außerdem gibt es Indizien dafür, dass die Pendlerpauschale Abwanderungstendenzen in die Peripherie fördert und einer Zersiedelung der Landschaft Vorschub leistet. Begleitet wird dies von Effekten hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur in den Städten und der Peripherie. Wer aber in der Peripherie auf die Entfernungspauschale „baut“, muss sich die Frage nach der Seriosität seiner Kalkulationen bei der (arbeitsplatzfernen) Wohnortwahl gefallen lassen. Ein Verweis auf den Vertrauensschutz gesetzlicher Regelungen griffe hier zu kurz. Diejenigen, die eine Pendlerpauschale mit dem Gerechtigkeitsiegel verkaufen, verschweigen dabei gerne die ihr innewohnenden Umverteilungseffekte. Die Steuerbegünstigung greift umso stärker, je länger die regelmäßig zurückgelegte Strecke zur Arbeit ist. Damit kommt es zu einer Umverteilung von Nah- zu Fernpendlern. Besonders stark dürfte dieser Effekt zwischen der Bevölkerung in den Städten einerseits und in der Peripherie sowie dem ländlichen Raum andererseits sein, weil die städtische Bevölkerung bei kürzeren Arbeitswegen zusätzlich mit höheren Wohnraumkosten konfrontiert ist.

Insgesamt subventioniert eine Pendlerpauschale mithin negative externe Effekte und läuft dem Gedanken ihrer Internalisierung zuwider. Dies wird begleitet von verschiedenen wohlfahrtsmindernden Nebenwirkungen, die gleichzeitig Maßnahmen in anderen Politikbereichen konterkarieren. Eine Pendlerpauschale an sich ist also ökonomisch nicht sinnvoll. Das gilt damit auch für die Rückkehr zur alten Regelung, zumal dies einer Gegenfinanzierung bedarf. Wahrscheinlich führte dies dazu, dass einige wenige auf Kosten vieler profitierten. Dies liegt daran, dass die Gegenfinanzierung von allen Steuerpflichtigen zu tragen wäre, während eine großzügigere Pendlerpauschale vornehmlich den Fernpendlern zugute käme.

Stattdessen sollten folgende Konsequenzen gezogen werden. **Die politische Minimalforderung kann nur sein, die Pendlerpauschale komplett zu streichen. Aufgrund der vielfältigen negativen externen Effekte, die vom motorisierten Individualverkehr ausgehen, ist mittelfristig die Einführung einer Pendlersteuer angezeigt.** Für eine Besteuerung des Pendelns mit dem Pkw sprechen vor allem verkehrs-, energie- und umweltpolitische Überlegungen. Um für individuelle Entscheidungen Planungssicherheit zu schaffen, ist die Einführung einer klaren, konsistenten und dauerhaften Regelung notwendig. Deren genaue Ausgestaltung wäre noch zu diskutieren, wobei zum Zwecke der Signalwirkung ein Pendlercent denkbar erscheint. Verschieden muss sich die Politik von der Suggestion, dass der Staat etwas gegen steigende Energiepreise tun kann und sollte. Das staatliche Aushebeln von Knappheitssignalen funktioniert nie über längere Zeiträume und hinterlässt meist nur Budgetlücken auf Kosten künftiger Generationen.

Auch der Bevölkerung täte ein Mentalitätswandel gut. Es muss sich die Erkenntnis durchsetzen, dass hohe Energiepreise Anreize schaffen, diese Ressource sparsamer einzusetzen. Mit dem Rufen nach staatlicher Unterstützung macht man es sich zu einfach und verschiebt notwendige Verhaltensänderungen nur in die Zukunft. Schließlich gehört das Totschlagargument der „sozialen Gerechtigkeit“ zurück in die rhetorische Mottenkiste. Gerechtigkeit liegt stets im Auge des Betrachters und meint selten Gleichbehandlung. In der politischen Diskussion und Entscheidungsfindung wäre man besser beraten, den Fokus zurück auf die ökonomischen Anreize und Effekte einzelner Maßnahmen zu richten. Nüchtern betrachtet sollte deshalb die Pendlerpauschale von einer Pendlersteuer abgelöst werden.