



AUTOR



Prof. Dr. Thomas Straubhaar
Direktor des HWWI und Profes-
sor an der Universität Hamburg
Tel: 040 - 34 05 76 - 100

PENDLERPAUSCHALE

Die Fundamentalirrtümer der Pendlerpauschale!

Die Pendlerpauschale ist sozial ungerecht, ökonomisch ineffizient und ökologisch unsinnig. Deshalb gehört sie abgeschafft. Die Fundamentalkritik an der Privilegierung der Pendler im HWWI Standpunkt vom 18. April 2012 (vgl. www.hwwi.org) hat zu viel und vor allem zu bösartiger Reaktion geführt. Die härteste Replik kam von Menschen mit kleinen Einkommen, die sich bitterlich darüber beklagen, dass sie ja alles andere als freiwillig so lange Wegstrecken zwischen Wohn- und Arbeitsmarkt in Kauf nähmen. Und dass sie deswegen auf die Pendlerpauschale angewiesen seien, um überhaupt am Schluss noch mehr Netto von ihrem Lohn für harte Arbeit in der Tasche zu haben, als Hartz IV-Empfänger ohne zu arbeiten erhalten. Das Argument ist mehr als verständlich. Umso wichtiger ist es zu prüfen, ob die Pendlerpauschale wirklich jenen am besten und meisten hilft, die über weite Distanzen zur Arbeit fahren müssen. Gäbe es nicht andere Instrumente, die der Absicht, mobilen Menschen zu helfen, effektiver und zielgenauer dienen. Deshalb hier zunächst noch einmal meine Argumente gegen eine Pendlerpauschale:

1. Die Pendlerpauschale ist ungerecht, denn sie entlastet gut Verdienende stärker als gering Verdienende

Bis zu einem Maximum von jährlich 4.500 Euro können Kosten, um vom Wohn- zum Arbeitsort zu kommen, vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob jemand zu Fuß, mit dem Fahrrad, dem Motorrad, mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem Auto zur Arbeitsstelle gelangt.

Da wir in Deutschland ein progressives Steuersystem haben, profitieren von der Abzugsmöglichkeit der Pendlerkosten die gut Verdienenden stärker als die schlecht Verdienenden. Dazu ein paar Beispiele für Alleinverdiener. Angenommen, eine Niederlassung im strukturschwachen Brandenburg schließt ihre Tore. Der Direktor (versteuerbares Jahresgehalt, vJG, von 120.000 Euro, seine Assistentin mit einem vJG von 30.000 Euro und seine Sekretärin mit einem vJG von 15.000 Euro erhalten alle das Angebot, in der Zentrale im 100 Kilometer in Berlin mit dem gleichen Gehalt weiterzuarbeiten. Alle akzeptieren und machen in der Folge die maximale Pendlerpauschale von 4.500 Euro geltend. Der Chef erhält dadurch eine Nettosteuerentlastung von 1.890 Euro, seine Assistentin von 1.370 Euro und seine Sekretärin von 1.000 Euro. Ist es gerecht, wenn alle gleichermaßen pendeln müssen, dadurch die gleichen Fahrtkosten haben, der Chef aber steuerlich fast doppelt so stark entlastet wird, wie seine Sekretärin, die eh nur einen Achtel dessen verdient, was ihr Vorgesetzter?

Noch brutaler wird das Beispiel, wenn wir uns die teilzeitbeschäftigte Hilfskraft des Chefs anschauen. Wenn sie ein steuerbares Jahreseinkommen von weniger als 8.000 Euro erzielt, zahlt sie eh keine Steuern, ob sie jetzt in der Niederlassung oder in der Zentrale arbeitet. Oder anders gesagt, nützt es ihr gar nichts, von einem Einkommen, das eh nicht versteuert wird, eine Pendlerpauschale abziehen zu dürfen. Das Gleiche gilt für Auszubildende, Kurzzeit-Ar-

beitende und viele (Ältere), die ihre geringen Einkommen oder Renten mit Gelegenheitsjobs aufstocken. Ausgerechnet wer wenig verdient, trägt bei der heutigen Regelung alle Pendlerkosten ganz alleine! Findet das jemand gerecht?

Lösung 1 für mehr Gerechtigkeit

Wem es um mehr Gerechtigkeit für geringverdienende Pendler gehen soll, dann ist die Pendlerpauschale definitiv das falsche Instrument. Es wäre weit zielführender, wenn das Finanzamt allen Pendlern einen für alle gleich hohen Bar-Check pro Jahr zuschickt (oder – bei Einkommen oberhalb des Steuerfreibetrags Einfachheit halber – mit der Steuerschuld verrechnet). Wenn beispielsweise Chef, Assistentin, Sekretärin und ggf. auch die Hilfskraft oder Auszubildende alle für ihre 100 Kilometer Anfahrt jeweils einen Check über 1.500 Euro erhalten, dann werden alle in identischem Ausmaß für die Pendlerkosten entschädigt. Das dürfte eher dem Gerechtigkeitsempfinden der Maßen entsprechen.

2. Die Pendlerpauschale privilegiert Pendler gegenüber anderen Erwerbstätigen

Die Fahrten von und zur Arbeitsstätte gelten als Werbungskosten. Sie werden als unverzichtbarer Aufwand gesehen, da ein Arbeitnehmer sie in der Regel nicht vermeiden könne, ohne das Arbeitsverhältnis zu beenden. So richtig dieses Argument ist, gilt es auch für eine Reihe anderer Werbungskosten. Pendeln ist nur eine von vielen Notwendigkeiten und Voraussetzungen für einen Job. Viele andere Faktoren sind ebenso unverzichtbar, damit Menschen in der Lage sind, Einkommen zu erwerben. Dazu gehören Arbeitsräume in privaten Wohnungen, Reisen, Essen, Berufskleider, lebenslange Anstrengungen für (Weiter-)Bildung, Gesundheit und Sport sowie vieles andere mehr, was letztlich dazu dient, den Menschen so klug, gesund und glücklich wie möglich zu machen, damit er bei der Arbeit Höchstleistungen erbringen kann. Das alles sind letztlich genauso Werbungskosten, wie das Pendeln. Und wie beim Pendeln gibt es eine Menge von Abgrenzungsschwierigkeiten.

Eine objektiven Kriterien folgende Trennung von beruflich und privat veranlassten Aufwendungen ist schlicht unmöglich. Niemand kann letztlich ausrechnen, ob das morgendliche Joggen, das gesunde Frühstück, die tägliche Zeitungslektüre, die Rückenmassage, das elegante Businesskleid oder der abendliche Fremdsprachkurs nur dem privaten Vergnügen dienen, oder halt eben doch in Kauf genommen werden, um im Job maximal leistungsfähig zu sein. Wieso hebt das Steuergesetz das Pendeln so privilegiert heraus? Wieso nicht auch Ausgaben für Gesundheit, Bildung, Sport, Sprachkurse, Kleiderkosten oder Lektüre abzugsfähig machen?

Lösung 2 für mehr Effizienz

Wenn es dem Gesetzgeber richtigerweise darum geht, das Nettoeinkommen und nicht die Bruttoeinnahmen der Besteuerung zu unterwerfen, dann muss das für alle gleichermaßen gelten – nicht nur für die Pendler. Dann sollen alle in den Genuss des Abzugs aller Werbungskosten kommen. Und wenn das wohl in der Tat aufgrund der Abgrenzungsprobleme zu schwierig ist, dann soll die für alle Erwerbstätigen geltende Pauschale für Werbungskosten schlicht für alle nach oben gesetzt werden. So würden alle weniger Einkommenssteuer bezahlen. Das wäre eine ehrliche und transparente Entlastung aller Erwerbstätigen. Alternativ wäre möglich, der nicht im Einzelfall ermittelbaren genauen Werbungskosten wegen generell den Steuergrundfreibetrag anzuheben oder den Einstiegssteuersatz abzusenken, um den Menschen mehr Netto vom Brutto zu lassen.

3. Die Pendlerpauschale fördert den automobilen Individualverkehr und konterkariert damit eine ökologische Wende

Die Pendlerpauschale soll die Mobilität der Bevölkerung steigern. Das ist sicher ein makroökonomisch sinnvolles Ziel. Denn so können Menschen aus Regionen, wo es für sie keine Jobs gibt, anderswo hinfahren und eine neue Beschäftigung annehmen, ohne dass dazu ein Wechsel des Wohnortes erfolgen muss. Gerade bei Familien mit Kindern ist Pendeln ein Kompromiss,

der mit vielen persönlichen Opfern der Betroffenen verbunden ist.

Fakt ist jedoch, dass die Fern-Pendler nur einen Bruchteil aller Pendlerströme ausmachen. Nur ganz wenige Berufspendler legen einen Arbeitsweg von mehr als 50 Kilometer zurück. Die Maße der Pendler sind Nah-Pendler. Sie fahren nicht weiter als 25 Kilometer zur Arbeit. Hier ist in aller Regel das Argument ungültig, dass sie durch den Verlust eines früheren Jobs nun gezwungen seien, einen wesentlich längeren Arbeitsweg in Kauf zu nehmen als vorher. Die meisten Nah-Pendler legen so oder so täglich bis zu 25 Kilometer zwischen Wohn- und Arbeitsort zurück. Verlieren sie ihren Job, ändert zwar der Arbeitsplatz, in aller Regel die Distanz aber nicht wesentlich. Sie bleiben Nah-Pendler. Und für die betroffenen Familien ändert vergleichsweise wenig.

Das Problem liegt darin, dass in Deutschland der überragende Anteil der Nah-Pendler das Auto und nicht (nur) die öffentlichen Verkehrsmittel oder das Fahrrad oder die eigenen Füße nutzen. Dafür gibt es gute individuelle Gründe. Sie ändern aber nichts daran, dass der automobilen Individualverkehr volkswirtschaftliche und ökologische Kosten verursacht. Wer mit dem Auto zur Arbeit fährt, verschmutzt die Umwelt und erzeugt Emissionen von klimaschädlichen Treibhausgasen. Die Pendlerpauschale widerspricht somit allen Einsparungs- und Effizienzbestrebungen zur Minderung des fossilen Energieverbrauchs. Und sie läuft anderweitigen Bemühungen zur Reduktion gerade von CO₂-Emissionen zuwider. Schließlich fördert die Pendlerpauschale für Gutverdienende Abwanderungstendenzen in die Peripherie und verursacht damit eine Zersiedelung der Landschaft. Wer aus der Stadt aufs Land zieht, zahlt weniger für mehr Wohnraum. Wieso soll er noch zusätzlich Steuern sparen, die dem Fiskus fehlen, um neue Verkehrstechnologien anzuschieben? Wer will in Deutschland heutzutage allen Ernstes noch den automobilen Nahverkehr fördern? Wieso sollen nicht lieber stärkere An-

reize zum Umsteigen auf den ÖPNV oder CO₂-emissionsarme Verkehrsträger geschaffen werden – finanziert mit jenen Steuergeldern, mit denen der Fiskus heutzutage die wohlhabenden Stadtflüchter subventioniert.

Lösung 3 für mehr ökologische Konsistenz

Selbst wenn die Pendlerpauschale (temporär) mithelfen kann, Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt zu verringern, heißt das noch lange nicht, dass man diesen positiven Effekt nicht durch andere Maßnahmen billiger und besser erreichen kann. Denn auch hier gilt, wie an vielen Orten der Steuerpolitik, dass der warme Privilegien-Regen aus einer Gießkanne zu wenig präzise und mit zu vielen negativen Nebenwirkungen verbunden ist. Ja, es gibt Einzelfälle, die zum Fern-Pendeln gezwungen werden. Ihnen soll direkt geholfen werden. Dafür braucht es aber keine Pendlerpauschale für alle. Wenn schon räumliche Fern-Mobilität zur Arbeitsaufnahme gefördert werden soll, wäre es effizienter, vorübergehende staatliche Mobilitätshil-

fen nur gezielt an unmittelbar betroffene Fern-Pendler zu leisten. Und nicht dauerhafte Privilegien zugunsten aller Pendler zu schaffen, also auch für jene, die aus ganz anderen Gründen mit dem Auto zur Arbeit fahren oder für jene, die eine solche Privilegierung schlicht nicht nötig haben, weil sie beispielsweise von den günstigen Grundstückspreisen, Eigenheimkosten und Mieten im Grünen durchaus profitieren.

Fazit: ein Kompromiss

Heute werden alle Pendler staatlich privilegiert. Wieso sie und nicht die Städter? Denn die urbane Bevölkerung profitiert zwar von kürzeren (wenn auch nicht notwendigerweise schnelleren) Arbeitswegen. Sie ist aber dafür mit höheren Wohnraumkosten konfrontiert als die Pendler, die sich im Grünen über tiefe Landpreise, günstige Grundstücke und moderate Mieten freuen. Dazu leiden Stadtbewohner unter Problemen, die ihnen die Pendler erst (mit)verursachen. Abgase, Verkehrslärm, Stau oder Parkplatzmangel könnten gute Gründe sein, die Pendlerpauschale abzuschaffen

und sie durch eine Steuer für autofahrende Pendler zu ersetzen. Damit könnten Städter für das Leid entschädigt werden, das ihnen Pendler antun, die mit dem Auto zur Arbeit in die Stadt fahren.

Für eine Pendlersteuer anstelle einer Pendlerpauschale wird sich in Deutschland niemand wirklich stark machen wollen. Der Protest autofahrender Pendler ist wohl sogar für eine Abschaffung der Pendlerprivilegien zu kräftig. Als Kompromiss ließe sich auf die Diskussion von 2008 zurückgreifen. Der damalige Finanzminister Peer Steinbrück und sein Ministerium wollten die Entfernungspauschale nur noch ab dem 21. Entfernungskilometer gewähren. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Ansinnen als verfassungswidrig abgelehnt. Vielleicht wäre es mit Blick auf die sozialen, ökonomischen und ökologischen Mängel der Pendlerpauschale an der Zeit, über diesen Vorschlag neu nachzudenken.

Dieser Beitrag ist am 24. April 2012 auf www.stern.de erschienen.