

Gerold Krause-Junk

Ein Dauerbrenner der Steuerpolitik: Die Pendlerpauschale

Derzeit gibt es berechtigte Zweifel daran, dass die Pendlerpauschale in ihrer aktuellen Form verfassungsmäßig ist. Sollte die steuerliche Berücksichtigung von Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz grundsätzlich abgeschafft werden? Wie ist die Pendlerpauschale unter ökonomischen Gesichtspunkten zu beurteilen?

Der Bundesfinanzhof hat im August 2007 Zweifel geäußert, „ob das ab 2007 geltende Abzugsverbot des § 9 Abs. 2 EStG betreffend Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte verfassungsgemäß ist.“¹ Die Angelegenheit liegt nun beim Bundesverfassungsgericht. Dabei dürften nicht nur die besonderen, wegen der Entfernungsabgrenzungen in der Tat merkwürdigen Neuregelungen, sondern auch erneut die grundsätzliche Einordnung dieser Aufwendungen zur Sprache kommen. Wie es scheint, besteht hier ein Konflikt zwischen der juristischen Sichtweise und der unter Ökonomen verbreiteten These, dass „die Arbeit am Fabrikator begönne“ und es sich bei den Aufwendungen für Fahrten zur Arbeitsstätte überhaupt nicht um Werbungskosten handele.² Die folgenden Anmerkungen sollen diesem Eindruck entgegenwirken.³

Bei der Argumentation soll zunächst von einem gegebenen Wohnort des Steuerpflichtigen ausgegangen werden und im Anschluss die Wohnortentscheidung selbst berücksichtigt werden. Wer von seinem gegebenen Wohnort aus zu seinem Arbeitsort pendelt, muss Fahrtkosten hinnehmen, die sein Nettoeinkommen mindern. Nach dem für die Einkommensbesteuerung unverzichtbaren „Nettoprinzip“ dürfte es keinen Zweifel geben, dass nur das um diese Fahrtkosten geminderte Einkommen Besteuerungsgrundlage sein kann.⁴ Anderenfalls käme es zu einer Besteuerung von Kosten bzw. zu einer Doppelbesteuerung bestimmten Einkommens.⁵ Dabei kann es auch keinen Unterschied machen, ob der betreffende Steuerpflichtige als abhängiger Arbeitnehmer beschäftigt ist oder seine Arbeitsleistung als selbständiger Unternehmer anbietet.

Dies gilt gleichermaßen aus einzel- wie aus gesamtwirtschaftlicher Sicht.

Ein Rechenexempel

Ein einfaches Rechenexempel macht dies deutlich. Als Referenz diene eine steuerfreie Ausgangslage. Wer in unmittelbarer Nähe zu seinem Arbeitsplatz 100 Geldeinheiten und 20 km entfernt 150 verdienen kann, wird zurecht die 100 Geldeinheiten wählen, wenn die Fahrtkosten mehr als 50 betragen, und die 150 Geldeinheiten wählen, wenn sie insgesamt unter 50 bleiben. Dabei wird er als Fahrtkosten nicht nur die mit seinen Fahrten verbundenen materiellen Ausgaben, sondern auch die subjektiven Mühen und den Zeitverlust berücksichtigen. Ökonomisch ist an dieser Entscheidung nichts auszusetzen.

Betragen z.B. seine gesamten Fahrtkosten 30 Geldeinheiten, wird er die entfernter liegende Arbeit annehmen und netto 120 Geldeinheiten statt mögliche 100 erwirtschaften. Wird Einkommen nun – z.B. mit einem Satz von 50% – besteuert und werden nach dem Nettoprinzip die Fahrtkosten berücksichtigt, ändert sich an dieser Entscheidung nichts. Er wird nunmehr nach Steuern ein Nettoeinkommen von 60 Geldeinheiten statt möglicher 50 erwirtschaften. Er setzt seine Arbeitskraft effizient ein.

Werden die Fahrtkosten dagegen nicht berücksichtigt, wird er seine Entscheidung zugunsten der nahe gelegenen Beschäftigung ändern. Er verdient dann 50 Geldeinheiten anstatt möglicher 45 (75 – 30). Seine Entscheidung wird steuerlich verzerrt.

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 70, lehrte bis zu seiner Emeritierung Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Steuerwesen der Universität Hamburg und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

¹ Beschluss vom 23. August 2007 VI B 42/07.

² Dies war z.B. die mehrheitliche Auffassung der „Einkommensteuer-Kommission zur Freistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer“ (so genannte „Bareis-Kommission“), Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe, Heft 55, 1995, S. 52.

³ Der Verfasser knüpft dabei an seinen früheren Beitrag in dieser Zeitschrift an. Vgl. G. Krause-Junk: Umstrittene Kilometerpauschale, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 9, S. 461-463.

Volkswirtschaftliche Fahrtkosten

Eine derartige steuerliche Verzerrung muss gesamtwirtschaftlich nicht falsch sein. Es könnte z.B. sein, dass die volkswirtschaftlichen Fahrtkosten sehr viel höher als die privaten Fahrtkosten sind, z.B. 60 Geldeinheiten. Dann war bereits die Entscheidung in der steuerfreien Referenzlage volkswirtschaftlich falsch und die durch die Steuer verursachte Korrektur ein Effizienzgewinn.

Generell ist es aber nicht sinnvoll, die Einkommensteuer zur privaten Anlastung externer Fahrtkosten zu verwenden. Wesentlich genauer wäre z.B. eine unmittelbare Abgabe auf die Inanspruchnahme von öffentlichen Wegstrecken oder Transportmitteln oder Treibstoffen. Dafür spricht unter anderem, dass es ja nicht nur die Pendler sondern letztlich alle Verkehrsteilnehmer sind, die derartige volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Würde man Pendler außer mit einer Umweltabgabe – als Folge der Verletzung des Nettoprinzips – auch noch mit einer Einkommensbesteuerung ihrer Fahrtkosten belasten, würden ihnen die Umweltkosten „doppelt“ angelastet. Dies wiederum verletzt die Effizienzbedingungen.

Die steuerliche Verzerrung der Entscheidung über den Arbeitseinsatzort mag auch aus einem anderen Grund sinnvoll sein. Wie schon erwähnt, werden die individuellen Fahrtkosten nicht nur von materiellen Ausgaben des Pendlers sondern auch von immateriellen Aspekten bestimmt. Für die meisten Menschen sind lange Fahrtzeiten zur Arbeit allerdings eine persönliche Belastung. Werden nur die materiellen Kosten berücksichtigt, wird bereits schon dadurch gegen das Pendeln steuerlich diskriminiert. Ein Teil der Fahrtkosten wird sozusagen mitbesteuert, das Nettoprinzip verletzt. Umgekehrt könnte es aber möglich sein, dass

jemand aus dem Pendeln auch unmittelbare, immaterielle Vorteile zieht. Er genießt das Autofahren oder einfach seine täglichen Besuche in der Metropole (so er denn dort seine Arbeitsstätte hat). Hier wäre also eine volle Absetzbarkeit der materiellen Fahrtkosten zu großzügig, weil die Gesamtkosten, nämlich die um die Vorteile des Pendlers geminderten Nettofahrtkosten niedriger wären. Im praktischen Steuerrecht bleiben derartige immaterielle Vor- und Nachteile aber zurecht unberücksichtigt. Der Staat sollte den Menschen nicht in ihre Seele schauen; er kann es auch gar nicht. Er tut daher gut daran, wenn er der Einkommensteuer nur messbares Einkommen unterwirft. Auch das ist oft schwer genug.

Insofern bleibt es dabei: Vorausgesetzt die materiellen individuellen und die volkswirtschaftlichen Fahrtkosten stimmen überein, ist nur mit deren voller steuerlicher Berücksichtigung eine steuerlich unverzerrte Entscheidung über den Arbeitseinsatzort zu erwarten.

Veränderung des Wohnsitzes

Alles bisherig Gesagte stand freilich unter dem Vorbehalt eines „gegebenen Wohnsitzes“. Wohnsitze können aber verändert werden. Es liegt z.B. generell in der Hand des Einzelnen, ob er seinen Wohnsitz in unmittelbarer Nähe zur Arbeitsstätte oder eben in dazu größerer Entfernung wählt.⁶ Wohnt er direkt an der Arbeitsstätte, hat er keine Fahrtkosten zur Arbeit. Wohnt er dagegen weit entfernt, muss er Fahrtkosten aufbringen, die sein Nettoeinkommen mindern. Deswegen muss nun nicht jeder rational handelnde Haushalt seinen Wohnsitz dort wählen, wo sein so bestimmtes Einkommen maximiert wird. Zum einen entstehen ja oft je nach Nähe zum Arbeitsplatz unterschiedlich hohe Wohnkosten. Der Haushalt muss also entscheiden, ob seine eigene relative Wertschätzung der nahen und der fernen Wohnung den unterschiedlichen Kosten entspricht. Die zur Arbeitsstätte nahe Wohnung erspart ihm Fahrtkosten und verschafft ihm möglicherweise Vorteile oder Nachteile größerer Urbanität. Eine weit entfernt gelegene Wohnung zwingt ihn zum Pendeln und verschafft ihm vielleicht Vor- und Nachteile größerer Abgeschiedenheit. Es gibt generell keinen Grund daran zu zweifeln, dass der Haushalt seine Entscheidung ökonomisch richtig trifft.

Es stellt sich aber die Frage, ob eine steuerliche Berücksichtigung von Fahrtkosten zur Arbeit daran etwas ändert. Eine populäre Vorstellung geht dahin, dass eine Berücksichtigung von Fahrtkosten eine

⁴ Würde der Arbeitnehmer „nicht zu seiner Arbeitsstätte fahren, könnte er kein Einkommen verdienen.“ Nach Kirchhof (vgl. Paul Kirchhof: Die Pendlerpauschale – Bürger in Fahrt, in: Welt vom 1. November 2007, S.8) „ebenso richtig“ sei „aber die umgekehrte Perspektive: Fährt der Arbeitnehmer von seiner Arbeitsstätte zu seiner Wohnung und zurück, so ist der Aufwand privat veranlasst: Würde er nicht nach Hause fahren, könnte er seiner Familie nicht begegnen. Die Fahrt ist im Ergebnis beruflich und privat veranlasst, führt zu gemischten Aufwendungen, die nach dem System der Einkommensteuergesetze nicht absetzbar sind.“ Diese „umgekehrte Perspektive“ ist aber für die Masse der Berufstätigen lebensfremd. Die potentiellen Pendler stehen vor der Entscheidung für eine mehr oder weniger entfernte Arbeitsstätte, nicht aber für oder gegen ein Zusammenleben mit ihrer Familie. Im Übrigen erkennt der Gesetzgeber – unter Nachdruck des Bundesfinanzhofs – Mehraufwendungen einer aus beruflichem Anlass begründeten doppelten Haushaltsführung steuerlich an. (§ 9 Abs.1 Ziff.5 EStG). Es wäre verzerrend (und extrem familienfeindlich), wenn sich der Staat an den Kosten einer zusätzlichen Wohnung am Arbeitsplatz und fern der Familie, nicht aber an den Kosten des Pendelns beteiligen würde!

⁵ Die Fahrtkosten des Pendlers werden zu Einnahmen des Verkehrsträgers und erhöhen prinzipiell dessen zu versteuerndes Einkommen.

⁶ Allerdings gilt dies logischerweise nicht für Haushalte, in denen – wie üblich – die erwerbstätigen Mitglieder Arbeitsplätze in verschiedenen Orten haben. Hier könnte der Haushalt allenfalls versuchen, die Summe der für alle Erwerbstätigen entstehenden Entfernungen zu minimieren.

Entscheidung für die entfernt liegende Wohnung begünstigt. Die „Pendlerpauschale“ ist gewissermaßen Ursache des Pendelns. Nun kann kein Zweifel darüber bestehen, dass ohne Pendlerpauschale mehr Leute in die Nähe zu ihrem Arbeitsplatz ziehen würden. Ist aber deswegen die Berücksichtigung der Fahrtkosten „verzerrend“? Ganz gewiss nicht. Zu vergleichen ist eine steuerfreie Ausgangslage und eine Einkommensbesteuerung nach dem Nettoprinzip. Die an beiden Wohnsitzen entstehenden Nettoeinkommen werden durch die Steuer gleichermaßen gekürzt. Es entsteht kein Substitutionseffekt zugunsten bzw. zulasten eines Wohnorts. Allenfalls könnte ein Einkommenseffekt wirksam werden, d.h. bei dem insgesamt niedrigeren Einkommen könnte sich die relative Attraktivität der beiden Wohnorte verändern. Aber ein derartiger Einkommenseffekt ist bekanntlich nicht effizienzschädlich.

Wenn sich der Haushalt bei gleicher Kürzung seines in beiden Wohnorten zu erzielenden monetären Nettoeinkommens für den einen und gegen den anderen Wohnort entscheidet, so tut er das unter Abwägung einer Reihe von Gründen, die nur ihn etwas angehen. Er mag sich z.B. für das im entfernten Ort B wegen der Fahrtkosten geringere „Nettoeinkommen“ entscheiden, weil er die Ruhe höher schätzt als die Urbanität oder weil seine eigene relative Bewertung der in Frage stehenden Wohnungen von der objektiven, vom Markt vorgenommenen Bewertung abweicht. Gerade der zuletzt genannte Aspekt wird oft als Argument für eine Nichtberücksichtigung von Pendelkosten herangezogen. Der Pendler habe ja den Vorteil der niedrigeren Mieten!⁷ Doch selbst wenn dies sachlich zuträfe, zieht das Argument nicht. Sicherlich: Zwei ansonsten „identische“ Wohnungen in A und in B werden am Markt unterschiedliche Preise haben – nicht anders als ein ansonsten gleicher Haarschnitt, ein ansonsten identischer Zentner Kartoffeln oder eine ansonsten identische Kleiderreinigung. Soweit diese unterschiedlichen Preise aber den – lokal – unterschiedlichen Knappheitsrelationen entsprechen, gibt es keinen Grund, derartige Preisunterschiede in der Einkommensbesteuerung zu berücksichtigen. Wer die teurere, anstatt die billigere Wohnung mietet, erleidet dadurch keinen Einkommensverlust; denn er nimmt eben ein volkswirtschaftlich höher bewertetes Gut in Anspruch, und zwar auch dann, wenn sich nach äußerlichen oder technischen Merkmalen die teurere von der billigeren Wohnung nicht unterscheidet.

⁷ Die Abzugsfähigkeit von Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte erleichtert es den Steuerpflichtigen, aus Ballungsräumen in entferntere und billigere Wohnungen wegzuziehen und die dadurch erhöhten Fahrtkosten auf die Allgemeinheit abzuwälzen. So die bereits oben zitierte Bareis-Kommission, a.a.O., S. 52.

Dies alles bedeutet, dass die Entscheidung eines Haushalts, durch die Wohnsitzwahl an einem zu seiner Arbeitsstätte entfernten Ort ein geringeres Einkommen zu verdienen, als er es in unmittelbarer Nähe zu seinem Arbeitsort erzielen könnte, einkommensteuerlich genauso zu werten ist wie jede andere Entscheidung, entsprechend den eigenen Präferenzen auf die Erzielung eines maximal möglichen Einkommens zu verzichten. Der Staat besteuert mit seiner Einkommensteuer das – tatsächlich – erwirtschaftete und nicht das potentiell erwirtschaftbare Einkommen!⁸ Auf das hier anstehende Problem bezogen: Wer durch seine Wohnsitzwahl an einem zur Arbeitsstätte entfernten Ort sein messbares Einkommen verringert, tut das sicherlich aus freien Stücken und zu seinem eigenen Vorteil. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass er steuerlich so behandelt werden müsste, als hätte er diese für ihn vorteilhafte Entscheidung nicht getroffen. Anderenfalls müsste man generell nicht das aktuell erzielte, sondern das potentielle Einkommen besteuern.

Fazit

Fazit: Der Staat tut gut daran, bei der Bestimmung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage am messbaren Einkommen festzuhalten. Alle Versuche, gewissermaßen eklektisch bestimmte, immaterielle Aspekte heranzuziehen, enden im Chaos. Das bedeutet schlicht, dass Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als messbare Kosten der Einkommenserzielung abzuziehen sein müssen. Fiskalische Einwände können gegen diese grundsätzlichen Überlegungen nicht ernsthaft vorgetragen werden. Da aber bei der Bestimmung der Höhe der pauschalierten Fahrtkosten ein weiter Spielraum gegeben ist – man braucht dem Pendler gewiss nicht die Fahrtkosten in einem Luxusmodell zu erstatten – können fiskalische Gründe den Ausschlag für einen eher niedrigen Kilometersatz geben.

Ob der Pendler durch sein Wohnen im entfernten Ort irgendwelche immateriellen Vorteile erzielt oder auch nur die Abweichung seiner eigenen relativen Wertschätzung von der Marktbewertung ausnutzt, hat bei der Bemessung der Einkommensteuer den Staat genauso wenig zu interessieren, wie das Arbeitsleid, die mit einer Arbeit verbundene Befriedigung oder Selbstverwirklichung, die Heimatverbundenheit, die Mobilität, die Sicherheit, den Freizeitverlust und vieles andere mehr. Das mag man als Ökonom manchmal bedauern – zumal als ein in der Optimalsteuertheorie geschulter Perfektionist. Als Verfechter individueller Freiheitsrechte kann man es nur begrüßen!

⁸ Die Bestimmung des „tatsächlich“ erwirtschafteten Einkommens ist schwer genug! Dies zeigen z.B. die vielfältigen Probleme bei der Ermittlung des Periodengewinns.