

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 05/2017

02. Mai 2017

Entfernungspauschale auf den Prüfstand

Von Oliver Arentz

Fast 60 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten überquerten 2015 auf dem Arbeitsweg eine oder mehrere Gemeindegrenzen. Das ist ein Anstieg von 7 Prozentpunkten gegenüber 2000. Der zurückgelegte Arbeitsweg ist im selben Zeitraum von 14,6 auf 16,8 Kilometer gestiegen. Auch die Zahl der Fernpendler mit einem einfachen Arbeitsweg von mehr als 150 Kilometer ist um 30 Prozent auf 1,3 Millionen gestiegen. Während in den letzten Monaten die öffentliche Diskussion insbesondere die damit verbundenen negativen Folgen für Gesundheit und Sozialleben sowie die ökologischen Folgen in den Vordergrund stellt, ist es um die Entfernungspauschale (vulgo Pendlerpauschale) überraschend ruhig geblieben. Dabei ist diese steuersystematisch fragwürdig und eine wesentliche Stellschraube, um die unerwünschten Folgen des Pendelns einzugrenzen.

Pendeln gehört zum Leben

Die Zunahme des Pendelns ist auch ein Zeichen der positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. Die ungebrochen gute Dynamik auf dem Arbeitsmarkt hat vielen Bürgern Arbeitsmöglichkeiten in der Region eröffnet. Das Ziel kann daher nicht eine völlige Vermeidung von Pendelstrecken sein. Auch eine deutliche Reduzierung in kurzer Frist ist nicht realistisch. Zwar vereinfacht die zunehmende Digitalisierung das Arbeiten von zu Hause, allerdings ist die tatsächliche Relevanz für den Arbeitsalltag (noch) geringer als vielfach angenommen. Vielmehr geht es darum, die mit dem Pendeln verbundenen Nebenwirkungen zu begrenzen.

Gegenwärtig verfolgt der Gesetzgeber keine konsistenten Lenkungsziele mit der Entfernungspauschale. Für jeden Arbeitstag können pauschal 30 Cent pro Kilometer einfachen Arbeitsweg bis zu einem Höchstbetrag von 4.500 Euro im Jahr unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden. Aufgrund der im Vergleich zur Nutzung des eigenen PKWs geringeren Kosten setzt dies einen Anreiz, Fahrgemeinschaften zu bilden, wodurch eine Reduktion des Verkehrsaufkommens und der Umweltbelastung erreicht werden kann. Andererseits steigt die Höhe der Pendlerpauschale mit der Länge des Pendelwegs, was den zuvor genannten Effekten zuwider läuft – zumal bei der Nutzung des eigenen PKWs auch mehr als 4.500 Euro geltend gemacht werden können.

Wenn die Pendelwege mit dem objektiven Nettoprinzip begründet werden, ...

Die Entfernungspauschale wird mit dem objektiven Nettoprinzip begründet, wonach Aufwendungen zur Erzielung von Einnahmen das steuerpflichtige Einkommen mindern. Damit soll sichergestellt werden, dass die ökonomische Leistungsfähigkeit angemessen erfasst wird. Demnach sind die Aufwendungen für die Wegstrecke zwischen Wohn- und Arbeitsort (wenigstens teilweise) beruflich bedingt und mindern die steuerliche Leistungsfähigkeit ebenso wie z. B. die Anschaffung von Arbeitskleidung, eine berufliche Haftpflichtversicherung oder Fortbildungskosten.

Allerdings ist die Zurechnung des Arbeitsweges zur beruflichen Sphäre alles andere als eindeutig – weshalb das BVerfG auch eine pauschalierte Berücksichtigung der Pendelkosten nicht beanstandet. Vielmehr ist die Länge des Arbeitsweges maßgeblich von der Wohnortwahl abhängig, die auch stark von Wünschen und Vorlieben abhängt, die keinen Bezug zur Einkommenserzielung haben. In den meisten Fällen muss sich der Arbeitnehmer (oder Selbständige) entscheiden, ob er in der Nähe seiner Arbeitsstätte im Zentrum oder außerhalb im Grünen wohnen möchte. Wählt er einen zentralen Wohnort mit kurzen Arbeitswegen, kann er Pendelkosten sparen. Dafür zahlt er dort höhere Mieten bzw. Immobilienpreise. Entscheidet er sich für das Umland, spart er Wohnkosten, muss im Gegenzug jedoch längere Wegstrecken zur Arbeit in Kauf nehmen. Ob Zentrum oder Umland hängt letztlich davon ab, welchen Wert die Person einem Leben in der Natur, der Nähe zu kulturellen Einrichtungen und anderen Dienstleistungen usw. beimisst. Dies sind aber private Erwägungen und unabhängig von der Einkommenserzielung.

Einen Sonderfall stellen Ehepaare dar, bei denen beide Partner an unterschiedlichen Orten arbeiten. In dieser Konstellation muss mindestens eine Person pendeln. Allerdings werden in der überwiegenden Zahl der Fälle auch hier die Wohnortwahl und damit die Summe der Pendelwege nicht ausschließlich beruflich bedingt sein. Das ist immer dann der Fall, wenn der Wohnort nicht auf der kürzesten (schnellsten) Verbindung beider Arbeitsorte liegt. Diese Paare nehmen aus privaten Erwägungen längere Pendelwege in Kauf.

... muss das auch für die Wohnkosten gelten.

Daher aber drängt sich die Frage auf, warum nur die Pen-

delkosten steuerlich nach dem objektiven Nettoprinzip berücksichtigt werden? Diese unsystematische Behandlung von Wohn- und Pendelkosten im Steuersystem bestraft alle Personen, die sich in Arbeitsnähe ansiedeln und begünstigt das Pendeln. Entsprechend steigt die Bereitschaft der Beschäftigten, die Pendelwege auszudehnen. Umzügen zur Vermeidung von längeren Arbeitswegen wirkt die Entfernungspauschale entgegen.

Sollten daher die Wohnkosten steuerlich Abzugsfähig sein? Grundsätzlich ja. Allerdings wird hiergegen zurecht eingewandt, dass die Wohnortwahl doch nicht rein beruflich bedingt sei, sondern auch von privaten Vorlieben und Wünschen abhängt. Das ist richtig, gilt aber – wie gezeigt – aufgrund der Abhängigkeiten zwischen Wohnort und Arbeitsweg ebenso für die Pendelkosten. Eine wenigstens pauschalierende Berücksichtigung der Wohnkosten (ggf. mit Wahlrecht, ob Wohn- oder Pendelkosten steuerlich geltend gemacht werden) wäre aus Gleichbehandlungsgründen daher geboten. Das gilt in jedem Fall, wenn an der Auffassung festgehalten wird, dass das objektive Nettoprinzip einen steuerlichen Abzug der (pauschalierten) Pendelkosten erforderlich macht.

Folgen für den Wohnungsmarkt

Aus wohnungspolitischer Sicht könnte gegen eine (pauschalierte) Berücksichtigung der Wohnkosten vorgebracht werden, dass dadurch der Wohnraum auf den bereits angespannten Märkten in den Zentren weiter verknappert würde. Diese Befürchtung ist sicherlich begründet. Allerdings lässt sich damit die steuerliche Ungleichbehandlung von Pendel- und Wohnkosten nicht rechtfertigen. Zumal die einseitige Begünstigung der Pendelkosten zu erheblichen negativen Externalitäten – etwa in Form von Überfüllungseffekten im Verkehrssektor und höherer Umweltbelastung – führt. Das Problem fehlenden Wohnraums kann nur durch mehr Neubau, nicht aber durch eine unsystematische Ausgestaltung der Entfernungspauschale gelöst werden.

Entfernungspauschale streichen?

Für eine gleichzeitige (pauschalierte) Berücksichtigung von Wohn- und Pendelkosten spricht also insbesondere das objektive Nettoprinzip in der Einkommenssteuer. Allerdings hat der Gesetzgeber hier einen weiten Ermessungsspielraum bei der Regelsetzung. Das Bundesverfassungsgericht hat 2008 deutlich gemacht, dass auch eine Streichung der Entfernungspauschale denkbar wäre, sofern sie angemessen begründet ist. Eine mögliche Begründung könnte durchaus in den unerwünschten Nebenwirkungen des Pendelns liegen, die durch die Entfer-

nungspauschale gefördert werden. Eine Streichung der Entfernungspauschale (und ein grundsätzliches Verbot der Abzugsfähigkeit von Wegeaufwendungen) würde Spielraum für Steuersenkungen ermöglichen, von denen alle Steuerpflichtigen profitierten. So wäre zum Beispiel denkbar, den Freibetrag zu erhöhen oder den Tarif abzusenken. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass hiervon die meisten Pendler sogar profitieren würden. Verlierer einer solchen Maßnahme wären in erster Linie die Fernpendler.

Frei werdende Mittel zur gezielten Verkehrsplanung nutzen

Daneben könnten die höheren Steuereinnahmen aber auch für höhere Investitionen in Verkehrsinfrastruktur genutzt werden. Davon würden in erster Linie die Pendler profitieren. Aber auch die Bewohner der Zentren würden entlastet, wenn es gelingt moderne und intelligente Mobilitätskonzepte durch den Wegfall der Entfernungspauschale zu finanzieren. Dabei müssen die Konzepte an die spezifische Situation in der jeweiligen Region angepasst werden. Es muss das Zusammenspiel von Individualverkehr und ÖPNV aufeinander abgestimmt werden. Durch sinnvolle Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur würden Überfüllungseffekte und deren negative Folgen für die Umwelt reduziert. Zudem hätte eine bessere Anbindung des Umlands an die Zentren positive Folgen für die Bewohner der gesamten Region, weil die vorhandenen Flächen intelligenter und sparsamer für Wohn- und Arbeitszwecke genutzt werden könnten. Dadurch könnten die Wohn- und Fahrtkosten insgesamt gesenkt werden und bislang mit Arbeitswegen zugebrachte Lebenszeit zurückgewonnen werden.

Fazit

Wenn die unerwünschten Nebenwirkungen des Pendelns zwischen Wohn- und Arbeitsort begrenzt werden sollen, muss auch über die Rolle der Entfernungspauschale nachgedacht werden. Diese begünstigt längere Pendelwege, ohne dass die daraus resultierenden Pendlerströme sinnvoll gelenkt würden. Dem objektiven Nettoprinzip nach, wäre eine Gleichbehandlung von Wohn- und Pendelkosten denkbar. Allerdings gibt es auch die Möglichkeit die Entfernungspauschale (bzw. grundsätzlich die Abzugsfähigkeit von Wegeaufwendungen) unter Verweis auf die damit verbundenen Fehlanreize zu streichen. Die frei werdenden Mittel könnten an Bürger durch Steuersenkungen zurückgegeben werden oder für nachhaltige Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur genutzt werden.

9.083 Zeichen