

Krause-Junk, Gerold

Article — Digitized Version

## Umstrittene Kilometerpauschale

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Krause-Junk, Gerold (1996) : Umstrittene Kilometerpauschale, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 9, pp. 461-463

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137388>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Gerold Krause-Junk

## Umstrittene Kilometerpauschale

*In der anstehenden Debatte um eine Reform der Einkommensteuer ist in jüngster Zeit wieder die Frage aufgegriffen worden, ob die Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte wirkliche Werbungskosten sind. Professor Gerold Krause-Junk analysiert die steuersystematischen, umweltpolitischen und steuertechnischen Einwände gegen die Kilometerpauschale.*

Steuerliche Werbungskosten sind nach der üblichen Definition alle ganz überwiegend mit der Erzielung von Einnahmen verbundenen Aufwendungen. Wohnt ein Steuerpflichtiger in A und erzielt in einer in B gelegenen Arbeitsstätte Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, sind seine Aufwendungen für die Fahrten zwischen Arbeitsstätte und Wohnung in diesem Sinne Werbungskosten. Sie dienen ausschließlich der Erzielung seiner Einnahmen; denn man kann getrost davon ausgehen, daß keinerlei direkte private Nutzen mit diesen Fahrten verbunden sind. Benutzt der Steuerpflichtige für diese Fahrten ein eigenes Kraftfahrzeug, werden nach geltendem Recht die Werbungskosten mit der sogenannten Kilometerpauschale abgegolten (§ 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG); benutzt er andere Verkehrsmittel, kann er die entsprechenden Fahrtkosten geltend machen.

Die Kilometerpauschale ist schon oft kritisiert worden. Die frühere Kritik richtete sich zumeist gegen den im Vergleich zu den tatsächlichen Kosten zu niedrigen Ansatz der Kilometerpauschale. Der Gesetzgeber hat daher die Pauschale mehrfach angehoben und sie derzeit auf 0,70 DM pro (einfachen) Entfernungskilometer festgelegt.

Andere Kritiker wollten, umgekehrt, die Kilometerpauschale eher einschränken oder abschaffen. Die dafür angeführten Gründe sind sehr unterschiedlich. Die einen sehen in der Kilometerpauschale eine umweltschädliche Regelung. Andere vermuten, daß die Pauschale von vielen Steuerpflichtigen mißbräuchlich in Anspruch genommen wird. Auf beide Aspekte soll

später kurz eingegangen werden. Im folgenden geht es vor allem um eine dritte, nämlich die steuersystematische Kritik.

Steuersystematisch wurde wiederholt eingewandt, daß die Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte keine wirklichen Werbungskosten seien. Die Fahrtkosten entstünden nämlich nicht deswegen, weil der Arbeitnehmer von seiner Wohnung zur Arbeitsstätte, sondern umgekehrt, weil er von der Arbeitsstätte zu seiner Wohnung fahre (so etwa 1987 J. Pechman in einer Konferenz im Brookings Institute). In Deutschland wurde dieses Argument unter anderem von der „Bareis“-Kommission in den barschen Satz gefaßt: „Die Arbeit beginnt am Fabriktor“<sup>1</sup>. Ob der Arbeitnehmer sein Einkommen für eine teure Stadtwohnung oder für eine billige Landwohnung ausgeben und im Zweifel dann auch noch Fahrtkosten aufwenden müsse, sei seine Angelegenheit.

In der anstehenden Debatte um eine Einkommensteuerreform wurde der letzte Satz aufgegriffen und von prominenten Fachvertretern der Finanzwissenschaft noch pointiert: Wer nicht in der Stadt, sondern auf dem Lande wohne, genieße immerhin auch noch die gute Luft (so R. Peffekoven in der Welt am Sonntag, Nr. 32 vom 11. 8. 1996). Obwohl es durchaus auch Pendler in umgekehrter Richtung gibt, mag dieses Argument in der Tat einleuchten und politisch sehr gelegen kommen, da es eine weitere „Steuerlücke“ zu schließen hilft. Aber besteht die Steuerlücke wirklich, und ist sie etwa mit Steuersparmodellen à la Sonderabschreibungen für Seeschiffe, Flugzeuge usw. gleichzusetzen?

Was mit den steuersystematischen Einwänden offenbar angedeutet werden soll, ist die Vermutung, daß

---

*Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 60, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, lehrt Finanzwissenschaften am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.*

<sup>1</sup> Wer den Satz ernst nimmt, müßte im übrigen nahezu alle Werbungskosten im Rahmen der Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, namentlich auch alle Fortbildungsaufwendungen des Arbeitnehmers, ausschließen; denn die am Arbeitsplatz anfallenden Kosten trägt in aller Regel der Arbeitgeber.

der Steuerpflichtige selbst an den genannten Fahrtkosten nicht ganz schuldlos ist. In der Tat könnte er die Fahrtkosten vermeiden, wenn er seine ökonomische Verhaltensweise in einer der beiden folgenden Weisen änderte. Er könnte sich entweder eine seiner Wohnung näher gelegene Arbeitsstätte suchen, oder er könnte seine Wohnung in die Nähe seiner Arbeitsstätte verlegen. Einschränken könnte er seine Fahrtkosten möglicherweise dadurch, daß er ein öffentliches Verkehrsmittel benutzt. Es stellt sich also die Frage, ob man nicht zu Recht die Geltendmachung der Fahrtkosten als Werbungskosten verweigern sollte.

### Vermeidung der Werbungskosten?

Was die mögliche Verlegung der Arbeitsstätte angeht, so ist dies wohl angesichts der tatsächlichen Verhältnisse am Arbeitsmarkt keine realistische Alternative. Im übrigen muß es auch volkswirtschaftlich darauf ankommen, daß jedermann dort seine Arbeitskraft einsetzt, wo er den höchsten Nettoertrag erzielt, und d.h. in diesem Fall also den höchsten Arbeitslohn abzüglich der anfallenden Werbungskosten. Es wäre einzel- wie volkswirtschaftlich falsch, einen höheren Lohn auszuschlagen, nur weil der Mehrverdienst steuerpflichtig, die damit verbundenen Fahrtkosten aber steuerlich nicht abzugsfähig sind.

Auch die zweite Möglichkeit zur Vermeidung der Werbungskosten, nämlich die Verlegung der Wohnung in die Nähe der Arbeitsstätte, ist für die meisten Arbeitnehmer keine sehr realistische Perspektive. Selbst wenn es den Wohnraum gäbe, wäre zu bedenken, daß, wer heute am Arbeitsmarkt bestehen will, mobil und flexibel, d.h. auch dazu bereit sein muß, wenigstens innerhalb seiner angestammten Wohngegend zwischen verschiedenen Arbeitgebern (und -stätten) zu wechseln. Es wäre viel zu aufwendig, deswegen auch stets umzuziehen. Schon gar nicht käme dies für Arbeitnehmer in Betracht, „die in mehreren Dienstverhältnissen stehen und denen deshalb Aufwendungen für berufliche Fahrten zu mehreren örtlich auseinanderliegenden Arbeitsstätten entstehen“ (und für die ebenfalls die Regelung der Kilometerpauschale Anwendung findet, Lohnsteuer-Richtlinie, Abschnitt 42). Im übrigen ist noch ein rein praktisches Problem zu bedenken. Wohin soll denn ein Ehepaar ziehen, wenn – wie regelmäßig – die Ehepartner nun nicht gerade im selben Ortsteil erwerbstätig sind?

Immerhin wäre sicherlich damit zu rechnen, daß ohne Anerkennung der Fahrtkosten als Werbungskosten mehr Steuerpflichtige in die dichtbesiedelten und den großen Arbeitsplätzen nahen Orte drängen. Das Miet-

gefälle zwischen dichten und ländlichen Räumen würde größer. Es ist aber schwer zu beurteilen, ob dies wünschenswert wäre. Daher erscheint es sinnvoll, die Steuerpflichtigen selbst entscheiden zu lassen, ob sie Werbungskosten (und ärgerliche Fahrzeiten) einsparen und dafür höhere Wohnkosten in Kauf nehmen wollen.

Werbungskosten – genauso wie Betriebsausgaben – lassen sich generell durch Änderungen wirtschaftlicher Verhaltensweisen verringern. Beispielsweise könnte es sein, daß ein Unternehmen Transportkosten einspart, wenn es seinen Standort näher an seine Märkte verlagerte. Aber das sind Entscheidungen, die ihm der Steuergesetzgeber besser selbst überläßt, jedenfalls nicht dadurch provoziert, daß er dem Unternehmen die Anerkennung der anfallenden Transportkosten als Betriebsausgaben verweigert.

### Fragen der Gleichbehandlung

Keinesfalls ist die Gewährung der Kilometerpauschale deswegen als steuerliche Ungleichbehandlung zu werten, weil der Steuerpflichtige die Werbungskosten auch vermeiden könnte. Wer dennoch so argumentiert, müßte sich umgekehrt verhalten lassen, daß es den Bewohnern der Ballungszentren ja im Grunde freisteht, ebenfalls diese „Begünstigung“ in Anspruch zu nehmen. Sie müßten nur aufs Land ziehen und die Fahrtkosten in Kauf nehmen. Dies zeigt, daß man bei der Ermittlung von Werbungskosten sinnvollerweise darauf verzichtet, über die Vermeidbarkeit dieser Kosten zu spekulieren. Jedenfalls ist es keine Frage der Gleichbehandlung, ob Werbungskosten vermieden werden könnten – wohl aber, ob tatsächlich anfallende Werbungskosten beim einen anerkannt werden, beim anderen nicht.

Bei der Wohnortwahl lautet das Entscheidungsproblem: Will man urban (und möglicherweise teuer) oder ländlich (und möglicherweise billig) unter Inkaufnahme von Nettoeinkommensverlusten – in Form der Fahrtkosten – wohnen, wobei bei einer Besteuerung nach dem anerkannten Nettoprinzip klar ist, daß sich der Staat an den Einkommensverlusten beteiligt. Wer sich für die ländliche Wohnung entscheidet, schätzt deren Vorteil höher ein als den Verlust an Nettoeinkommen (inkl. der Mühe und des Zeitaufwands des Pendelns). Der Staat berücksichtigt den Einkommensverlust steuerlich genauso wie bei jedem anderen, der Einkommen einbüßt, also z.B. von Vollzeitarbeit zu Teilzeitarbeit oder von einer anstrengenden, hochbezahlten in eine weniger anstrengende, niedriger bezahlte Arbeit wechselt. Mag sein, daß in mancher Hinsicht eine Besteuerung des Einkommenspotentials ange-

messener als eine Besteuerung des tatsächlichen Einkommens erscheint. Mag auch sein, daß jemand von seinem Einkommen weniger hat, wenn er die Güter teuer statt preiswert erwirbt. Aber beide Punkte blieben bisher in der Einkommensteuer unberücksichtigt.

Tatsächlich wären bei einer Verweigerung der Kilometerpauschale Gleichbehandlungsprobleme aufgeworfen, nämlich zwischen den erwähnten Pendlern einerseits, und andererseits nicht nur allen Steuerpflichtigen, deren Werbungskosten oder Betriebsausgaben anerkannt werden, sondern speziell auch im Verhältnis zu denjenigen, die ihre Fahrtkosten als Dienstreisen geltend machen können oder von ihren Auftraggebern, mit steuerlich ähnlicher Wirkung, erstattet bekommen. Dies gilt zum Beispiel für alle diejenigen, die im Rahmen ihrer Einkünfte aus selbständiger Arbeit Vorträge halten, als Experten tätig sind usw.

Es bleibt zu erwägen, ob der Pendler mit der Kilometerpauschale nicht vielleicht überhöhte Werbungskosten geltend macht, nämlich dann, wenn er auch die Möglichkeit hätte, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen. In diesem Fall könnte man der Auffassung sein, daß die Werbungskosten zwar dem Grunde, nicht aber der Höhe nach anerkannt werden sollten. Möglicherweise ließe sich dann im Gebrauch des eigenen Kraftfahrzeugs sogar auch eine private – nicht allein beruflich bedingte – Nutzung sehen.

Dies ist in der Tat schwierig zu entscheiden. Generell sollte man erwarten, daß der Pendler von sich aus die – unter Beachtung aller Zusatzkosten – kostengünstigste Variante wählt, da der Staat die Kosten ja nicht übernimmt, sondern sich nur daran beteiligt. Trotzdem mag es sein, daß jemand mit dem eigenen Kraftfahrzeug zur Arbeit fährt, obwohl nach objektiven Maßstäben die Benutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels sinnvoller wäre. Ob dies so ist, hängt freilich unter anderem davon ab, ob überhaupt ein öffentlicher Verkehrsanschluß besteht, wie gut er erreichbar ist, wie die Verkehrsfolge geregelt ist und wie hoch die vergleichbaren Fahrzeiten sind. Eine individuelle Überprüfung durch das Finanzamt dürfte zu verwaltungsaufwendig sein. Ein pauschalierter Ansatz der Kosten für Fahrkarten („Entfernungspauschale“) könnte der individuellen Situation nur in den seltensten Fällen gerecht werden.

### **Der umweltpolitische Aspekt**

Somit kann mit steuersystematischen Gründen kaum die Streichung der Kilometerpauschale gerechtfertigt werden. Schon oben wurde aber erwähnt, daß zumindest noch zwei andere Argumente gegen die

Kilometerpauschale diskutiert werden. Zunächst zum umweltpolitischen Aspekt: Die Kilometerpauschale, so heißt es, begünstigt den Individualverkehr und steht damit gegen einen wünschenswerten Übergang zum Kollektivverkehr. Soweit die Streichung auch zu einer stärkeren Agglomeration führe, würde der Verkehr sogar insgesamt zurückgehen. Beide vermuteten Folgen sind schwer abzuschätzen, seien aber im folgenden einmal als tendenziell richtig unterstellt.

Trotzdem kann dies nicht als ein Argument für die Abschaffung der Kilometerpauschale anerkannt werden. Wenn es stimmt, daß insgesamt der Verkehr aus umweltpolitischen Gründen zurückgedrängt werden soll, dann sind entsprechende Abgaben auf alle Verkehrsteilnehmer bzw. auf den Mineralölverbrauch das angemessene Instrument. Es macht wenig Sinn, von allen Verkehrsteilnehmern ausgerechnet die Berufspendler, also diejenigen, die aus beruflichen Gründen zur Erzielung von Einkünften aus unselbständiger Arbeit am Verkehr teilnehmen, mit Sonderabgaben zu belasten, indem man ihnen die Anerkennung der Fahrtkosten als Werbungskosten verweigert.

### **Das Problem der Hinterziehungsanfälligkeit**

Was die Hinterziehungsanfälligkeit angeht, so ist dies sicherlich ein ernstes Problem. In der Tat wird behauptet, daß viele zum Beispiel in Fahrgemeinschaften pendelnde Arbeitnehmer tatsächlich die volle Kilometerpauschale geltend machen. Die Steuerverwaltung ist also aufgefordert, über wirksame Kontrollschemata nachzudenken. Keinesfalls läßt sich aber aus einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme folgern, daß nunmehr allen, und d.h. auch denjenigen, die die Fahrtkosten tatsächlich tragen, die Anerkennung als Werbungskosten verweigert wird.

Möglicherweise wird von den Anhängern einer solchen These die Analogie zur Besteuerung gezogen: Wenn bestimmte Arten von Einkünften, zum Beispiel Kapitaleinkünfte, nicht gleichmäßig und wirksam besteuert werden können und teilweise mit Erfolg hinterzogen werden, könnte dies zur Konsequenz haben, daß aus Gründen der Gleichbehandlung ganz und gar auf eine entsprechende Besteuerung zu verzichten ist. Bei der Kilometerpauschale handelt es sich aber um einen ganz anderen Fall. Hier geht es nicht darum, daß der Staat Schwierigkeiten hat, bestimmte Bruttoeinnahmen zu erfassen, sondern vielmehr, anders, die Berechtigung einer Inanspruchnahme von steuermindernden Tatbeständen zu überprüfen. Die Folge kann unmöglich sein, daß nunmehr niemand entsprechende Werbungskosten geltend machen darf.