ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kambeck, Rainer; Kasten, Tanja; Requate, Till; Schmidt, Christoph M.

Research Report

Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen!

RWI Positionen, No. 29

Provided in Cooperation with:
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Kambeck, Rainer; Kasten, Tanja; Requate, Till; Schmidt, Christoph M. (2008) : Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen!, RWI Positionen, No. 29, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/52565

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

RWI : Positionen

Rainer Kambeck, Tanja Kasten, Till Requate
und Christoph M. Schmidt

Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen!

#29 vom 8. Dezember 2008

RWI
ESSEN

RWI : Positionen #29 vom 8. Dezember 2008

Herausgeber:
Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, http://www.rwi-essen.de/positionen
Alle Rechte vorbehalten. Essen 2008
Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

RWI ESSEN

Einkommensteuer senken, Pendlerpauschale abschaffen!

Rainer Kambeck, Tanja Kasten, Till Requate und Christoph M. Schmidt[1]

Executive Summary

Wenn das Bundesverfassungsgericht (BVG) am 9. Dezember 2008 sein Urteil darüber verkündet, ob die geltende gesetzliche Regelung zur Pendlerpauschale verfassungswidrig ist, dann steht ihre juristische Bewertung im Vordergrund. Aktuell werden die Aufwendungen der nicht-selbständigen Arbeitnehmer und der Selbständigen für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte vom Gesetzgeber zwar nicht mehr als Werbungskosten anerkannt, im Rahmen einer Härtefallregelung wird Berufspendlern jedoch „übergangsweise" ab dem 21. Kilometer eine Entfernungspauschale von 0,30 €/km gewährt. Die Entscheidung des BVG erfolgt zu einer Zeit, in der sich in der politischen Debatte eine Meinungsmehrheit für eine Rückkehr zur ursprünglichen Regelung – Entfernungspauschale ab dem ersten Kilometer – abzeichnet.

Stellt man allerdings die Frage nach der ökonomischen Rechtfertigung für den Steuerabzug von berufsbedingten Fahrtkosten, so können weder die Bei-

[1] RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum (Christoph M. Schmidt); Till Requate, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel . – Wir bedanken uns bei Nils aus dem Moore und Joachim Schmidt für ihre Kommentare und Unterstützung.

behaltung der aktuellen noch eine Rückkehr zur alten Regelung überzeugen. Nach unserer Auffassung unterstützt das Kriterium der ökonomischen Effizienz bei allen verbleibenden Widersprüchen *pro* und *contra* die Möglichkeit zur Anrechnung einer Entfernungspauschale nicht. Unsere empirische Analyse der Verteilungswirkungen zeigt darüber hinaus, dass aufgrund der Möglichkeit, einen Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 920 € pro Jahr steuermindernd geltend zu machen, die Entfernungspauschale in der Praxis eine vergleichsweise bescheidene Relevanz aufweist. Zudem kommt sie in höherem Maße den Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen zu Gute, weshalb es schwer fallen dürfte, sie aus Gründen der Gerechtigkeit zu verteidigen.

Die Empfehlung des RWI Essen lautet daher, die Pendlerpauschale aus dem Steuerrecht zu streichen und gleichzeitig die Einkommensteuer zu senken, um eine Mehrbelastung der Steuerpflichtigen zu vermeiden. In dieser RWI : Position erläutern wir zunächst den Hintergrund der aktuellen Debatte (Abschnitt 1), diskutieren daran anschließend, ob eine Pendlerpauschale den Maßstab der ökonomischen Effizienz erfüllt (Abschnitt 2), und überprüfen darauf aufbauend durch empirische Analysen die Verteilungswirkungen unterschiedlicher Regelungen zur Pendlerpauschale (Abschnitt 3). Unser abschließendes Fazit verdichtet die Ergebnisse zu der wirtschaftspolitischen Empfehlung, die Pendlerpauschale bei gleichzeitiger Senkung der Einkommensteuer abzuschaffen.

1. Die Pendlerpauschale aus ökonomischer Sicht

Seit dem 1. Januar 2007 werden die Aufwendungen der nicht-selbständigen Arbeitnehmer und der Selbständigen für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte vom Gesetzgeber nicht mehr als Werbungskosten anerkannt (§9 Abs. 2 S. 1 EStG). Er argumentiert dabei mit dem so genannten „Werkstorprinzip“, nach dem Arbeitswege primär als privat veranlasst angesehen werden. Das Ziel dieser Gesetzesänderung ist letztendlich die vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale. Im Rahmen einer „Härtefallregelung“ gewährt der Fiskus Berufspendlern derzeit jedoch übergangsweise ab dem 21. km Wegstrecke eine Pauschale von 0,30 €/km (§9 Abs. 2 S. 2 EStG). Zudem sieht §9a Abs. 1 S. 1a EStG seit 2004 vor, dass nicht-selbständige Arbeitnehmer einen abzugsfähigen Pauschalbetrag in Höhe von 920 € – den so genannten *Arbeitnehmer-Pauschbetrag* – in Anspruch nehmen können, unabhängig davon, wie hoch die tatsächlichen Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung ihrer Einnahmen sind.

Der Bundesfinanzhof (BFH 2008), das Finanzgericht Niedersachsen und das Finanzgericht des Saarlands haben in Normenkontrollanträgen geltend gemacht, dass sie diese Neuregelung für verfassungswidrig halten. Ihrer Auffassung nach sind Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeits-

stätte in erster Linie berufsbedingt und müssen deshalb von den Bruttoeinkünften abgezogen werden und so die Bemessungsgrundlage reduzieren. Nur so würde das „objektive Nettoprinzip“ umgesetzt, nach dem ausschließlich das Nettoeinkommen die steuerliche Leistungsfähigkeit bestimmen sollte. Das Bundesverfassungsgericht (BVG 2008) prüft derzeit die Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Regelung. Am 9. Dezember 2008 wird der Zweite Senat des BVG sein Urteil dazu verkünden.

Es ist nicht erstaunlich, dass die Pendlerpauschale zu einem zentralen Thema der politischen Auseinandersetzung geworden ist. Immerhin werden die Steuerpflichtigen durch die Neuregelung jährlich mit rund 2,5 Mrd. € belastet (Bundesregierung 2006: 15). In der politischen Diskussion zeichnet sich derzeit ein eindeutiger Trend zur Reaktivierung der alten Regelung ab, nach der Berufspendlern bereits ab dem ersten Kilometer Wegstrecke eine Pauschale von 0,30 €/km gewährt wird. Denkbar wäre allerdings nach wie vor auch eine Regelung, bei der die Pendlerpauschale völlig wegfiele und nicht-selbständige Arbeitnehmer allein auf die Anrechnung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags zurückgreifen könnten.

Unabhängig von der juristischen Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht stellt sich die Frage, ob die Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsort die steuerliche Bemessungsgrundlage reduzieren sollen (u.a. Kronberger Kreis 2008). Den Befürwortern der Pendlerpauschale scheint die Sachlage eindeutig: Nach ihrer Auffassung verursachen Fahrten zum Arbeitsplatz für den Unterhaltserwerb notwendige Kosten, die daher steuerlich absetzbar sein müssen. Besonders hohe Lasten tragen nach dieser Argumentation diejenigen Steuerzahler, die weit vom Arbeitsplatz entfernt wohnen. Da diese empfundene Benachteiligung in den vergangenen Jahren aufgrund steigender Benzinpreise sogar noch zugenommen hat, fordern Anhänger dieser Perspektive daher vom Staat (bzw. von der Gesamtheit der Steuerzahler), Berufspendler finanziell zu unterstützen.

Eine differenzierte ökonomische Bewertung kann die Pendlerpauschale jedoch nicht isoliert betrachten, sondern muss sie als Teil des Einkommensteuersystems anhand der finanzwissenschaftlichen Grundsätze von *Effizienz* und *Gerechtigkeit* bewerten. Ein Steuersystem soll einerseits in ausreichendem Maße Mittel zur Finanzierung staatlicher Aufgaben zur Verfügung stellen und dabei möglichst geringe volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Andererseits sollen politisch festgelegte Umverteilungsziele erreicht werden, indem den Steuerpflichtigen bei steigendem Einkommen eine höhere Steuerleistung abverlangt wird. Aus ökonomischer Sicht stellt sich somit die Frage, ob die Pendlerpauschale effizient und (sozial) gerecht ist.

2. Ist eine Pendlerpauschale effizient?

Befürworter einer Berücksichtigung von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten – wie etwa der BFH – betrachten diese als beruflich veranlasste und damit als im Rahmen der Einkommensteuererklärung abzuziehende Kosten. Sie halten die Entfernungspauschale für unerlässlich, da sie die Flexibilität von Arbeitnehmern steigern und folglich das Beschäftigungswachstum fördern könne. Insbesondere stärke die steuermindernde Berücksichtigung der Pendelkosten den Anreiz, einen größeren Arbeitsmarktraum bei der Arbeitssuche zu nutzen, wodurch die Übereinstimmung zwischen arbeitsuchenden Personen und vakanten Stellen, das so genannte *Matching*, verbessert würde.

Nach unserer Auffassung ist die Höhe der Fahrtkosten zum Arbeitsplatz jedoch kein unvermeidbares Schicksal, sondern das Ergebnis einer in weiten Teilen freiwilligen Entscheidung über den Wohnort oder die Lage des Arbeitsplatzes. Arbeitnehmer haben in der Regel die Möglichkeit, die Höhe der Fahrtkosten zu beeinflussen. Die Entscheidung, den Wohnort nicht näher an den Arbeitsplatz zu verlegen, um etwa fernab der städtischen Ballungszentren zu wohnen oder um die soziale Verankerung vor Ort nicht aufzugeben, ist sicherlich im Einzelfall völlig verständlich und Ausdruck der persönlichen Freiheit jedes Bürgers. Durch die Allgemeinheit der Steuerzahler subventioniert werden muss sie jedoch deswegen keineswegs.

Es gibt aus unserer Sicht nur zwei Situationen, die eigentliche „Härtefälle" darstellen und deshalb im Steuergesetz berücksichtigt werden sollten: Erstens die häufig angeführte Situation, dass (Ehe-)Partner in vom Wohnort entgegen gesetzte Arbeitsorte pendeln müssen und zweitens die Situation, dass Nichtberufstätige vorerst probeweise eine Arbeitsstelle annehmen, die weit vom aktuellen Wohnort entfernt liegt. Für beide Fälle könnten – bei genereller Abschaffung der Entfernungspauschale – übergangsweise (etwa bis zu drei Jahren) Fahrkosten abzugsfähig sein, um zeitlich befristet die Möglichkeit zur individuellen Anpassung des Wohnorts oder eines der Arbeitsorte zu ermöglichen. Weil eine derartige Härtefallregelung von allen Steuerpflichtigen in entsprechenden Situationen in Anspruch genommen werden könnte, würde sie nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

Welche finanziellen Vor- und Nachteile sich insgesamt aus der Entscheidung einer größeren Distanz zwischen Wohn- und Arbeitsort ergeben, ist zudem alles andere als offensichtlich. So müssen Arbeitnehmer, denen durch weite Arbeitswege höhere Kosten entstehen, häufig im Gegenzug geringere Zahlungen für Miete oder Wohneigentum leisten. Auch erhalten diejenigen Arbeitnehmer, die städtisch nah am Arbeitsplatz wohnen und damit in anderer Hinsicht höhere Kosten als manche Pendler tragen, keine entsprechenden steuerlichen Vergünstigungen. Die Gewährung der Pendlerpauschale verzerrt folg-

lich die Nachfrage zu Gunsten des Wohnraums außerhalb der teuren Stadtzentren.

Diese Entwicklung fördert nicht nur die Zersiedelung der Landschaft, wie wir sie derzeit in Deutschland erleben. Laut Naturschutzbund (NABU 2008) wird in Deutschland täglich eine Fläche von rund 150 Fußballfeldern verbaut. Auf längere Sicht führt die steigende Nachfrage auch zu einem Anstieg der Mieten und Immobilienpreise im ländlichen Raum, was ökonomisch gesehen wiederum Gewinner und Verlierer erzeugt. Es profitieren davon zwar diejenigen, die bereits Immobilien außerhalb der Stadtzentren besitzen. Für jene Bürger, die dort noch Wohneigentum erwerben wollen oder bereits zur Miete wohnen, ist der Preisanstieg jedoch nachteilig. Die empirische Abwägung dieses langfristigen Effekts in der Gesamtschau ist äußerst schwierig.

Lange Fahrten zum Arbeitsplatz führen auch aus umweltökonomischer Sicht zu erheblichen Problemen: Laut Statistischem Bundesamt (2005: 57ff) haben im Jahr 2004 gut 67 % der Berufspendler als Verkehrsmittel einen PKW genutzt, 64 % der Pendler waren Selbstfahrer. Die durch diese Berufspendler verursachten Staus behindern auch andere Verkehrsteilnehmer und dürften durch den Zeitverlust erhebliche soziale Kosten verursachen. Das erhöhte Verkehrsaufkommen führt darüber hinaus sowohl für die Berufspendler als auch für ihre Mitmenschen zu einem höheren Unfallrisiko und schadet durch den vermehrten CO_2-Ausstoß zudem der Umwelt.

Aus unseren Erläuterungen ergibt sich als Zwischenfazit, dass eine Pendlerpauschale aufgrund der ausgelösten Verzerrungen am Immobilienmarkt und der nachteiligen Effekte für Landschafts- und Umweltschutz nicht als ein ökonomisch effizientes Instrument der Steuerpolitik bewertet werden kann.

3. Ist eine Pendlerpauschale gerecht?

Im Zentrum der politischen Debatte um die Pendlerpauschale stehen nicht effizienztheoretische Überlegungen, sondern das gesellschaftliche Gerechtigkeitsempfinden. So wird mit Hinweis auf das Gebot der Gleichbehandlung argumentiert, dass die Abschaffung der Pendlerpauschale zu einer Benachteiligung der abhängig beschäftigten Arbeitnehmer gegenüber Selbständigen führen würde. Zwar sind Selbständige nach dem Gesetz ebenso von der Änderung der Pauschale ab dem Jahr 2007 betroffen. Bemängelt wird aber, dass Selbständige Möglichkeiten nutzen könnten, ggf. höhere Belastungen letztlich doch zu umgehen. Aus unserer Sicht sollte eine auf diese Art entstehende Ungleichbehandlung dadurch vermieden werden, dass die Steuererklärungen von Selbständigen effektiver geprüft werden. Es wäre nicht sinnvoll, wenn wegen möglicher Defizite in der Steuererhebung in einem Bereich aus „Gerech-

tigkeitsgründen“ falsche Regelungen für alle Steuerpflichtigen in das Einkommensteuergesetz aufgenommen werden.

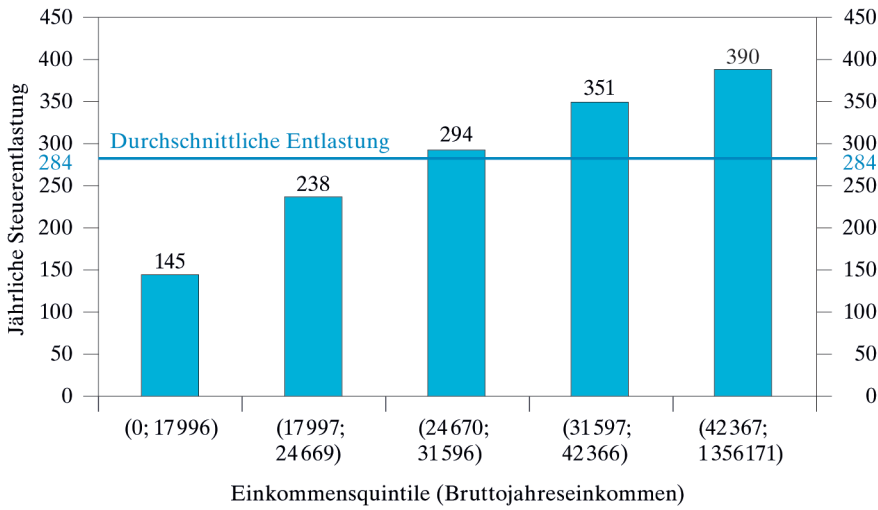
Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sind für die Beurteilung steuerlicher Gerechtigkeit im Wesentlichen zwei Aspekte maßgeblich: Zum einen sollte ein gerechtes Steuersystem am Prinzip der wirtschaftlichen *Leistungsfähigkeit* ausgerichtet sein. Dieses Prinzip besagt, dass jeder steuerpflichtige Bürger in Abhängigkeit seiner ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Aufgaben beitragen soll. Im Rahmen der Einkommensbesteuerung soll Steuergerechtigkeit durch die Beachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips in Verbindung mit dem *objektiven Nettoprinzip* realisiert werden. Das objektive Nettoprinzip verlangt, dass nur Reineinkünfte – d.h. Erwerbseinnahmen abzüglich der zur Einkunftserzielung notwendigen Aufwendungen – besteuert werden (§2 Abs. 2 S. 1 EStG). Das zweite wichtige Beurteilungskriterium stellt die Höhe der relativen Belastung dar. Im Hinblick auf die Diskussion über die steuerlich „richtige“ Einordnung der Fahrtkosten zur Arbeit gilt es demnach zu überprüfen, welche Entlastungseffekte eine Rückkehr zur alten Regelung bei den Steuerzahlern auslösen würde, die derzeit mit ihren Fahrtkosten über dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag liegen.

Schaubild 1 zeigt, dass die steuerliche Entlastung bei einer Rückkehr zur alten Regelung im Durchschnitt aller betroffenen Steuerpflichtigen zu einer Steuerentlastung von 284 € pro Jahr führen würde und dass diese Entlastung mit zunehmendem Einkommen steigt. Dies ist das Spiegelbild des progressiven Einkommensteuertarifs: Jeder Abzugsbetrag von der steuerlichen Bemessungsgrundlage entlastet bei einem progressiven Tarif absolut gesehen umso stärker, desto höher das Einkommen ist. Steuerpflichtige mit mittlerem bis hohem Einkommen würden durchschnittlich zwischen 294 € und 390 € pro Jahr weniger Einkommensteuer zahlen und damit überproportional von der Reaktivierung der alten Regelung profitieren, nicht-selbständige Arbeitnehmer mit einem Bruttojahreseinkommen bis maximal 17 996 € hingegen lediglich mit einem durchschnittlichen Betrag von 145 € pro Jahr. Eine Rückkehr zur alten Pendlerpauschale kann also nicht mit dem Argument höherer sozialer Gerechtigkeit begründet werden – es sei denn, man hält die hohen Einkommen bei der derzeitigen Regelung für benachteiligt. Dies dürfte aber wohl kaum die Position derer widerspiegeln, die für eine Rückkehr zur alten Regelung eintreten.

In diesem Kontext ist auch die Frage relevant, ob durch die Entfernungspauschale tatsächlich in erster Linie diejenigen Arbeitnehmer entlastet werden, die besonders weit von ihrer Arbeitsstätte entfernt wohnen. Die Entfernungspauschale – und explizit die derzeitige Härtefallregelung – zielen ja gerade darauf ab, jene Arbeitnehmer zu entlasten, die aufgrund eines weiten Weges zur Arbeit besonders hohe finanzielle Aufwendungen bestreiten müssen. In Ta-

Schaubild 1

Entlastungswirkungen bei Rückkehr zu alten Regelung bei der Pendlerpauschale nach Einkommensquintilen
in €



Eigene Darstellung auf Basis von Berechnungen mit den FAST-Daten 2001. Zur Festlegung der abgebildeten Einkommensklassen wurden die Quintile des Bruttojahreseinkommens berechnet.

belle 1 sind, differenziert nach fünf Einkommensklassen (*Quintilen*) und der Entfernung zum Arbeitsplatz, die steuerlichen Effekte dargestellt, die sich im Fall einer Reaktivierung der alten Entfernungspauschale ergeben würden.

Schaubild 2 setzt die Informationen aus Tabelle 1 grafisch um, wobei die fünf Kurven jeweils einer Einkommensklasse entsprechen und deren durchschnittliche Entlastung bei Rückkehr zur alten Regelung darstellen. Aus Schaubild 2 geht hervor, dass Nahpendler mit einem Arbeitsweg von maximal 10 km einkommensunabhängig am geringsten von einer Rückkehr zur alten Regelung profitieren würden. Der Grund dafür dürfte sein, dass die ihnen entstehenden Fahrtkosten bereits durch den Arbeitnehmer-Pauschbetrag abgedeckt werden. Unabhängig von der Einkommensklasse verstärkt sich die Entlastungswirkung zunächst mit zunehmender Entfernung, nimmt ab einer Wegstrecke von 50 km dann aber wieder leicht ab.[2]

[2] Dieses Ergebnis steht im Einklang mit den Befunden des Bundesfinanzministeriums (BMF 2008; vgl. die letzte Spalte in Tabelle 2).

Tabelle 1

Rückkehr zur alten Regelung bei der Pendlerpauschale: Wer profitiert in welchem Umfang?
in €

Entfernung zur Arbeitsstätte bis … km	Einkommensklassen (Bruttojahreseinkommen) bis 17 996	17 997 bis 24 669	24 670 bis 31 596	31 597 bis 42 366	42 367 bis 1,3 Mill.	Durchschnittliche Entlastung	Durchschnittliche Entlastung BMF[1]
10	–34	–48	–63	–81	–87	–61	–101
20	–172	–243	–289	–336	–414	–287	–155
30	–225	–331	–381	–443	–540	– 385	–297
40	–254	–355	–418	–486	–573	–422	–376
50	–228	–344	–406	–475	–571	–413	–379
60	–203	–329	–391	–456	–556	–395	–381
70	–179	–312	–369	–439	–524	–374	–367
80	–165	–285	–350	–422	–509	–357	–360
90	–141	–265	–326	–383	–477	–327	–336
100	–122	–249	–282	–360	–460	–303	–307
über 100	–58	–125	–175	–247	–298	–173	–168
Insgesamt	–145	–238	–294	–351	–390	–284	–239

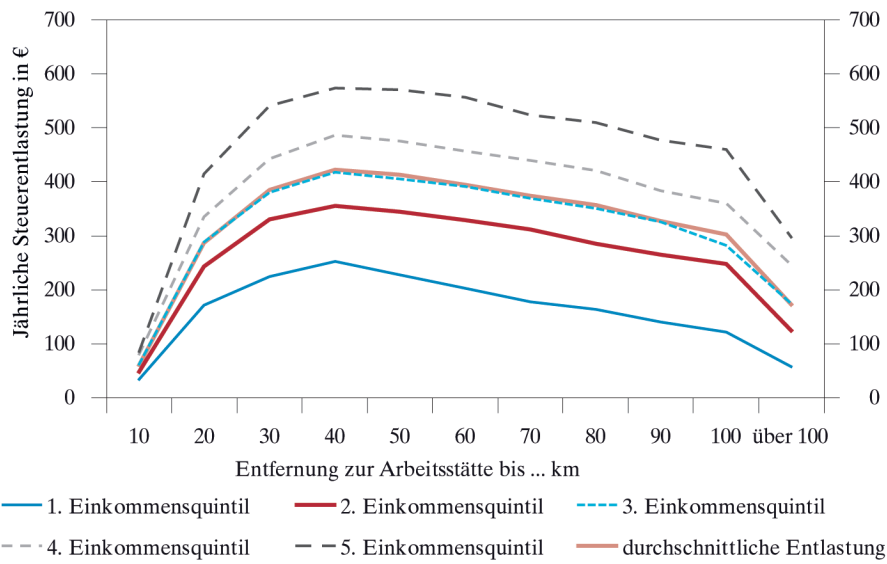
Eigene Berechnungen auf Basis der FAST-Daten 2001 (unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Einkommenszuwächse und des aktuellen Steuerrechts). Bei den Berechnungen wurden lediglich nicht-selbständige Arbeitnehmer mit erhöhten Werbungskosten berücksichtigt, da sich für Arbeitnehmer, deren Aufwendungen zur Einnahmenerzielung vollständig durch den Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 920 € abgedeckt werden, durch die Rückkehr zur alten Regelung keine steuerlichen Vorteile ergeben würden. Der Anteil der nicht-selbständigen Arbeitnehmer mit erhöhten Werbungskosten beläuft sich auf knapp 20 %.– [1]Berechnungen des Fraunhofer-Instituts im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2008).

Das „buckelförmige“ Entlastungsprofil ist auf die Progressivität des Einkommensteuertarifs zurückzuführen: Die Entlastung steigt bis zum Scheitelpunkt, weil der steuerliche Abzugsbetrag mit zunehmender Entfernung zum Arbeitsplatz zunächst zunimmt. Weil sich die steuerliche Grenzentlastung aber ab einer gewissen Entfernung zum Arbeitsplatz aufgrund der Progressivität des Tarifs wieder abschwächt, flacht die Kurve im weiteren Verlauf zunehmend ab. Die in §9 Abs. 2 S. 2 EStG kodifizierte Begrenzung der abzugsfähigen Fahrtkosten auf 4 500 € pro Jahr verstärkt diesen Effekt.[3] Die Entfernungspauschale entlastet demnach nicht in erster Linie diejenigen Arbeitnehmer, die besonders weit von ihrer Arbeitsstätte entfernt wohnen.

[3] Ein höherer Betrag als 4 500 € ist lediglich anzusetzen, falls der Arbeitnehmer einen eigenen oder ihm zur Verfügung gestellten Kraftwagen benutzt (§9 Abs. 2 S. 2 EStG).

Schaubild 2

Rückkehr zur alten Regelung: Wer profitiert in welchem Umfang?



Eigene Darstellung auf Basis von Berechnungen mit den FAST-Daten 2001. Zur Festlegung der abgebildeten Einkommensklassen wurden die Quintile des Bruttojahreseinkommens berechnet.

Fazit: Pendlerpauschale abschaffen, Einkommensteuer senken!

Die Pendlerpauschale erhöht weder die Effizienz des Steuersystems, noch ist sie ein geeignetes Instrument, um gesellschaftliche Umverteilungsziele zu erreichen. Sie führt sowohl aus ökonomischer als auch aus umweltpolitischer Sicht zu einer Reihe von negativen Effekten und verursacht damit volkswirtschaftliche Kosten. Zudem werden Pendler durch die Entfernungspauschale gegenüber jenen Steuerzahlern begünstigt, die nicht pendeln, aber die Steuervergünstigungen der Pendler (mit-)finanzieren müssen.

Das Ziel der Steuerpolitik sollte darin bestehen, ein einfacheres und gerechteres Steuersystem bei möglichst niedriger Belastung für alle Steuerpflichtigen zu schaffen. Abzüge vom steuerpflichtigen Einkommen sollten auf die absolut notwendigen Bereiche (Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag etc.) begrenzt werden. Wir empfehlen daher, die Entfernungspauschale – bis auf die beiden klar definierbaren Ausnahmen – vollständig abzuschaffen. Dies wäre ein wichtiger Schritt zu einem einfacheren und gerechteren Einkommensteuersystem. Die Belastung der Einkommensteuerpflichtigen sollte – ausgehend vom Status quo – jedoch auf keinen Fall erhöht werden. Unser Vorschlag lau-

tet daher, die Pendlerpauschale aus dem Einkommensteuergesetz zu streichen und gleichzeitig die Steuersätze zu senken.[4]

Literatur

BFH – Bundesfinanzhof (2008), Beschluss VI R 17/07 und VI R 27/07 von 10. Januar 2008.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2008), *Mehrbelastung veranlagter Arbeitnehmer durch die Neuregelung der Entfernungspauschale*. Berlin. Internet: www.bundesfinanzministerium.de/nn-53988/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Arbeit_und_Steuererklärung/0002_Entfernungspauschale_anl,templateId=raw, property=publicationFile.pdf, Download vom 13.10.2008.

Bundesregierung (2006), *Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007*. Gesetzentwurf der Bundesregierung von 10. Mai 2006. Berlin. Internet: www.roeverbroenner.de/fileadmin/redakteur005__1_templateId_raw_property_publicationFile.pdf, Download vom 10.11.2008.

Bundesverfassungsgericht (2008), Pressemitteilung Nr. 98/2008 vom 27. November 2008.

Döhrn, R., R. Kambeck und Ch.M. Schmidt (2008), Senkt die Einkommensteuer jetzt! RWI : Positionen #28 vom 27. November 2008. Essen

Donges, J. B., Eekhoff, J., Franz, W., Fuest, C. Möschel, W. und M. J. M. Neumann (Kronberger Kreis) (2008), Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale. Argumente zu Markwirtschaft und Politik 102. Frankfurter Institut: Stiftung Marktwirtschaft.

Kambeck, R., T. Kasten und Ch.M. Schmidt (2008), Steuerliche Effekte der Pendlerpauschale – Eine Analyse auf Basis von FAST 2001. RWI : Materialien. Essen, erscheint demnächst.

Naturschutzbund Deutschland (2008), NABU stellt Ratgeber für Haus und Grund vor – Siedlungsbau nicht auf Kosten von Natur und Umwelt. Internet: www.nabu.de/themen/siedlungsentwicklung/darumgehts/ 03711.html, Download vom 10.11.2008.

Statistisches Bundesamt (2005), *Leben und Arbeiten in Deutschland* – Ergebnisse des Mikrozensus 2004. Presseexemplar. Wiesbaden.

[4] Das RWI Essen hat in RWI : Position # 28 am 27. November 2008 zur Eindämmung realwirtschaftlicher Folgen der Finanzkrise vorgeschlagen, dass die Bürger schon im Jahr 2009 im Umfang von 25 Mrd. € steuerlich entlastet werden sollten (Döhrn et al. 2008). Eine vollständige Streichung der Pendlerpauschale würde isoliert zu einer Mehrbelastung der Bürger von etwa 1,34 Mrd. € pro Jahr (gegenüber dem Status Quo der Härtefallregelung) beziehungsweise von rund 3,5 Mrd. € (gegenüber einer Rückkehr zur alten Regelung) bewirken (Kambeck et al. 2008). Die Senkung der Einkommensteuer müsste bei einer Reform der Pendlerpauschale in jedem Fall so ausgestaltet werden, dass eine Netto-Entlastung der Bürger im vorgeschlagenen Volumen von 25 Mrd. € erhalten bliebe.