



Lothar Binding  
Mitglied des Deutschen Bundestages

Lothar Binding, MdB \* Platz der Republik 1 \* 11011 Berlin

**Berliner Büro**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
Tel: (030) 227 -73144  
Fax: (030) 227 -76435  
eMail Berlin:  
lothar.binding@bundestag.de

**Bürgerbüro Heidelberg/Weinheim**  
Bergheimer Straße 88  
69115 Heidelberg  
Tel: (06221) 18 29 28  
Fax: (06221) 61 60 40

eMail Heidelberg und Weinheim:  
lothar.binding@wk.bundestag.de  
Homepage: www.lothar-binding.de

Berlin, den 10. Juni 2008

## Pro und Contra Pendlerpauschale

Sehr geehrter Herr Meier,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 19. Mai. Wie Ihnen bekannt ist, hat das Bundesverfassungsrecht noch kein abschließendes Urteil zur Verfassungsklage gegen die gegenwärtig gültige gesetzliche Regelung gesprochen. Ich könnte Sie in einem Kurzbrief um Ihr Verständnis bitten, dass wir den Austausch solange zurückstellen, bis wir nach der Entscheidung des obersten Gerichts die Facharbeit an einer eventuell notwendigen Neuregelung aufnehmen können.

Um Ihnen unsere Vorüberlegungen heute schon mitzuteilen, sende ich Ihnen eine ausführlichere Antwort. Die Diskussion bewegt sich zwischen vier Alternativen:

- keine Förderung bei den Fahrkosten für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, also auch kein Härteausgleich;
- Beibehaltung der aktuellen Lösung, also ohne Pendlerpauschale, aber mit Härtefallausgleich für Fernpendler;
- Wiedereinführung der früheren Pendlerpauschale;
- Wiedereinführung der früheren Pendlerpauschale, aber mit gemindertem Pauschalsatz pro Kilometer und Absenkung des allgemeinen Arbeitnehmerfreibetrags.

Diese Möglichkeiten spiegeln die Extrempositionen unseres Entscheidungsspielraums wider und bilden zugleich das Meinungsspektrum innerhalb des Parlaments ab. Und wie so oft: alle vier Positionen sind gut begründbar.

- Die Abschaffung der Pendlerpauschale und jeglicher Förderung bei den Fahrkosten für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsplatz ist aus ökologischen Gründen sinnvoll. Ölverbrauch, Landschaftsverbrauch und Zersiedelung dürfen nicht gefördert werden. Und warum sollte der Städter, der in der Nähe seines Arbeitsplatzes wohnt

und dafür höhere Kosten in Kauf nimmt, mit seinem Einkommen den Kollegen mit preiswertem Häuschen im Grünen finanzieren? Aber auch in umgekehrter Perspektive hat die Frage der Abschaffung der Fahrtkostenerstattung ihre Berechtigung: Denn derjenige, der sich keine teure Wohnung in der Stadt leisten kann, zieht aufs Land – und kann sich nun die Fahrt zur Arbeit nicht mehr leisten.

Kirchhof argumentiert, dass sich ja jeder seinen Wohnort, im Zweifelsfall auch sehr dicht bei der Arbeit, frei aussuchen kann. Diese Argumentation hat allerdings nur wenig Bezug zur Realität. Denn häufig müssen beide Ehepartner arbeiten gehen, weil ein Einkommen nicht ausreicht. Er findet lediglich einen Arbeitsplatz in München, sie nur in Kiel – von einer freien Wohnortwahl lässt sich in einer solchen Konstellation kaum noch sprechen.

Diese Überlegungen führten zu dem Vorschlag der Abschaffung der Pendlerpauschale mit einem Härtefallausgleich für Fernpendler – der aktuellen Regelung.

- Mit dem zum Jahresbeginn 2007 eingeführten "Werkstorprinzip" gehören Aufwendungen für den Weg zum Arbeitsplatz zum Privatbereich, sind "privat veranlasst", wie wir sagen, und können nicht mehr steuerlich geltend gemacht werden. Damit werden die privaten Aufwendungen für den Weg zur Arbeit verteuert und Anreize zur Kostenminimierung gesetzt – etwa durch die Wahl eines preiswerteren Fahrzeugs bzw. die Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln, die Optimierung der Entfernungen bei der Wohnortwahl oder auch die Bildung von Fahrgemeinschaften.

Zur Rechtfertigung der Abschaffung der Pendlerpauschale wurde bei der Neuregelung von § 9 Abs. 2 Satz 1 EStG angeführt, dass bei gemischt veranlassten Aufwendungen, zu denen auch Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz und umgekehrt zählen, gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bestehe. Die Wohnortwahl sei Ausdruck der allgemeinen Handlungsfreiheit jedes Arbeitnehmers und jeder Arbeitnehmerin. Es bestehe allerdings kein Anspruch auf staatliche Förderung dieser Entscheidung. Die Entfernungspauschale wird auf die Werbungskostenpauschale von 920 Euro angerechnet.

Diese Überlegungen stoßen allerdings auch auf Bedenken, insbesondere hinsichtlich der Frage der Verfassungsmäßigkeit und der finanziellen Folgen für die Betroffenen.

Es ist daher aus sozialen Erwägungen sinnvoll, am sog. Härtefallausgleich für Fernpendler zunächst festzuhalten. Mit dieser Regelung werden die Fahrtkosten ab dem 21. Entfernungskilometer mit 30 Cent pro Kilometer wie Werbungskosten anerkannt. In steuersystematischer Hinsicht stellt die Steuerabzugsfähigkeit ab dem 21. Kilometer allerdings nur einen Quasi- Werbungskostenabzug dar, denn nach dem Werkstorprinzip sind Fahrtkosten keine originären Werbungskosten mehr, sondern diesen im Einkommensteuergesetz lediglich gleichgestellt.

Da allerdings Aufwendungen für die ersten 20 Fahrtkilometer nicht berücksichtigt werden, stellt sich die Frage, ob diese derzeitige Regelung mit den steuerrechtlichen Grundlagen der allgemeinen Gleichbehandlung und des subjektiven Nettoprinzips in Einklang zu bringen ist. Nur das zur Verfügung stehende Einkommen wird demzufolge versteuert. Werbungskosten sind als Erwerbsaufwendungen bei der Bemessung der finanziellen Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Aufwendungen, die dem Steuerpflichtigen „zur Gewährleistung seiner persönlichen und ökonomischen Existenz sowie der seiner Familienangehörigen zwangsläufig

erwachsen“ (BFH- Urteil VI R 17/07), müssen verschont bleiben. Denn es handelt sich bei den Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz um klassische Werbungskosten, die zur Erzielung eines Einkommens unerlässlich sind. Da derartige Aufwendungen dem Steuerpflichtigen zum Lebensunterhalt nicht zur Verfügung stehen, halte ich es für richtig, sie in Übereinstimmung mit dem der Einkommensteuer zugrundeliegenden Nettoprinzip steuerlich als Werbungskosten zu berücksichtigen.

Die Abschaffung der Pendlerpauschale verstößt zudem gegen das Gebot der Folgerichtigkeit, da sie das Werkstorprinzip nicht konsequent umgesetzt. Andere Mobilitätskosten können aus sozialen Erwägungen heraus weiterhin auf den Arbeitnehmerpauschbetrag angerechnet werden. Dabei denke ich etwa an Familienheimfahrten, Kosten der doppelten Haushaltsführung oder Aufwendungen behinderter Menschen für die Fahrt zu ihrem Arbeitsplatz

Das in den USA übliche "Werkstorprinzip" bedeutet außerdem, dass der Arbeitsweg privat veranlasst ist und damit bestimmte Folgeüberlegungen hinsichtlich der Versicherung von Wegeunfällen sehr nahe liegen, die mir nicht gefallen.

Die Abschaffung der Pendlerpauschale haben viele Bürgerinnen und Bürger als ungerecht und willkürlich empfunden: Sie vergleichen die Wirkung von Pendlerpauschale und allgemeiner Arbeitnehmerpauschale. Bei der allgemeinen Werbungskostenpauschale erhält jeder Arbeitnehmer einen Freibetrag für Sicherheitsschuhe, Literatur, Reinigung der Arbeitskleidung etc., ohne diese Kosten nachweisen zu müssen. Also erhält hier auch jener Arbeitnehmer einen Freibetrag, der solche Kosten überhaupt nicht hat oder zumindest nur in geringerem Umfang. Der Pauschbetrag dient der Vereinfachung, damit nicht jeder jede Quittung aufbewahren muss.

Umgekehrt haben Arbeitnehmer nach Wegfall der Pendlerpauschale allerdings echte Kosten, ohne sie steuerlich geltend machen zu können. Wer also keine oder geringe Kosten hat, bekommt einen Steuervorteil, wer echte Kosten hat, bekommt ihn nicht.

Dieser Sachverhalt führt zu der Forderung:

- Die frühere Pendlerpauschale soll wieder eingeführt werden. Leider ist diese Idee nicht realisierbar, weil dann dem Haushalt des Bundes jährlich etwa 2,5 Milliarden Euro Kosten entstehen – Zukunftsschulden, die unserer Zielsetzung der Konsolidierung des Bundesetats zuwiderlaufen.

Diese Überlegung führt zu folgendem Vorschlag: der Wiedereinführung der Pendlerpauschale mit gemindertem Pauschalsatz pro Kilometer und gleichzeitiger Absenkung des allgemeinen Arbeitnehmerpauschbetrags.

- Die Wiedereinführung der Pendlerpauschale mit einer Fahrtkostenerstattung, die sich proportional zur Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsplatz verhält, stellt eine Lösung dar, die in Einklang mit den bewährten Grundsätzen des deutschen Steuerrechts steht. Eine einheitliche steuerliche Förderung der Fahrtkostenerstattung vermeidet zudem den willkürlichen Vergütungssprung am Umschlagpunkt 20 Kilometer und trägt damit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit Rechnung.

Damit würde die Kritik, dass der allgemeine Arbeitnehmerpauschbetrag bisher pauschal auch jene Arbeitnehmer begünstigt, die keine Kosten haben, gemildert. Außerdem könnte man damit dem Vorwurf entgegentreten, dass jene Arbeitnehmer,

die durch Fahrtkosten zusätzlich belastet werden, also echte Kosten haben, benachteiligt sind.

Ich halte es angesichts dieser Vielzahl von Regelungsalternativen für sinnvoll, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Abschaffung der Pendlerpauschale abzuwarten, um auf der Basis dieses Beschlusses eine verfassungsfeste Regelung zu definieren – natürlich unter Berücksichtigung der Folgen für den Bundeshaushalt.

Meine Ausführungen haben hoffentlich verdeutlicht, dass wir bei der Neuregelung der Fahrtkostenerstattung private, soziale, ökologische, unternehmerische und fiskalische Überlegungen anstellen, die bei getrennter Betrachtung alle ihre Berechtigung haben. Mit der Einbeziehung der Gesamtperspektive wird allerdings auch deutlich, dass diese Zielsetzungen einander gelegentlich widersprechen und nicht gleichzeitig erreicht werden können. Eine Entscheidung, die eine Gruppe finanziell entlastet, kann dann unter Umständen zulasten einer anderen gehen, für deren unvermeidbaren Aufwendungen leider keine staatliche Kostenerstattung zur Verfügung steht – eine Entscheidungssituation, in der die optimale Lösung im gesellschaftlichen Interessenausgleich liegt.

Mit freundlichem Gruß  
Lothar Binding