

# Zur Problematik der Pendlerpauschale

## Fortsetzung

### **Gliederung:**

- 1. Historische Einführung**
- 2. Ein einfaches regionales Modell zur Erklärung der Mietstrukturen**
- 3. Zur Problematik der Annahmen dieses Modells**
- 4. Zur allgemeinen Rechtfertigung von Subventionen**
- 5. Pendlerpauschale, ein Unterfall von Werbungskosten?**
- 6. Unerwünschte Nebenwirkungen: die Umweltproblematik**
- 7. Die Pendlerpauschale im Zusammenhang mit dem Gesamtsteuersystem**

### **4. Zur allgemeinen Rechtfertigung von Subventionen**

Die Pendlerpauschale stellt eine Art Subvention dar. Auf die generelle Problematik der Subventionen bin ich bereits in einem früheren Artikel dieser Homepage (siehe Archiv) ausführlich eingegangen, ich möchte mich deshalb an dieser Stelle kurz fassen und nur die wichtigsten Ergebnisse dieser Abhandlung hier zusammenfassen.

Zunächst sei der Begriff der Subvention geklärt. Unter Subvention versteht man alle materiellen und unentgeltlichen Zuwendungen des Staates an Private. Wesentlich für diesen Begriff ist, dass diese Zahlungen kein Entgelt für eine an den Staat erbrachte Leistung darstellen. Subventionen werden in der Regel in Geldform gewährt, aber auch Zuwendungen in Form von Gütern (z. B. im Rahmen der Sozialhilfe) lassen sich zweckmäßigerweise unter diesen Begriff fassen.

**Subventionen werden entweder an private Unternehmungen oder an private Haushalte gezahlt, bisweilen wird der Begriff Subvention im engeren Sinne nur auf die Zahlungen an Unternehmungen beschränkt. Erfolgen die Zahlungen an Haushalte, wird in diesem Falle von Transfereinkommen gesprochen.**

**Nach der Technik der Subventionsgewährung lassen sich positive Zahlungen des Staates von Steuerabzügen vor allem im Rahmen der Einkommensbesteuerung unterscheiden. Bisweilen wird der Begriff der Subvention auf die positiven Zahlungen beschränkt. Da jedoch für beide Formen der materiellen Zuwendung des Staates die gleichen Zielsetzungen zugrundeliegen und da vor allem die Auswirkungen beider Formen der Subventionsgewährung auf die wirtschaftlichen Problemgrößen die gleichen sind, empfiehlt es sich auch die Steuerabzüge unter den weiteren Begriff der Subvention zu fassen.**

**Nach der Zielsetzung lassen sich Anpassungs-, Erhaltungs- und Gestaltungssubventionen unterscheiden. Werden Anpassungssubventionen gewährt, sollen den Subventionsempfängern Hilfen gewährt werden, sich an unerwartete Veränderungen in den Rahmenbedingungen anzupassen. Wichtig ist hier bei vor allem, dass diese Veränderungen in den Daten nicht selbst von den potentiellen Empfängern von Subventionen ausgelöst wurden, auch nicht bei sorgfältiger Wirtschaftsweise vorausgesehen werden konnten und die wirtschaftliche Existenz der Betroffenen ernsthaft gefährden.**

**Anpassungssubventionen sollten sich auf einmalige und nur für eine kurze Zeitdauer gewährte Hilfen beschränken, sie sollten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst nur als Hilfe zur Selbsthilfe gewährt werden, also z. B. in Form von zinslosen oder zinsvergünstigten Krediten und weniger in Form von verlorenen Zuschüssen.**

**Von Erhaltungssubventionen spricht man dann, wenn auf dem Wege über Subventionen bestimmte Berufe oder Wirtschaftszweige gegen die Marktkräfte erhalten werden sollten. Aufgrund von Veränderungen im Bedarf oder in der angewandten Technik oder auch aufgrund der Öffnung der Landesgrenzen werden bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten unrentabel, die Unternehmungen würden auf einem freien Markt Konkurs gehen, Arbeitnehmer der von dieser Entwicklung betroffenen Berufe würden arbeitslos werden. Generell gilt, dass eine möglichst schnelle An-**

**passung an die veränderten Marktdaten gesamtwirtschaftlich erwünscht ist, dass auch der Staat überfordert wäre, wenn er bestimmte Unternehmungen und Berufe auf Dauer aufrecht erhalten wollte, obwohl kein weiterer Bedarf besteht. Nur vorübergehende Anpassungshilfen für die Betroffenen können gegebenenfalls gerechtfertigt sein.**

**Bei den Gestaltungssubventionen will man schließlich die Produktion in Richtungen lenken, welche der Markt nicht von selbst genommen hätte. Man will auf der einen Seite die Produktion bestimmter Güter (wie z. B. Drogenanbau) verhindern oder die Einführung von Innovationen, welche man für notwendig ansieht, beschleunigen. So könnte die Gewährung von Subventionen beim Übergang zu neuen Technologien der Energiegewinnung eine solche Form einer Gestaltungssubvention sein. Man geht davon aus, dass der Markt aufgrund von spezifischen Marktmängeln von sich aus diese Entwicklung nicht oder zu spät einleitet und dass deshalb der Staat über Subventionen diese Entwicklung auslösen oder unterstützen sollte. Es bleibt natürlich die Frage, warum der Staat in der Lage sein sollte, diese Entwicklungen besser als der Markt zu erkennen und durchzusetzen.**

**Nach den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Subventionen lassen sich vor allem alloкатive und distributive Effekte unterscheiden. Es sind vor allem die befürchteten alloкатiven Auswirkungen, welche die Mehrheit der Wirtschaftswissenschaftler bewegt hat, Subventionen negativ einzuschätzen und einen Abbau des Subventionsumfangs zu fordern.**

**Nahezu jede Subvention führt zu einer Veränderung der Preisverhältnisse. Diese entsprechen nun nicht mehr den Knappheitsverhältnissen und lösen deshalb wohlfahrtsmindernde Verzerrungen in der Allokation aus. Die Produktion kann nur dann an die Bedürfnisse der Haushalte angepasst werden, wenn sich in den Preisverhältnissen die Knappheitsverhältnisse der Produktionsfaktoren widerspiegeln. Gleichzeitig werden über künstlich herbeigeführte Veränderungen in den Preisverhältnissen Anreize zu unwirtschaftlichen Produktionsweisen gegeben.**

**Nun werden – wie wir gerade gesehen haben – Subventionen bisweilen gerade aus allokativen politischen Gründen gefordert, da man der Meinung ist, dass der Markt von sich aus – aufgrund von sogenannten Marktmängeln – die Produktionsstruktur in eine falsche, unerwünschte Richtung führe. Vor allem liberale Wirt-**

**schaftswissenschaftler misstrauen dieser Begründung. Entweder liege eine meritorische Haltung des Staates vor, wonach der Staat besser wisse, was den Bürgern wohl tue und wonach der Staat in verdienstvoller Absicht die Bürger zu einem bestimmten Konsum zwingen solle. Dieser meritorische Standpunkt widerspricht jedoch der liberalen Grundüberzeugung, dass jeder Bürger selbst zu bestimmen habe, wie er sein Einkommen am zweckmäßigsten verwendet.**

**Oder aber es werden Subventionen gefordert, weil der Markt aufgrund monopolistischer Märkte oder wegen der Existenz externer Kosten oder Erträge oder aufgrund zu großer Risiken nicht in der Lage sei, die Produktion an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten. Liberale Wirtschaftswissenschaftler halten diese Begründung für nicht überzeugend, da nicht nur der Markt, sondern auch die Politik und die staatliche Bürokratie in der Realität Mängel aufweise.**

**Es fehle dem Staat auf der einen Seite das Wissen, das notwendig ist, um eine bedarfsgerechte Produktion auszulösen. Wenn der Staat z. B. im Rahmen der Umweltpolitik über finanzpolitische Instrumente (Steuern, Subventionen) externe Effekte ausgleichen möchte, so hat er gerade deshalb, weil für diese externen Effekte keine Märkte existieren, auch nicht das Wissen darüber, wie hoch der Umfang dieser externen Kosten oder Erträge ist. Es gibt bessere Methoden, Externalitäten zu internalisieren, z. B. dadurch, dass man Märkte durch Schaffung von Rechten zur Umweltverschmutzung simuliert.**

**Auf der anderen Seite fehlen dem Staat auch die finanziellen Anreize, gerade solche allokativen Entscheidungen zu fällen, die aus wohlfahrtspolitischen Gründen angezeigt erscheinen. Politiker und staatliche Bürokraten werden weder an den volkswirtschaftlichen Gewinnen, die durch staatliche Maßnahmen hervorgerufen werden, noch an den gesamtwirtschaftlichen Verlusten beteiligt, die sie durch ihre Entscheidungen auslösen.**

**In der Mehrzahl werden jedoch Subventionen aus verteilungspolitischen Gründen gefordert. So wird von der Vorstellung ausgegangen, dass bestimmte Preise für Grundbedürfnisse von den Empfängern geringen Einkommens nicht bezahlt werden könnten und dass deshalb diese Bevölkerungsgruppen durch Subventionen entlastet werden müssten. Auch die Forderung nach Wiedereinführung der Pendlerpauschale wird zumeist auf diese Weise be-**

**gründet. Der Benzinpreis sei so stark gestiegen, dass die Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz vom Staat zumindest zum Teil ersetzt werden müssten.**

**Auch in diesem Fall gelten die allokatonspolitischen Bedenken gegen diese Subventionen. In einer Marktwirtschaft wird über die Preise immer uno actu über Verteilung und Allokation entschieden. Es ist im Allgemeinen nicht möglich, bei der Gewährung von Subventionen zwischen Allokation und Verteilung zu trennen. Subventionen wirken sich immer auf die Güterpreise aus. Die Veränderungen in den Güterpreisen bewirken einerseits eine Veränderung in den Einkommen, andererseits in der Produktionsausrichtung.**

**Allerdings unterscheidet die Art der Subventionierung darüber, wie stark die Allokationsverzerrung ausfällt. Wenn die Subventionshöhe vom Umfang der wirtschaftlichen Aktivitäten (Angebot oder Nachfrage) abhängig gemacht wird, sind die zu erwarteten negativen Allokationseffekte bedeutend größer als wenn die Subventionshöhe unabhängig von der wirtschaftlichen Aktivität festgesetzt wird.**

**Wenn also schon Subventionen aus verteilungspolitischen Gründen für notwendig erachtet werden, so sollte man diese – wie z. B. bei der Forderung nach einer negativen Einkommenssteuer – weitgehend allokatonsneutral ausgestalten. Die Forderung nach einer negativen Einkommenssteuer sieht vor, dass jeder Bürger, welcher ein Einkommen unterhalb einer vom Staat festgesetzten Mindesthöhe erhält, vom Finanzamt den Unterschiedsbetrag zwischen tatsächlichem Einkommen und Mindesteinkommen ausbezahlt bekommt.**

**Generell gilt, dass Subventionen, welche zum Ausgleich für gestiegene Preise bei Grundbedürfnissen gefordert werden, dazu beitragen, die Knappheit zu verewigen und damit das hohe Preisniveau auf lange Sicht beizubehalten. Preissteigerungen haben in einer Marktwirtschaft die Funktion, die Knappheit so schnell wie möglich zu überwinden. Preissteigerungen treten immer dann auf, wenn die Nachfrage das Angebot übersteigt. Sie schaffen den Anbietern finanzielle Anreize, die Produktion auszuweiten, den Nachfragern jedoch, auf andere billigere Güter auszuweichen. Auf diese Weise werden die Voraussetzungen geschaffen, die Knappheit möglichst schnell zu überwinden.**

**Wird jedoch ein Teil dieser Preise den Verbrauchern durch Subventionen zurückgezahlt, so wirkt die Subvention für die Verbraucher wie eine Preissenkung, sie trägt dann dazu bei, dass die Nachfrage eher steigt und dass deshalb die Knappheit länger als notwendig andauert. Eine Preissteigerung ist ein Indiz dafür, dass es volks-wirtschaftlich erwünscht wäre, die Nachfrage auf andere Güter umzulenken, durch die Subventionierung wird hingegen bewirkt, dass diese gesamtwirtschaftlich notwendige Umlenkung verhindert wird. Wir werden im Abschnitt über die umweltpolitischen Effekte einer Subventionierung auf diesen Zusammenhang noch ausführlich eingehen.**

**Subventionen verhindern auch eine rationale Finanzpolitik. Gerade dann, wenn über die Subventionen vorübergehende Belastungen einzelner Bevölkerungsgruppen vermindert werden sollen, besteht die Gefahr, dass es schwierig wird, diese Subventionen wieder abzubauen, wenn die Belastungen nicht mehr vorhanden sind. Die Geschichte der Subventionspolitik hat gezeigt, dass es zwar relativ einfach ist, Subventionen bei Bedarf einzuführen, dass es aber fast unmöglich wird, diese Subventionen dann wiederum abzubauen, wenn die akute Notlage beendet ist.**

**Es bilden sich Interessengruppen, welche zumeist mit Erfolg für die Beibehaltung der Subventionen kämpfen. Hierbei ist es sehr viel leichter, Bevölkerungsgruppen für den Erhalt bestimmter Leistungen als für die Neueinführung staatlicher Leistungen zu organisieren. Man muss sich darüber klar werden, dass gerade dann, wenn längere Zeit Subventionen gewährt wurden, sich die betroffenen Individuen auf diese Subventionen einstellen und auch längerfristige Investitionen (wie z. B. Verlegung der Wohnung auf das Land) durchführen, in der Erwartung, dass die Subventionen weiter gezahlt werden.**

**Der Versuch, diese Subventionen wiederum abzubauen, führt dann selbst wiederum dazu, dass die Begünstigten wegen dieser Investitionen in größere Schwierigkeiten geraten und deshalb erneut Hilfen benötigen, um sich dieser neuen Situation anzupassen. Mit anderen Worten: Subventionen tragen dazu bei, dass sie von einer bestimmten Zeit an Argumente zu ihrer Rechtfertigung liefern und gerade deshalb kaum mehr abgeschafft werden können. Nur mit großen Anstrengungen war die Abschaffung der Pendlerpauschale 2007 politisch überhaupt möglich.**

## **5. Pendlerpauschale, ein Unterfall von Werbungskosten?**

**Oftmals wird in der Öffentlichkeit die Ansicht vertreten, dass es sich bei der Pendlerpauschale um Werbungskosten und deshalb auch nicht um Subventionen handle und dass die Abschaffung der Pendlerpauschale aus diesen Gründen zurückgenommen werden muss.**

**Unter Werbungskosten versteht man im Allgemeinen alle diejenigen Kosten, die zur Erlangung, also zum Erwerb von Einkommen notwendig sind. Ein Arbeitnehmer, dessen Wohnung außerhalb des Standorts seiner Arbeitsstätte liege, müsse die Fahrtkosten zwischen Wohnung und Betrieb notwendigerweise aufbringen, um an seinen Arbeitsplatz zu gelangen, diese Fahrtkosten seien also Werbungskosten, die der Staat bei der Erhebung der Einkommenssteuer unbedingt berücksichtigen müsse.**

**Nun wäre es sicherlich angebrachter, von Werbungsausgaben zu sprechen. Das Begriffspaar Ausgaben und Einnahmen bezieht sich auf die Geldströme, welche im Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Aktivität entstehen, während sich das andere Begriffspaar Kosten und Ertrag auf Wertgrößen bezieht, welche den durch die Produktionsfunktion umschriebenen technischen Zusammenhang darstellt. Sicherlich kommt es bei der Erhebung der Einkommenssteuer auf die dem Arbeitnehmer entstehenden Geldausgaben an.**

**Ob die in den Werbungskosten zusammengefassten Ausgaben unbedingt notwendig sein müssen, ist ebenfalls fraglich. Es kommt offensichtlich vielmehr darauf an, ob diese Ausgaben zur Erlangung von Einkommen tatsächlich entstanden sind, unabhängig davon, ob diese Ausgaben erforderlich waren. Es ist nicht die Aufgabe des Staates, dem einzelnen Bürger vorzuschreiben, auf welche Weise er sein Einkommen – natürlich im Rahmen der Gesetze – zu erlangen hat und es ist auch nicht Aufgabe des Staates, ineffizientes Verhalten seiner Bürger finanziell zu bestrafen.**

**In der Begründung dafür, dass einzelne Finanzgerichte die Abschaffung der Pendlerpauschale als verfassungswidrig angesehen haben, wurde jedoch auf die Notwendigkeit der Fahrtkosten hingewiesen und diese Abschaffung deshalb für ungesetzlich angesehen, da die Fahrtkosten von der Wohnung zum Betrieb unbedingt notwendig seien, um die Arbeit im Betrieb aufzunehmen.**

**Der Begriff der Werbungskosten bezieht sich zunächst auf den Einkommenserwerb der Selbständigen. Ein Unternehmer muss zunächst bestimmte Ausgaben durchführen, um Produkte oder Dienstleistungen anbieten zu können. Beim Verkauf seiner Waren oder Dienstleistungen entstehen deshalb zunächst Erlöse, die noch kein Einkommen darstellen. Erst der Abzug aller im Zusammenhang mit der Produktion und dem Verkauf dieser Güter entstandenen Ausgaben von diesem Erlös führt zu dem Einkommen eines Selbständigen.**

**In diesem Zusammenhang kann man in der Tat davon ausgehen, dass die im Zusammenhang mit Produktion oder dem Verkauf aufgewandten Kosten notwendig waren. Damit ein Bäcker Brote herstellen und anbieten kann, bedarf er z. B. des Mehls als Rohstoff, das Brotbacken besteht eben gerade darin, dass man von bestimmten Rohstoffen ausgeht und diese verarbeitet. Das Brotbacken setzt also voraus, dass man über diesen Rohstoff, den es zu verarbeiten gilt, verfügt, ohne Rohstoff ist die Herstellung von Brot eben nicht möglich und deshalb sind auch die Ausgaben, welche zum Ankauf dieser Rohstoffe entstanden sind, unbedingt notwendig, um das Brot (die Ware) anzubieten, dadurch Erlöse zu erzielen und damit die Voraussetzungen für den Erwerb von Einkommen zu erfüllen.**

**Diese betriebsbedingte Notwendigkeit ist auch dann gegeben, wenn nicht Waren, sondern Dienstleistungen angeboten werden. Nehmen wir das Beispiel eines Friseurs. Damit ein Friseur das Haarschneiden anbieten und durch diese Tätigkeit Einkommen erwerben kann, muss er zuvor bestimmte Räumlichkeiten und Werkzeuge anschaffen, er muss z. B. Räume anmieten, Scheren, Seife und andere Hilfsmittel anschaffen, um überhaupt in der Lage zu sein, die Haare seiner Kunden zu schneiden. Somit sind die Ausgaben zur Erlangung dieser Ressourcen wiederum die Voraussetzung dafür, dass überhaupt Erlöse und damit Einkommen erzielt werden können. Aus diesen Gründen werden in der offiziellen Einkommensstatistik auch nicht die Erlöse, sondern nur die Differenz zwischen Erlösen und Ausgaben als Einkommen der Selbständigen deklariert.**

**Anderes gilt hingegen für die Feststellung der Lohneinkommen unselbständiger Arbeitnehmer. In der offiziellen Einkommensstatistik werden die gesamten Brutto-Bezüge, welche der Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern für geleistete Arbeit auszahlt, als Lohneinkommen deklariert, unabhängig davon, ob der Arbeitnehmer Tei-**

le dieser Zuwendungen dafür verwendet, um die Arbeit und damit sein Einkommen zu erlangen. In dieser Statistik werden also die Lohneinkommen nicht dadurch ermittelt, dass von den Lohnbetrüben zunächst beispielsweise die Fahrtkosten zwischen Wohnung und Betrieb abgezogen werden.

Bei der Lohneinkommenssteuer geht es somit im Zusammenhang mit den Werbungskosten auch gar nicht um die Ermittlung des Lohneinkommens als solches, sondern um die ganz andere Frage, ob alle Lohneinkommensanteile der Einkommenssteuer unterzogen werden sollen oder nicht. Vom Lohneinkommen, das der einzelne Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber erhalten hat, wird deshalb auch konsequent das zu versteuernde Einkommen unterschieden. Es ist hier der Staat, der darüber entscheidet, ob er bestimmte Verwendungen der Einkommen von der Steuerpflicht ausnehmen will.

Er wird dies immer dann tun, wenn er bestimmte Einkommensverwendungen wie z. B. Vorsorgemaßnahmen für das Alter oder für andere soziale Risiken als erwünscht ansieht und deshalb Anreize zu einem solchen Verhalten setzen will – wir sprechen hier von Sonderausgaben, welche von der Einkommensbesteuerung befreit sind – oder aber wenn der Staat vorwiegend aus sozialen Gründen der Auffassung ist, dass bestimmte an und für sich notwendige Verwendungen des Einkommens für bestimmte Einkommensgruppen als unzumutbar hoch angesehen werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Frage, welche konkreten Ausgaben aus dem Einkommen als Sonderausgaben oder als Werbungskosten deklariert werden, vom Staat entschieden werden muss und sich keinesfalls aus der Natur der einzelnen Ausgabenposten ermitteln lässt. Wenn der Staat der Auffassung ist, dass dann, wenn bestimmte Ausgaben als Werbungskosten deklariert werden, die allgemeinen Ziele des Staates besser erfüllt werden können, wird er diese Kosten als Werbungskosten deklarieren und dann, wenn er jedoch der Meinung ist, dass diese Förderungswürdigkeit nicht vorliegt, wenn vielleicht sogar die zu den Kosten führenden Ausgaben dem Gemeinwohl abträglich sind, wird er diese Ausgaben eben nicht als Werbungskosten akzeptieren können.

Man kann also nicht aufgrund eines sachlich notwendigen Zusammenhanges klären, ob die Pendlerpauschale Werbungskosten darstellen, es ist immer der Wille des Gesetzgebers, der von den

**allgemeinen Zielsetzungen der jeweiligen Regierung abhängt, bestimmte Ausgaben als Werbungskosten und andere wiederum nicht zu deklarieren. So hat sich der Gesetzgeber bei der Abschaffung der allgemeinen Pendlerpauschale dafür entschieden, bei der Abgrenzung der Werbungskosten von anderen Ausgaben das sogenannte Werkstorprinzip anzuwenden, also nur diejenigen Ausgaben im Zusammenhang mit dem Erwerb von Lohn Einkommen als Werbungskosten anzuerkennen, welche innerhalb des Betriebes, aber nicht auf dem Wege von der Wohnung zur Arbeit entstehen.**

**Aber wie steht es nun mit der (angeblich) inneren Notwendigkeit, für die Erlangung des Lohn Einkommens Fahrtkosten zwischen Wohnung und Betrieb aufzuwenden. Kann man wirklich davon sprechen, dass diese Fahrtkosten zur Verrichtung der Arbeit im Betrieb unerlässlich sind? Das hieße ja, dass ein Arbeitnehmer, welcher eine Wohnung in der unmittelbaren Nähe seiner Arbeitsstätte gefunden hat, zu dieser Arbeit nicht befähigt sei, dass es vielmehr zur Verrichtung der Arbeit im Betrieb notwendig sei, eine Wohnung in einer Gemeinde zu beziehen, die sich von der Gemeinde unterscheidet, in der der Betrieb errichtet wurde.**

**Notwendig werden die Fahrtkosten nicht etwa zur Verrichtung der Arbeit, sondern als Folgeerscheinung der Entscheidung eines Arbeitnehmers, seine Wohnung in einer andern Gemeinde zu suchen als in der Gemeinde des Betriebes, in der der Arbeitnehmer beschäftigt ist. Diese Kosten erwachsen also in Zusammenhang mit einer Entscheidung über die Einkommensverwendung und nicht primär im Zusammenhang mit Entscheidungen über die Einkommensentstehung.**

**Nur dann, wenn wir den Umstand, dass ein Arbeitnehmer für seine Wohnung einen anderen Standort gewählt hat als den Standort des Betriebs, als vorgegeben ansehen, sind die Fahrtkosten zur Arbeitsstätte zur Ausführung der Arbeit natürlich notwendig. Wir haben aber anhand der beiden Denkmodelle gesehen, dass der Arbeiter, der pendelt, sich auch nicht wesentlich schlechter stellt als der Arbeitnehmer, der seine Wohnung in der Nähe seines Arbeitsplatzes gewählt hat. Über die Anpassung der Mieten erfolgt vielmehr ein weitgehender Ausgleich.**

**Wollte man die Fahrtkosten als unbedingt notwendig zur Erlangung des Lohn Einkommens ansehen, bleibt unklar, warum nicht auch andere Ausgaben im Zusammenhang mit der Einkommens-**

verwendung als Werbungskosten eingestuft werden. Dies beginnt mit der Miete, schließlich ist es zur Verrichtung der Arbeit unerlässlich, dass der einzelne Arbeitnehmer über eine Unterkunft verfügt, in der er seine Arbeitskraft durch Schlaf und Erholung jeden Tag regenerieren kann. Auch die Ausgaben für Nahrung sind in diesem Sinne zur Erlangung des Einkommens notwendig, da niemand Arbeit leisten kann, ohne ausreichende Nahrung zu sich zu nehmen.

Ähnliches gilt für die Kleidung. Schließlich kann in unserer Zivilisation und auf unsern Breitengraden niemand seine Arbeit ohne Kleidung verrichten. Etwas anderes gilt für den Fall, dass zur Ausführung der Arbeiten im Betrieb bestimmte Berufskleidungen (z. B. Kleidungen zum Schutz vor Strahlen oder Verletzungen) benötigt werden. Hier werden jedoch diese Berufskleider in der Regel von der Unternehmung gestellt, fallen also auch nicht als zusätzliche Werbungskosten an, die der einzelne Arbeitnehmer zur Erlangung seines Einkommens einzusetzen hat.

Schließlich müsste man auch die Ausgaben für einen bestimmten Mindesturlaub bei dieser Argumentation den Werbungskosten zurechnen, da die Arbeitskraft im Allgemeinen nur dann erhalten bleibt, wenn der einzelne Arbeitnehmer die Möglichkeit erhält, in gewissen periodischen Abständen seine Arbeitskraft durch längeres Ausspannen zu regenerieren.

Wenn man in dieser Betrachtungsweise fortfahren würde, käme man schließlich zu dem Ergebnis, dass alle lebenswichtigen Ausgaben eines Haushaltes unter die Rubrik der Werbungskosten subsumiert werden könnten und dass deshalb nur die Einkommensteile der Besteuerung unterliegen dürften, welche für Ausgaben im Zusammenhang mit nicht unbedingt notwendigen Luxusgütern entstehen. Dies würde jedoch nicht der Absicht des Gesetzgebers entsprechen, auf diese Weise ließen sich die zahlreichen Aufgaben des Staates – selbst eines sehr liberalen Staates – nicht mehr finanzieren.

## **6. Unerwünschte Nebenwirkungen: die Umweltproblematik**

Unsere bisherigen Überlegungen beschränkten sich auf die Frage, welche Ziele mit einer Pendlerpauschale verfolgt werden, inwieweit eine Pendlerpauschale im Hinblick auf diese Ziele notwendig

**ist und ob sie auch in der Lage ist, diese Ziele zu erreichen. Wir sprechen hierbei von einer Effizienzanalyse.**

**Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen aber darüber hinaus immer auch daraufhin überprüft werden, ob von bestimmten Maßnahmen – in unserem Falle also von der Pendlerpauschale – weitere unerwünschte Wirkungen auf andere Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgehen. Hier ist die Analyse der Sekundärwirkungen angesprochen.**

**Kritiker der Pendlerpauschale beklagen, dass eine Pendlerpauschale auf der einen Seite die umweltpolitischen Ziele beeinträchtigen kann und dass sie darüber hinaus auch zu einer unerwünschten Zersiedelung unserer Landschaften führe. Wir wollen uns hier vor allem mit den unerwünschten Wirkungen der Pendlerpauschale auf die Umwelt etwas näher befassen.**

**Im Hinblick auf die Umwelt sind es vor allem zwei Ziele, welche durch eine Pendlerpauschale negativ beeinflusst werden könnten. Im Rahmen der Umweltpolitik wird einmal das Ziel der Nachhaltigkeit angestrebt. Darüber hinaus geht es der Umweltpolitik vor allem darum, Beeinträchtigungen der Umwelt soweit wie möglich zu verhindern.**

**Das Ziel der Nachhaltigkeit geht davon aus, dass ein Teil der Rohstoffe bei der Produktion verbraucht wird und dass nur begrenzte Vorräte an diesen Rohstoffen vorhanden sind. Dies gilt vor allem für die Energierohstoffe. In der Vergangenheit wurden vorwiegend die fossilen Energierohstoffe Holz, Kohle, Öl und Erdgas eingesetzt. Es besteht hier die Gefahr, dass dieser Vorrat in naher Zukunft erschöpft ist und dass deshalb die Produktionsmöglichkeiten der zukünftigen Generationen in Frage gestellt werden. Optimisten gehen davon aus, dass die Öl- und Erdgasvorräte noch etwa 100 Jahre ausreichen, Pessimisten befürchten, dass bereits nach wenigen Jahrzehnten die Ölvorräte verbraucht sind.**

**Aber auch dann, wenn diese Rohstoffe bei der Produktion von Gütern verbraucht werden, gibt es sehr wohl Möglichkeiten, trotz Produktion eine Beeinträchtigung in Zukunft zu verhindern bzw. hinauszuschieben, einmal dadurch, dass man mit den Rohstoffen sparsam umgeht und den Effizienzgrad bei der Ausnutzung der Rohstoffe erhöht zum andern dadurch, dass man neue, alternative Rohstoffquellen wie Erdwärme, Sonnenenergie und erneuerbare**

**Bioenergie findet und die Techniken zur Ausnutzung dieser Rohstoffe entwickelt.**

**Die Entwicklung dieser Techniken zu einer für die Massenproduktion geeigneten Methode braucht allerdings Zeit und es besteht die Gefahr, dass die fossilen Energierohstoffe bereits in einem Zeitpunkt weitgehend verbraucht sind, in dem die alternativen Energiequellen noch nicht für den größten Teil des Energiebedarfs eingesetzt werden können, da sich die Methoden zur Ausbeutung dieser Energiequellen noch nicht für Massenproduktion eignen und gerade aus diesen Gründen weit mehr Kosten verursachen, als dies für die fossilen Energierohstoffe im Augenblick noch der Fall ist.**

**Wir haben weiter oben gesehen, dass die Pendlerpauschale einer Reduzierung des Preises für Kraftstoffe gleichkommt und zur Folge hat, dass die Arbeitnehmer in stärkerem Maße als bisher ein Wohnen außerhalb der städtischen Arbeitsstätte für vorteilhaft halten und dass im Zuge dieser Veränderung mehr Fahrten zwischen Wohnungen und Betrieben stattfinden, sodass also auch der Verbrauch von Benzin ansteigt. Dies ist aber genau das Gegenteil, was umweltpolitisch zur Erreichung des Zieles der Nachhaltigkeit notwendig ist und widerspricht auch den sonstigen umweltpolitischen Zielen. Dies bedeutet also, dass die Gewährung einer Pendlerpauschale negative Auswirkungen auf das umweltpolitische Ziel der Nachhaltigkeit hat.**

**Aber auch im Hinblick auf das zweitgenannte Ziel der Umweltpolitik der Vermeidung der Umweltschäden wirkt eine Pendlerpauschale kontraproduktiv. Vor allem bei der Produktion industrieller Produkte, aber auch im Verkehr werden Umweltgifte wie vor allem Kohlendioxid in die Natur abgegeben, welche zu einer Zerstörung der Atmosphäre, zu dem sogenannten Ozonloch führen und eine Erwärmung der Erde zur Folge haben. In Folge dieser Zerstörung der Natur kommt es vermehrt zu Überschwemmungen und Wirbelstürmen und anderen Naturkatastrophen.**

**Die Entstehung dieser Schäden hängt eng damit zusammen, dass Beeinträchtigungen der Natur den Charakter von externen Kosten haben, welche die Wohlfahrt der gesamten Gesellschaft vermindern, ohne dass jedoch diese gesamtwirtschaftlichen Nutzentgänge (Opportunitätskosten) den Unternehmern, die diese Produkte produzieren angerechnet werden. Diese externen Kosten gehen somit nicht in die Güterpreise ein. Der zu geringe Preis**

**dieser Güter führt jedoch zu einer unerwünschten Mehrnachfrage derjenigen Produkte, welche besonders hohe Umweltschäden herbeiführen.**

**Damit wird jedoch der Allokationsmechanismus des Marktes nachhaltig gestört. Wären die externen Kosten in die Güterpreise eingegangen, so hätten die Konsumenten von selbst von diesen die Umwelt gefährdenden Produkte weniger nachgefragt, da der Nutzen bei den Gütern mit geringerem Umweltschaden höher ausfällt.**

**Das wirtschaftliche Problem in diesem Zusammenhange besteht darin, Methoden zu finden, um diese externen Kosten zu internalisieren, also dafür zu sorgen, dass alle einer Volkswirtschaft entstehenden Kosten auch bei der Preisbildung berücksichtigt werden. Eine dieser Methoden, welche schon sehr früh von A. Pigou vorgeschlagen wurde, besteht darin, den Unternehmungen die externen Kosten in Form einer Steuer (die sogenannte Pigousteuer) in Rechnung zu stellen, mit dem Ergebnis, dass die Summe der privaten Kosten einschließlich der Umweltsteuer wiederum der Höhe der gesamtwirtschaftlichen Kosten entspricht.**

**Die Schwierigkeit dieses Verfahrens besteht darin, dass der Staat keine Kenntnisse darüber haben kann, wie hoch die externen Kosten tatsächlich sind und wie hoch deshalb die Umweltsteuer angesetzt werden muss. Es sind deshalb andere Methoden der Internalisierung externer Kosten vorzuziehen, so vor allem die Simulierung von Märkten externer Kosten durch Schaffung von Verschmutzungsrechten.**

**Unbeschadet dessen versuchen die Regierungen bisher die beim Verkehr entstehenden externen Kosten vorwiegend auf dem Wege der zusätzlichen Besteuerung – und zwar durch Erhebung der Mineralölsteuer – zu internalisieren. Die umweltbezogenen externen Kosten im Zusammenhang mit dem Verkehr bestehen vor allem darin, dass bei der Verbrennung von Benzin Umweltgifte wie vor allem Kohlendioxide in die Luft geblasen werden. Wird nun eine Pendlerpauschale gewährt und damit wiederum der Effektivpreis für Benzin bei Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz reduziert, wird wiederum ein geringerer Teil der externen Kosten internalisiert mit der Folge, dass auch im Hinblick auf die Umweltschäden durch Einführung der Pendlerpauschale die unerwünschten umweltpolitischen Nebenwirkungen ausgeweitet werden.**

## **7. Die Pendlerpauschale im Zusammenhang mit dem Gesamtsteuersystem**

**Wir haben uns bei unseren bisherigen Überlegungen darauf beschränkt, isoliert nach den Auswirkungen der Einführung oder Abschaffung der Pendlerpauschale zu fragen. Wir wollen nun zum Abschluss die Problematik der Pendlerpauschale in einen etwas größeren Zusammenhang stellen. Zur Beurteilung einer politischen Maßnahme genügt es nicht, sich nur nach den Auswirkungen dieser Maßnahme auf einzelne Zielgrößen zu fragen, sondern es gilt darüber hinaus auch zu überprüfen, wie sich diese Maßnahme in das Gesamtpaket steuerpolitischer Maßnahmen einfügt, ob unter Umständen diese Maßnahme mit anderen gleichzeitig geltenden steuerpolitischen Maßnahmen in Widerspruch gerät. Wir haben also die Auswirkungen der Einführung der Pendlerpauschale insgesamt zu bewerten.**

**In diesem Zusammenhang entsteht einmal die Frage, ob diese Maßnahme als gerecht angesehen werden kann. Wir haben bereits gesehen, dass diese Frage insbesondere im Zusammenhang mit der Überprüfung entsteht, ob die Abschaffung der Pendlerpauschale mit Beginn des Jahres 2007 mit der Verfassung in Widerspruch gerät. Wir haben zwar darauf hingewiesen, dass diese Frage juristischer Natur ist und deshalb im Rahmen einer wirtschaftswissenschaftlichen Abhandlung nicht behandelt werden kann. Aber unabhängig von der Frage, inwieweit eine konkrete Maßnahme mit einigen Bestimmungen des Grundgesetzes in Widerspruch gerät, kann und muss selbstverständlich an dieser Stelle die Frage erlaubt sein, inwieweit bestimmte Maßnahmen der Politik gegenüber allgemeinen, übergeordneten Wertvorstellungen unserer Gesellschaft in Widerspruch geraten.**

**Zum andern haben wir zu berücksichtigen, dass mit Steuermitteln auch andere Zielsetzungen der Politik verfolgt werden. Es muss in diesem Zusammenhang überprüft werden, ob sich die einzelnen steuerpolitischen Instrumente ergänzen oder sich gegenseitig behindern. In diesem Zusammenhange steht vor allem die Frage zur Diskussion, ob die Erhebung der Mineralölsteuer nicht die entgegengesetzten Ziele wie die Einführung einer Pendlerpauschale verfolgt.**

**Beginnen wir also mit der ersten Frage, inwieweit die Wiedereinführung einer Pendlerpauschale als gerecht eingestuft werden kann. Bei der Frage nach der Gerechtigkeit einer Maßnahme ist zu überprüfen, ob die einzelnen Bevölkerungsgruppen gleich behandelt werden, denn vor dem Gesetz sind alle Bürger gleich zu behandeln.**

**Die Gleichbehandlung könnte erstens verletzt sein, wenn man nachweisen könnte, dass durch die Einführung der Pendlerpauschale diejenigen Arbeitnehmer benachteiligt würden, bei denen der Wohnstandort mit dem Standort des Arbeitsplatzes zusammenfällt. Schließlich kommt vordergründig gesehen die Pendlerpauschale nur denjenigen Arbeitnehmern zugute, welche auch tatsächlich zwischen Wohnung und Arbeitsplatz pendeln müssen.**

**Nun haben unsere Überlegungen gezeigt: Auf der einen Seite kommen die Arbeitnehmer, welche pendeln, gar nicht in den vollen Genuss der Pendlerpauschale, da die Einführung dieser Maßnahme über Wanderungsbewegungen zu einem Anstieg in den Mieten auf dem Lande führen wird. Die Steuerbefreiung wird zwar zunächst den Pendlern gewährt. Wie bei allen Steuer- und Subventionsinstrumenten müssen wir jedoch damit rechnen, dass ein beachtlicher Teil dieser Belastungen oder Begünstigungen auf andere Marktteilnehmer auch andere Märkte überwälzt werden können. In diesem Falle werden Begünstigungen bei der Einkommensentstehung auf die Wohnungsmärkte weitergewälzt.**

**Gleichzeitig haben wir jedoch auch gesehen, dass diejenigen Arbeitnehmer, bei denen der Standort der Wohnung mit dem Standort des Arbeitsplatzes zusammenfällt, indirekt von dieser Maßnahme profitieren, da ja – wie gezeigt – die Wanderungsprozesse von der Stadt zum Land die Mieten in der Stadt reduziert. Also wird ein Teil der beabsichtigten Vergünstigungen zugunsten der Pendler an den Rest der Arbeitnehmer weitergewälzt.**

**Gerechtigkeitsfragen im Zusammenhang mit der Einführung der Pendlerpauschale entstehen zweitens im Hinblick auf die Frage, ob Arbeitnehmer und Selbständige vor dem Gesetz gleichbehandelt werden. Wir hatten oben gesehen, dass der Begriff der Werbungskosten zunächst einmal bei der Feststellung der Einkommen der Selbständigen verwandt wurde. Die Verkaufserlöse stellen noch kein Einkommen dar, das Einkommen der Selbständigen wird dadurch ermittelt, dass die Aufwendungen zur Erzielung der Verkaufserlöse von diesen abgezogen werden.**

**Wir kamen oben zu dem Ergebnis, dass die Fahrtkosten von der Wohnung zum Betrieb nicht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Entstehung von Einkommen stehen, dass sie vielmehr aus der Entscheidung erwachsen, das Einkommen in einer bestimmten Weise zu verwenden, also für die Wohnung einen anderen Standort zu wählen als für die Arbeitsstätte. Diese Erkenntnis gilt natürlich für alle Einkommensentstehungsprozesse, was für die Arbeitnehmer gilt, muss auch für die Selbständigen gelten. Eine unterschiedliche Regelung bei der Abzugsfähigkeit der Fahrtkosten zwischen Wohnung und Betrieb im Zusammenhang mit der Einkommensbesteuerung wäre in der Tat eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Selbständigen und Arbeitnehmern.**

**Kommen wir nun zu der Frage, ob die Zielsetzungen, welche zur Einführung der Pendlerpauschale geführt haben, in Widerspruch zu den Zielsetzungen geraten, die im Zusammenhang mit anderen steuerpolitischen Maßnahmen verfolgt werden. Wie bereits angedeutet, ist hier vor allem die Frage zu klären, ob mit der Besteuerung von Kraftstoffen (Mineralölsteuer) nicht Ziele verfolgt werden, welche den mit der Gewährung der Pendlerpauschale verfolgten Zielen widersprechen.**

**Mit der Mineralölsteuer werden vor allem umweltpolitische Ziele verfolgt. Auf der einen Seite geht man davon aus, dass die vorhandenen Ölreserven begrenzt sind und dass die Gefahr besteht, dass die hierzu möglichen alternativen Energiequellen noch nicht voll eingesetzt werden können, wenn der Vorrat der Ölquellen zu Ende geht. Auf der anderen Seite wird durch das Verbrennen von Benzin die Umwelt stark belastet, so beschädigen z. B. die bei der Verbrennung von Benzin entstehenden Kohlendioxide die Atmosphäre, führen zu einer allgemeinen Erderwärmung, in deren Folge vermehrt Überschwemmungen und andere Naturkatastrophen zu befürchten sind.**

**Beide Auswirkungen haben in der vergangenen Politik das Ziel entstehen lassen, über eine starke Erhöhung der Mineralölsteuer die Autofahrer zu veranlassen, weniger Benzin zu verbrauchen, in dem insgesamt weniger Strecken zurückgelegt werden oder durch Änderung der Fahrstile der Benzinverbrauch pro km reduziert wird.**

**Generell wird man sowohl die Lageeinschätzung (befürchtete Verknappung der Energierohstoffe wie Umweltbelastung durch die Abgase der Kraftfahrzeuge) als auch die hieraus gezogenen politischen Folgerungen (Notwendigkeit einer Einschränkung des Benzinverbrauchs) bejahen können. Trotzdem bedarf die Art und Weise, wie diese Zielsetzungen im Rahmen der Mineralölbesteuerung durchgesetzt wurden, einer mehrfachen Kritik.**

**Als erstes muss man sich darüber im Klaren sein, dass es auch ein Zuviel an Anreizen zur Einsparung von Benzin geben kann, dass von einer kritischen Höhe des Benzinpreises an die negativen, konjunkturgefährdenden Auswirkungen überwiegen. Wie bei jeder Politik gilt es auch hier, eine optimale Höhe der Besteuerung zu finden. Bei der gewählten Art der Besteuerung (Kopplung der Mineralölsteuer an den Preis für Mineralöl) steigen die Steuereinnahmen und damit die Belastungen der Autofahrer mit dem Benzinpreis an, was selbst wiederum den Benzinpreis erhöht.**

**Es gilt darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Mineralölsteuer in der BRD wesentlich höher angesetzt ist als in den meisten anderen europäischen Staaten. Dies führt automatisch zu einer Verzerrung der internationalen Märkte mit der Folge, dass auf der einen Seite die deutschen Unternehmungen im internationalen Wettbewerb benachteiligt werden und dass auf der anderen Seite gerade diese Verzerrungen zu generellen Wohlfahrtsverlusten führen. Es wäre sehr viel vorteilhafter gewesen, wenn die Besteuerung der Mineralölsteuer innerhalb Europas besser aufeinander abgestimmt worden wäre.**

**Die Besteuerung des Mineralöls stellt einen Versuch dar, die erwünschte Reduzierung der Nachfrage nach Benzin vorwiegend dadurch zu erreichen., dass die Benutzer von Autos angehalten werden, ihre Nachfrage nach Benzin einzuschränken und zwar dadurch, dass der Benzpreis steigt. Nun wird man davon ausgehen müssen, dass die Elastizität der Benzinnachfrage relativ gering ist, da die Einsparmöglichkeiten der Autofahrer stark begrenzt sind.**

**Der einzelne Autofahrer kann Benzin einsparen dadurch, dass er seinen Fahrstil ändert, dass er seine Fahrten ins Grüne einschränkt und dass er Fahrgemeinschaften bildet. Ein Großteil der Fahrten ist jedoch durch Beruf, Einkauf sowie durch das Hinbringen der eigenen Kinder zur Schule und zum Kindergarten weitgehend vorgegeben.**

**Es wäre sehr viel zweckmäßiger, wenn der Staat vermehrt den Versuch unternehmen würde, die Reduzierung der Benzinnachfrage vorrangig dadurch zu erzielen, dass man den Unternehmungen Anreize gibt, Kraftfahrzeuge mit einem geringeren Benzinverbrauch pro Kilometer und mit einem geringeren Schadstoffausstoß schneller zu entwickeln. Technisch gesehen bestehen sehr wohl noch größere Möglichkeiten, benzinsparende Motoren zu entwickeln.**

**Besonders fragwürdig war jedoch der Versuch der rotgrünen Regierung, die damals drastische Erhöhung der Mineralölsteuer mit der Finanzierung der Sozialversicherung zu koppeln. Gerade dann, wenn die Erhöhung der Mineralölsteuer im Hinblick auf die umweltpolitischen Ziele erfolgreich wäre, würde das Steueraufkommen der Mineralölsteuer reduziert und gerade deshalb müsste bei der Finanzierung der Sozialversicherung eine Lücke entstehen, die durch weitere Maßnahmen geschlossen werden müsste. Politisch verkauft wurde diese Kopplung damit, dass man die Arbeitskosten auf diese Weise reduzieren und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmungen verbessern wollte.**

**Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmungen ist jedoch weniger dadurch belastet, weil die Leistungen der Sozialversicherung zu teuer sind, sondern allein deshalb, weil man den Versuch unternimmt, etwa die Hälfte der Sozialversicherungsbeiträge von den Arbeitgebern zahlen zu lassen. Die Höhe der Sozialversicherungspreise sollte allein daran gemessen werden, ob man den Umfang der Leistungen der Sozialversicherung als zu hoch oder zu niedrig ansieht.**

**Die Wiedereinführung der Pendlerpauschale wird von einem Teil der Politiker vor allem damit begründet, dass im Zuge der Benzinpreiserhöhungen die Fahrtkosten zu stark gestiegen seien. Diese Argumentation steht jedoch mit der Rechtfertigung, die hohe Mineralölsteuer beizubehalten, in grossem Widerspruch. Man kann nicht auf der einen Seite eine hohe Mineralölsteuer vorsehen mit der Begründung, dass man die Nachfrage nach Benzin drosseln wolle und dann gleichzeitig erklären, dass die Preissteigerungen bei Benzin, mit deren Hilfe diese Drosselung erreicht werden sollte, zu hoch seien. Wenn man der Meinung ist, dass der Benzinpreis unangemessen hoch ist, wird man konsequent die Mineralölsteuer senken müssen.**

**Anstatt dass man die Höhe der Mineralölsteuer als Prozentsatz des Preises berechnet, wäre es im Hinblick auf die angestrebten Ziele sehr viel effizienter gewesen, zu bestimmen, welchen Endpreis die Kraftstoffe erreichen sollten und dann als Mineralölsteuer den Differenzbetrag zwischen tatsächlichem Preis und politisch für notwendig erachteten Preis festzulegen.**

---

**Als nächster Artikel ist eine Abhandlung über das Thema ‚Wissen und Glauben‘ vorgesehen.**