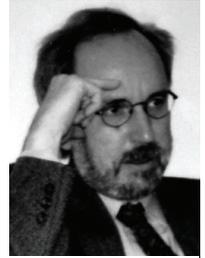


Der Streit um die Pendlerpauschale

Heiner Adamski



Heiner Adamski

Das Bundesverfassungsgericht hat Ende 2008 eine Entscheidung zu den verfassungsrechtlich und politisch strittigen Auseinandersetzungen um die so genannte Pendlerpauschale verkündet. Mit dieser Pauschale – die steuerrechtlich korrekt „Entfernungspauschale“ heißt – werden im deutschen Einkommensteuerrecht Kosten für die Fahrten vom Wohnort zum Arbeitsplatz pauschaliert. Die Pauschale bietet Arbeitnehmern die Möglichkeit, das steuerpflichtige Einkommen unabhängig von den tatsächlich anfallenden Verkehrskosten und unabhängig von der Art der Verkehrsteilnahme (Fußwege bzw. private Fahrzeuge oder öffentliche Verkehrsmittel) zu mindern und durch die dann geringere Steuerbelastung ein (etwas) höheres verfügbares Einkommen zu erzielen. Selbstständige können bei der Nutzung eines zum Betriebsvermögen gehörenden Fahrzeugs eine Pendlerpauschale als Betriebsausgabe geltend machen. Eine derartige Möglichkeit zur Minderung des steuerpflichtigen Einkommens wird so begründet: Der Staat besteuert Arbeitseinkommen; es erscheint dann als „billig und gerecht“, Aufwendungen für die Fahrten zum Arbeitsplatz von dem dort erarbeiteten steuerpflichtigen Einkommen abzuziehen und damit das steuerpflichtige Einkommen niedriger anzusetzen. Es gibt aber auch Argumente gegen eine solche Regelung. Ein wichtiger politischer Punkt ist dabei das Verständnis von Wohnverhältnissen als Privatangelegenheit. Hier stellt sich dann die Frage: Warum soll der Staat steuerliche Vergünstigungen den Arbeitnehmern gewähren, die mehr oder weniger freiwillig einen Wohnort wählen, der weit oder gar sehr weit von ihrem Arbeitsplatz entfernt ist und die dadurch hohe Fahrtkosten haben? Bei einer grundsätzlichen Betrachtung stellen sich diese Fragen: Umfasst die steuerrechtlich relevante Arbeit auch Aufwendungen bis zum Erreichen des Arbeitsplatzes? Oder beginnt die steuerrechtlich relevante Arbeit – bildlich gesprochen – erst „hinter dem Werkstor“ und ist damit der Aufwand „vor dem Werkstor“ der Privatsphäre zuzuordnen? Diese Position wird „Werkstorprinzip“ genannt. Im angelsächsischen Rechtsbereich (USA, Kanada, Großbritannien und Irland) sowie in einigen weiteren europäischen Ländern gilt dieses Prinzip. Die meisten EU-Länder berücksichtigen aber steuerrechtlich in unterschiedlicher Weise die Verkehrskosten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz.

Anlass für die Auseinandersetzungen um die Pendlerpauschale war ihre Abschaffung und Ersetzung durch das Werkstorprinzip im Rahmen einer Steuerreform im Jahre 2006. Die von der CDU/CSU und SPD getragene Bundesregierung und besonders der sozialdemokratische Bundesfinanzminister wollten damit angesichts der hohen Staatsverschuldung und der Haushaltsprobleme zu Mehreinnahmen von ca. zweieinhalb Milliarden Euro kommen und so die Haushaltssanierung erleichtern. In der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht hat der Finanzminister gerade diesen Punkt vehement vertreten. Der Vizepräsident des Gerichts reagierte darauf u.a. mit der Bitte um „rhetorische Abrüstung“. Einigkeit gab es in den Regierungsparteien aber nicht. Die CSU hat im bayerischen Wahlkampf die Forderung nach Wiedereinführung der Pendlerpauschale gestellt. Die CDU-Vorsitzende und Bundeskanzlerin hat der Schwesterpartei nicht nachgegeben. Der hessische Ministerpräsident (CDU) hat die Position des Bundesfinanzministers (SPD) vertreten. Die aber wurde wiederum in vielen SPD-Landesverbänden abgelehnt. Die Oppositionsparteien waren ebenfalls gegen die Abschaffung der Pendlerpauschale bzw. haben sie – wie auch einige Vertreter der Regierungsparteien – für verfassungswidrig gehalten.

I. Die Entwicklung der steuerrechtlichen Bestimmungen

Steuerliche Abzugsmöglichkeiten von Fahrtkosten zwischen Wohnort und Arbeit wurden erstmals in dem Einkommensteuergesetz (EStG) von 1920 geschaffen. Als abzugsfähig wurden bei einem normalen Arbeitnehmer im Regelfall die Kosten der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel angesehen. Mitte der 1950er Jahre wurden dann im Zusammenhang der Motorisierung durch die Rechtsprechung (Bundesfinanzhof) auch PKW-Kosten als abzugsfähig anerkannt. Bei der Benutzung eines eigenen Fahrzeugs konnte ein Pauschalabzug (maximal 40 Kilometer) angerechnet werden. Von 1971 bis 2001 konnten Aufwendungen mit unterschiedlich hohen Beträgen pro Kilometer abgezogen und Aufwendungen für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in voller (tatsächlicher) Höhe geltend gemacht werden. 2001 wurde mit § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 des Einkommensteuergesetzes eine verkehrsmittelunabhängige Pauschale eingeführt. Kosten für Fahrten zur Arbeitsstelle waren als steuermindernde Werbungskosten zugelassen. Bei der Berechnung dieser Pauschale waren bzw. sind nur die Tage zu berücksichtigen, an denen der Weg zwischen Wohnort und Arbeitsstätte tatsächlich zurückgelegt wird. Dabei wird die Pauschale für jeden Arbeitstag nur einmal angesetzt. Zusätzliche Fahrten etwa wegen einer mehrstündigen Unterbrechung der Arbeitszeit haben also keine Bedeutung. Es werden auch nur die vollen Kilometer der einfachen Entfernung berücksichtigt (mit diesen sog. Entfernungskilometern sind Hin- und Rückfahrt abgegolten). Angefangene Kilometer der Fahrtstrecke werden nicht berücksichtigt. Die Höhe der Pauschale pro Entfernungskilometer wurde mehrfach geändert. 2004 wurde sie auf 30 Cent gesetzt. Höchstgrenze der Anrechnung sind 4.500 Euro im Kalenderjahr. Bei Nutzung eines eigenen oder eines zur Nutzung überlassenen Kraftwagens kann aber ein höherer Betrag geltend gemacht werden.

Diese Regelung wurde dann 2007 durch § 9 Abs. 2 EStG geändert (Einführung des Werkstorprinzips). Danach wird nur die Arbeitsstätte der Berufssphäre zugeordnet. Das Wohnen und die Wege von und zur Arbeit werden dem steuerlich unerheblichen Privatbereich zugerechnet. Für Pendler mit weiten Wegen zur Arbeit sollten aber die Kosten für Entfernungen über 20 km „wie Werbungskosten“ abgezogen werden können. Die einschlägigen Vorschriften des Einkommensteuergesetzes in der Fassung des Steueränderungsgesetzes 2007 haben diesen Wortlaut:

§ 9 Werbungskosten

(1) Werbungskosten sind Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen. Sie sind bei der Einkunftsart abzuziehen, bei der sie erwachsen sind. Werbungskosten sind auch (...)

5. notwendige Mehraufwendungen, die einem Arbeitnehmer wegen einer aus beruflichem Anlass begründeten doppelten Haushaltsführung entstehen, und zwar unabhängig davon, aus welchen Gründen die doppelte Haushaltsführung beibehalten wird. Eine doppelte Haushaltsführung liegt nur vor, wenn der Arbeitnehmer außerhalb des Ortes, in dem er einen eigenen Hausstand unterhält, beschäftigt ist und auch am Beschäftigungsort wohnt. (...)

(2) Keine Werbungskosten sind die Aufwendungen des Arbeitnehmers für die Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte und für Familienheimfahrten. Zur Abgeltung erhöhter Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte ist ab dem 21. Entfernungskilometer für jeden Arbeitstag, an dem der Arbeitnehmer die Arbeitsstätte aufsucht, für jeden vollen Kilometer der Entfernung eine Entfernungspauschale von 0,30 Euro wie Werbungskosten anzusetzen, höchstens jedoch 4.500 Euro im Kalenderjahr; ein höherer Betrag als 4.500 Euro ist anzusetzen, soweit der Arbeitnehmer einen eigenen oder ihm zur Nutzung überlassenen Kraftwagen benutzt. Die Entfernungspauschale gilt nicht für Flugstrecken und Strecken mit steuerfreier Sammelbeförderung nach § 3 Nr. 32; in diesen Fällen sind Aufwendungen des Arbeitnehmers wie Werbungskosten anzusetzen, bei Sammelbeförderung der auf Strecken ab dem 21. Entfernungskilometer entfallende Teil. Für die Bestimmung der Entfernung ist die kürzeste Straßenverbindung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte maßgebend; eine andere als die kürzeste Straßenverbindung kann zugrunde gelegt werden, wenn diese offensichtlich verkehrsgünstiger ist und vom Arbeitnehmer regelmäßig für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte benutzt wird. Nach § 8 Abs. 3 steuerfreie Sachbezüge für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mindern den nach Satz 2 abziehbaren Betrag; ist der Arbeitgeber selbst der Verkehrsträger, ist der Preis anzusetzen, den ein dritter Arbeitgeber an den Verkehrsträger zu entrichten hätte. Hat ein Arbeitnehmer mehrere Wohnungen, so sind die Wege von einer Wohnung, die nicht der Arbeitsstätte am nächsten liegt, nur zu berücksichtigen, wenn sie den Mittelpunkt der Lebensinteressen des Arbeitnehmers bildet und nicht nur gelegentlich aufgesucht wird. Aufwendungen für die Wege vom Beschäftigungsort

zum Ort des eigenen Hausstands und zurück (Familienheimfahrten) können jeweils nur für eine Familienheimfahrt wöchentlich wie Werbungskosten abgezogen werden. Zur Abgeltung der Aufwendungen für eine Familienheimfahrt ist eine Entfernungspauschale von 0,30 Euro für jeden vollen Kilometer der Entfernung zwischen dem Ort des eigenen Hausstands und dem Beschäftigungsort anzusetzen; die Sätze 3 bis 5 sind entsprechend anzuwenden. Aufwendungen für Familienheimfahrten mit einem dem Steuerpflichtigen im Rahmen einer Einkunftsart überlassenen Kraftfahrzeug werden nicht berücksichtigt. Durch die Entfernungspauschalen sind sämtliche Aufwendungen abgegolten, die durch die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und durch die Familienheimfahrten veranlasst sind. Behinderte Menschen,

1. deren Grad der Behinderung mindestens 70 beträgt,
2. deren Grad der Behinderung von weniger als 70, aber mindestens 50 beträgt und die in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt sind, können an Stelle der Entfernungspauschalen die tatsächlichen Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und für die Familienheimfahrten ansetzen. Die Voraussetzungen der Nummern 1 und 2 sind durch amtliche Unterlagen nachzuweisen.

(3) Absatz 1 Satz 3 Nr. 5 und Absatz 2 gelten bei den Einkunftsarten im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 bis 7 entsprechend. (...)

§ 52 Anwendungsvorschriften

(1) Diese Fassung des Gesetzes ist, soweit in den folgenden Absätzen nichts anderes bestimmt ist, erstmals für den Veranlagungszeitraum 2007 anzuwenden. Beim Steuerabzug vom Arbeitslohn gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass diese Fassung erstmals auf den laufenden Arbeitslohn anzuwenden ist, der für einen nach dem 31. Dezember 2006 endenden Lohnzahlungszeitraum gezahlt wird, und auf sonstige Bezüge, die nach dem 31. Dezember 2006 zufließen. (...)

II. Der verfassungsrechtliche Streitpunkt

In steuerrechtlichen Verfahren haben in mehreren Bundesländern Finanzgerichte darauf hingewiesen, dass Fahrten zum Arbeitsplatz – wenn auch mit wechselnden Regelungen – seit mehr als 80 Jahren als notwendige Ausgaben steuerlich anerkannt worden sind und dass das Bundesverfassungsgericht 2002 von einer Grundentscheidung des deutschen Einkommensteuerrechts gesprochen hat: die steuerrechtlich erhebliche Berufssphäre beginnt danach nicht erst „am Werkstor“. Finanzgerichte haben auch die Auffassung vertreten, dass Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz zur Erzielung von Einkünften notwendig seien und dass der Arbeitnehmer sich diesen Aufwendungen nicht entziehen könne. In der Kürzung der Pendlerpauschale wurde ein Widerspruch zu dem Prinzip der „Besteuerung nach Leistungsfähigkeit“ gesehen. Das Finanzgericht Niedersachsen und das Finanz-

gericht Saarland haben die Neuregelung zur Entfernungspauschale als unvereinbar mit dem Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 GG) und dem Gleichheitsgebot (Art. 3 GG) beurteilt und die zu entscheidenden Fälle dem Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle (Art. 100 GG) zur Prüfung vorgelegt. Der Bundesfinanzhof (BFH) hat 2007 in einem Beschluss festgestellt, dass „ernstlich zweifelhaft (ist), ob das ab 2007 geltende Abzugsverbot des § 9 Abs. 2 EStG betreffend Aufwendungen für Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte verfassungsgemäß ist.“ Er hält die Neuregelung mit dem Grundgesetz insoweit für unvereinbar, als danach Aufwendungen des Arbeitnehmers für seine Wege zwischen Wohnung und regelmäßiger Arbeitsstätte keine Werbungskosten sind, welche das zu versteuernde Einkommen mindern. Der BFH hat sich mit zwei Aussetzungs- und Vorlagebeschlüssen ebenfalls an das Bundesverfassungsgericht gewandt.

III. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden (1):

1. § 9 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 des Einkommensteuergesetzes in der seit Inkrafttreten des Steueränderungsgesetzes 2007 vom 19. Juli 2006 (Bundesgesetzblatt I Seite 1652) geltenden Fassung ist mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.
2. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung ist § 9 Absatz 2 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes im Wege vorläufiger Steuerfestsetzung (§ 165 Abgabenordnung) sowie entsprechend im Lohnsteuerverfahren, hinsichtlich der Einkommensteuervorauszahlungen und in sonstigen Verfahren, in denen das zu versteuernde Einkommen zu bestimmen ist, mit der Maßgabe anzuwenden, dass die tatbestandliche Beschränkung auf „erhöhte“ Aufwendungen „ab dem 21. Entfernungskilometer“ entfällt.

Der Entscheidung liegen nach einer Erklärung des BVerfG (2) im Wesentlichen folgende Erwägungen zu Grunde:

1. Der allgemeine Gleichheitssatz des Grundgesetzes verlangt vom Einkommensteuergesetzgeber eine an der finanziellen Leistungsfähigkeit ausgerichtete hinreichend folgerichtige Ausgestaltung seiner Belastungsentscheidungen. Nach dem geltenden Einkommensteuerrecht wird die finanzielle Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen grundsätzlich nach der Höhe seines jährlichen Nettoeinkommens bemessen, d.h., nach der Höhe der Einnahmen abzüglich beruflich bzw. betrieblich veranlasster Aufwendungen (sog. objektives Nettoprinzip) sowie abzüglich weiterer, nicht beruflich, sondern privat veranlasster Aufwendungen, insbesondere abzüglich der Aufwendungen für das Existenzminimum des Steuerpflichtigen und seiner unterhaltsberechtigten Familienangehörigen (sog. subjektives Nettoprinzip). Entscheidend für die steuermindernde Abzugsfähigkeit von Aufwendungen ist danach grundsätzlich deren jeweiliger Veranlassungszusammenhang.

Die Einführung des sog. Werkstorprinzips, nach dem nicht die berufliche oder private Veranlassung von Aufwendungen, sondern allein die räumliche Entfernung einer kostenverursachenden Fahrt zum Arbeitsplatz entscheidend für Abzugsfähigkeit oder Nichtabzugsfähigkeit der Kosten ist, stellt eine singuläre Ausnahme innerhalb des geltenden Einkommensteuerrechts dar. Sie ist am Maßstab folgerichtiger Ausgestaltung einer Besteuerung nach dem Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit zu beurteilen. Das Erfordernis folgerichtiger Ausgestaltung der einkommensteuerrechtlichen Belastungsentscheidungen verlangt, dass Ausnahmen von den das einfache geltende Recht beherrschenden Prinzipien hinreichend begründet sind. Als solche hinreichenden Gründe sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele sowie Typisierungs- und Vereinfachungserfordernisse anerkannt, nicht jedoch der rein fiskalische Zweck staatlicher Einnahmenerhöhung. Hieran hält der Zweite Senat vorliegend fest. Der Neuregelung fehlt danach eine hinreichende sachliche Begründung für die Abkehr vom Veranlassungsprinzip bei der Abgrenzung der einkommensteuerrechtlichen Bemessungsgrundlage (2.). Der Gesetzgeber ist von den Anforderungen an einkommensteuerrechtliche Folgerichtigkeit auch nicht mit Blick auf die Möglichkeiten eines verfassungskonformen „Systemwechsels“ oder einer neuen „Zuordnungsentscheidung“ befreit (3.).

2. Das im Gesetzgebungsverfahren fast ausschließlich angeführte Ziel der Haushaltskonsolidierung kann trotz aller auch verfassungsrechtlichen Dringlichkeit für sich genommen die Neuregelung nicht rechtfertigen, denn es geht bei der Abgrenzung der steuerlichen Bemessungsgrundlage um die gerechte Verteilung von Steuerlasten. Hierfür kann die staatliche Einnahmenvermehrung jedoch kein Richtmaß bieten, denn diesem Ziel dient jede, auch eine willkürliche Mehrbelastung.

Förderungs- und Lenkungsziele sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann als Rechtfertigungsgrund für eine Steuerbelastung geeignet, wenn sie von erkennbaren Entscheidungen des Gesetzgebers getragen sind. Zwar wird eine Abschaffung der „Pendlerpauschale“ von namhaften Vertretern der Wirtschafts- und Finanzwissenschaften im Interesse steuerlicher Anreize zu gesamtwirtschaftlich effizientem Verhalten der Steuerpflichtigen gefordert; der Gesetzgeber hat sich jedoch solche Ziele ausweislich der Materialien zum Gesetzgebungsverfahren zu keinem Zeitpunkt zu eigen gemacht, so dass schon aus diesem Grund eine derartige Rechtfertigung ausscheidet.

Auch Typisierungs- und Vereinfachungszwecke liefern keine tragfähige Begründung. Zwar ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass es sich bei den Fahrtkosten um – privat und beruflich – „gemischt“ veranlasste Aufwendungen handelt, für deren angemessene einkommensteuerrechtliche Bewertung und Einordnung erhebliche Typisierungs- und Vereinfachungsspielräume eröffnet sind. Es handelt sich bei der Neuregelung jedoch nicht um eine typisierende Bewertung und Erfassung des unterschiedlichen Gewichts der privaten und beruflichen Anteile an der Kostenveranlassung, sondern um eine ausschließlich quantitativ am Ergebnis eines erhöhten Steueraufkommens orientierte Tatbestandsabgrenzung. Die zusätzliche

Belastung durch Wegekosten für Entfernungen bis zu 20 km kann mangels einer korrespondierenden Abstimmung der Höhe des allgemeinen Arbeitnehmer-Pauschbetrags auch nicht unter Hinweis auf diesen allgemeinen Pauschbetrag „hinwegtypisiert“ werden.

3. Schließlich fehlt es auch an einem den Gesetzgeber „befreienden“ grundlegenden Systemwechsel oder einer neuen Zuordnungsentscheidung. Die dem Steuergesetzgeber zustehende Gestaltungsfreiheit umfasst zwar von Verfassungs wegen auch die Befugnis, neue Regeln ohne Bindung durch Grundsätze der Folgerichtigkeit an frühere Grundentscheidungen einzuführen. Einen zulässigen Systemwechsel kann es jedoch ohne ein Mindestmaß an neuer Systemorientierung nicht geben. Anderenfalls ließe sich jedwede Ausnahmeregelung als (Anfang einer) Neukonzeption deklarieren. Die neuen Bestimmungen zur räumlichen Abgrenzung abzugsfähiger Wegekosten lassen eine Orientierung an einer – etwa nach und nach zu verwirklichenden – neuen Grundkonzeption nicht erkennen. Der generelle Ausschluss der Wegeaufwendungen aus dem Tatbestand der Werbungskosten und die gleichzeitige Anordnung, die Kosten für Wege ab 21 km „wie“ Werbungskosten zu behandeln und für diese eine aufwandsunabhängige Entfernungspauschale anzusetzen, ist durch eine widersprüchliche Verbindung und Verschränkung unterschiedlicher Regelungsgehalte und Regelungsziele gekennzeichnet und beruht nicht auf einer übergreifenden Konzeption: Insbesondere lässt sich die praktische Aufrechterhaltung der vorangehenden Rechtslage für Wege ab 21 km mangels plausibler Härtekriterien als Härtefallregelung nicht rechtfertigen, und die aufwandsunabhängige Pauschale wirkt, wie die frühere unbeschränkte Entfernungspauschale, in den Fällen fehlenden oder geringeren Aufwands wegen kostenfreier oder -günstiger Transportmöglichkeiten als Subvention zur Förderung verkehrs- und umweltpolitischer Ziele. Diesen Zielen aber widerspricht der Einsatz der Pauschale als Härterege lung, denn so werden gerade Wahl und Aufrechterhaltung längerer Wegstrecken und damit die Entscheidung für verkehrs- und umweltpolitisch weniger erwünschtes Verhalten belohnt, während die Entscheidung für nahes Wohnen am „Werkstor“ zielwidrig benachteiligt wird.

IV. Kommentar

Das Bundesverfassungsgericht hat die Kürzung der Pendlerpauschale für unwirksam erklärt und damit die seit 2007 geltende Änderung und Begrenzung der abziehbaren Werbungskosten verworfen. Die Entscheidung bedeutet praktisch, dass rückwirkend ab 2007 wieder die alte Pendlerpauschale gilt. Der normale Arbeitnehmer – dessen Arbeitseinkommen vom Finanzamt auf den Cent genau besteuert wird – kann sich über diese Entscheidung „freuen“. Er kann aber auch die Frage stellen, was der tiefere Sinn einer Steuergesetzgebung ist, die – wie am Beispiel § 9 Einkommensteuergesetz in Ansätzen sichtbar – schon bei der Regelung eher einfacher Sachverhalte schwer verständlich oder gar unverständlich kompliziert ist. Er kann auch die Frage stellen, wie es zu erklären ist, dass Fachjuristen im Bundesfinanzministerium Gesetze produzieren, die vom Bun-

desverfassungsgericht nicht akzeptiert werden. Der normale Arbeitnehmer wird auch die Frage stellen, was es bedeutet, wenn das Bundesfinanzministerium Anfang Februar 2009 die Finanzbehörden anweist, die Rückerstattung der Pendlerpauschale mit einem Vorläufigkeitsvermerk zu versehen. Dies führt doch in einer ohnehin verwirrenden Lage noch zu zusätzlicher Irritation. Das Ministerium hält es aber für unabdingbar, die Steuerbescheide vorläufig zu erlassen – und damit wird schon ein weiteres Problem sichtbar: Das Bundesverfassungsgericht hat der Bundesregierung nicht die grundsätzliche Neuregelung der Kilometergeldregelung untersagt. Es hat nur bestimmt, dass eine neue Regelung in sich konsistent und auch für Härtefälle gerüstet sein muss. Insofern kann erwartet werden, dass es 2010 zu einer Kürzung der abziehbaren Fahrtkosten oder einer anderen Änderung kommt. Eine Neuregelung der Pendlerpauschale wird dann evtl. besser begründet und dadurch verfassungsrechtlich sicherer sein. Eine Garantie *dafür* gibt es aber nicht. Gewiss ist jedoch dies: Für das Bundesfinanzministerium ist lt. Aussagen auf den amtlichen Internetseiten Klarheit und Steuergerechtigkeit das Ziel der Politik. Die Bürgerinnen und Bürger werden das sofort glauben. Regierungsstellen sowie Steuerberater und Wirtschaftsprüfer und nicht zuletzt Vermögens- und Anlageberater diverser Banken werden ihre Beiträge zur Erreichung dieser Ziele leisten.

Der normale Bürger wird – so er die politischen Entwicklungen aufmerksam beobachtet – auch den Eindruck haben, dass die Auseinandersetzungen um die Pendlerpauschale teilweise bizarre Züge hatten und dass die Entwicklungen aus heutiger Sicht die Relativität politischer Konflikte auf geradezu groteske Weise deutlich machen. Es wurde mit dramatischen Hinweisen auf die hohe Staatsverschuldung und die Haushaltslage um zweieinhalb Milliarden Euro höhere Steuereinnahmen gestritten. Dann spülte die durch schier grenzenlose Geldgier vieler TOP-Manager sowie Anleger und Anlageberater und die durch ungeheuerliches Versagen vieler Ökonomen/Banker entstandene internationale Finanzkrise die Argumente vom Tisch: In großer zeitlicher Nähe zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurden von der Bundesregierung ein „Rettungsschirm“ für Banken in Höhe von 500 Milliarden Euro sowie ein Konjunkturpaket I über 32 und ein Konjunkturpaket II über 50 Milliarden Euro „aufgelegt“. Diese Maßnahmen haben mit der Abschaffung der Pendlerpauschale nichts zu tun. Aber: Der normale Arbeitnehmer – dem die Steuern auf den Cent genau abgerechnet werden und der den Euro zweimal umdrehen muss – nimmt Berichte über die penible Rechtsprechung zur Pendlerpauschale sowie die sich überschlagenden Berichte zur Finanzkrise und im Übrigen auch noch Berichte über Steuerhinterziehungen von Großverdienern gleichzeitig wahr.

Auf die politisch kontroversen Diskussionen zur Pendlerpauschale geht das Bundesverfassungsgericht nur am Rande ein. Die Klärung dieser Fragen ist ja auch nicht seine Aufgabe. Die Bürger und Politiker sollten sie aber im Blick auf künftige Regelungen stellen. Dabei muss gesehen werden, dass staatlicherseits etwa über die Agenturen für Arbeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes mehr und mehr Flexibilität erwartet wird. Es muss gesehen werden, dass die Lockerung des Arbeitsrechts zu Arbeitsvertragsbefristungen und Leiharbeit führt. Schließlich ist auch dies zu bedenken: Staatliche Planungen zu Gewerbegebieten nehmen auf die Familienbedürfnisse oft nicht die wünschenswerte Rücksicht. Das

alles führt zu höheren Kosten für Fahrten zwischen Wohnorten und Arbeitsplätzen. Die Möglichkeit der Anrechnung dieser Kosten kann für den Arbeitsmarkt förderlich sein. Und schließlich kann durch eine Möglichkeit der Anrechnung von Fahrtkosten auch ein – wenn auch kleiner – Beitrag zur Förderung des Familienlebens erreicht werden. Andererseits verdienen diese Punkte Beachtung: Eine Pendlerpauschale kann den Effekt der Förderung der Trennung von Wohn- und Arbeitsbereichen haben (Wohnen „im Grünen“ und Arbeiten in der Stadt). Sie kann zu einer Verschärfung der Verkehrsprobleme in Ballungsräumen und zur Verödung der Innenstädte beitragen und zu einer Zersiedelungsprämie werden. Die Pendlerpauschale kann auch als Benachteiligung der Arbeitnehmer gesehen werden, die einen Wohnort in der Nähe des Arbeitsplatzes beziehen und dort oft hohe Mietkosten haben. Diese Kosten können sie ja steuerlich nicht absetzen. In ökonomischer Sicht kann sogar die Frage gestellt werden, ob weite Arbeitswege extra besteuert werden sollten, weil sie erhöhten Fahraufwand und damit soziale Kosten verursachen und weil sie – da in den Fahrzeiten nicht gearbeitet wird – nichts zum volkswirtschaftlichen Wohlstand beitragen. Eine empirisch verlässliche Klärung dieser Probleme ist aber kaum möglich. Die Wirklichkeit ist zu widersprüchlich.

Anmerkungen

- 1 BVerfG, 2 BvL 1/07 vom 9.12.2008
- 2 Pressemitteilung Nr. 103/2008 vom 9. Dezember 2008 (hier in Teilen abgedruckt).