

Die Schwachstellen der Pendlerpauschale

Warum die gegenwärtige steuerliche Berücksichtigung der Kosten für den Arbeitsweg ökologisch schädlich und sozial unausgewogen ist und worauf es bei einer Reform ankommt

HINTERGRUNDPAPIER

Agora Verkehrswende

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin

T: +49 (0) 30 700 1435-000

F: +49 (0) 30 700 1435-129

www.agora-verkehrswende.de

info@agora-verkehrswende.de

10.08.2022

Projektleitung

Benjamin Fischer

benjamin.fischer@agora-verkehrswende.de

Mitarbeit

Dr. Carl-Friedrich Elmer

carl-friedrich.elmer@agora-verkehrswende.de

Philipp Kosok

philipp.kosok@agora-verkehrswende.de

Inhalt

1	Ergebnisse und Empfehlungen.....	3
2	Einleitung.....	4
3	Die soziale Dimension steigender Verbraucherpreise im Verkehrssektor.....	5
3.1	Einordnung der kurz- und langfristigen Preisentwicklung.....	5
3.2	Wie hohe Kraftstoffpreise auf Pendelnde wirken.....	8
4	Entfernungspauschale: Nettoprinzip versus Umweltschutz.....	11
4.1	Steuersystematischer Hintergrund.....	11
4.2	Gegenwärtige Regelung.....	12
4.3	Internationaler Vergleich.....	14
5	Reformbedarf und Ausgestaltungsoptionen.....	15
5.1	Sozial- und umweltpolitische Einordnung der Entfernungspauschale.....	15
5.2	Rechtlicher Spielraum für Reformen.....	17
5.3	Reformgestaltung.....	18
6	Quellenverzeichnis.....	20

1 Ergebnisse und Empfehlungen

Statt die Entfernungspauschale weiter zu erhöhen, sollte die steuerliche Abzugsfähigkeit von Pendelkosten reformiert und das Subventionsniveau langfristig abgesenkt werden. Eine höhere Pauschale würde weder den aktuellen energiepolitischen Herausforderungen noch den klimapolitischen Zielsetzungen Rechnung tragen. Auch aus sozialpolitischer Sicht wäre eine weitere Erhöhung kontraproduktiv.

Die Pendlerpauschale geht mit negativen Umweltwirkungen einher. Niedrigere Kosten je Pendelkilometer führen zu längeren Pendelwegen und damit zu mehr Zersiedelung, Lärm, Luftschadstoffen und Treibhausgasen. Aufgrund der generellen Dominanz von (Verbrenner-)Pkw entfällt zudem ein Großteil der Entlastungswirkung der Pendlerpauschale auf die Autonutzung. So wirkt die Pauschale den Umwelt- und Klimaschutzzielen der Bundesregierung direkt entgegen. Die kürzlich beschlossene zusätzliche Erhöhung der Pauschale für Pendelwege ab dem 21. Kilometer zeigt daher in die falsche Richtung, ebenso Forderungen nach einer weiteren Anhebung.

Eine Anhebung der Pendlerpauschale entlastet vor allem einkommensstarke Haushalte. Als Instrument zur sozialen Abfederung steigender Mobilitätskosten ist die Entfernungspauschale ungeeignet. Denn die effektive Höhe der steuerlichen Entlastung steigt mit dem Einkommensteuersatz sowie der Höhe der sonstigen Werbungskosten. Insgesamt ergibt sich so eine regressive Verteilungswirkung – die relative Entlastung fällt mit geringerem Einkommen niedriger aus. Die zwischenzeitlich eingeführte Mobilitätsprämie für Personen mit sehr niedrigem Einkommen kann dieses Defizit nicht kompensieren.

Der Gesetzgeber hat für eine Umgestaltung der Pendlerpauschale weitreichenden Handlungsspielraum. Eine Reform der Pendlerpauschale, ausgerichtet an verkehrs- und umweltpolitischen Lenkungszielen, ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Auch eine weitgehende, gegebenenfalls schrittweise Abschaffung erscheint möglich. In vielen europäischen Ländern werden Pendelkosten schon heute steuerlich nicht berücksichtigt oder die Abzugsfähigkeit ist nach ökologischen oder sozialen Kriterien ausgestaltet.

Eine ökologisch-soziale Reform der Entfernungspauschale, wie vom Koalitionsausschuss im Februar in Aussicht gestellt, ist wichtiger Bestandteil einer Fairkehrswende. Kurzfristig könnte eine budgetneutrale Umwandlung der Pauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld einkommensarme Pendler:innen gezielt stärken und gleichzeitig die Anreize zu hohen Pendeldistanzen bei finanziell Bessergestellten senken. Wege zur Arbeit sollte jedoch nur für eine – möglichst kurze – Übergangszeit pauschal subventioniert bleiben. Der schrittweise Ausstieg aus der Subventionierung von Pendelkosten sollte daher in einer Reform bereits angelegt sein. Agora Verkehrswende plant, in einer weiterführenden Studie Empfehlungen für eine Reform der Entfernungspauschale zu entwickeln.

2 Einleitung

Wenn der Benzinpreis steigt, stehen finanzielle Entlastungen für Pendler:innen schnell auf der politischen Tagesordnung. Denn Pendler:innen können auf ihre Mobilität kurzfristig kaum verzichten und legen zum Teil täglich lange Strecken zurück. Zu den umstrittensten Entlastungsinstrumenten zählt hierbei die Entfernungspauschale (auch: Pendlerpauschale). Sie ermöglicht es Erwerbstätigen, ihre Pendelkosten steuerlich geltend zu machen, und umgekehrt ermöglicht sie es dem Staat, die Pendelkosten zu beeinflussen.

Je höher die Pauschale, desto höher die Steuerersparnis und desto größer die Entlastung. So lautet das Argument derer, die bei hohen Spritpreisen auf die Pendlerpauschale setzen. Doch gerade einkommensschwache Haushalte werden über dieses Instrument nicht oder nur zeitverzögert erreicht. Zudem regt die Pauschale dazu an, lange Wege zurückzulegen und damit mehr Treibhausgasemissionen zu verursachen. Der klimapolitisch gewünschte Lenkungseffekt von höheren Preisen für CO₂-intensive Produkte und Dienstleistungen wird damit unterlaufen. Auch das Ziel, die Abhängigkeit von Ölimporten zu reduzieren, wird konterkariert, so lange klimaneutrale Verkehrssysteme noch nicht flächendeckend eingeführt sind. Und auch klimaneutrale Mobilität geht mit Emissionen von Feinstaub oder Flächenverbrauch einher. Deshalb wird schon lange über eine Reform der Pendlerpauschale diskutiert. Die Pauschale unmittelbar und ersatzlos zu streichen, ist hingegen allein aus Gründen des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes keine Option.

In den letzten Jahren wurde die Höhe der Pendlerpauschale zweimal angepasst: So wurde im Rahmen der Einführung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe beschlossen, die Steuerpauschale ab dem 21. Entfernungskilometer in zwei Schritten befristet bis Ende 2026 zu erhöhen. Und im Rahmen des ersten Entlastungspakets 2022 der Bundesregierung wurde die zweite Erhöhung der Pendlerpauschale rückwirkend auf den Jahresbeginn 2022 vorgezogen. Die Anhebung der Pauschale soll die von gestiegenen Mobilitätskosten besonders betroffenen Fernpendler:innen entlasten und ist insofern sozialpolitisch begründet. Gleichzeitig hat die Koalition noch für diese Legislaturperiode eine Neuordnung der Pendlerpauschale angekündigt, die ökologische und soziale Belange der Mobilität besser berücksichtigen soll.¹

Der Handlungsdruck wächst, sowohl durch die angespannte sicherheitspolitische Lage und die hohen Kraftstoffpreise als auch durch die Klimakrise und den Rückstand bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen. Die Bundesregierung sollte daher die angekündigte strukturelle Reform der Pendlerpauschale zügig angehen. Dieses Papier zeigt, wie die Entfernungspauschale wirkt, warum die aktuelle Regelung ökologisch und sozial schädlich ist und worauf es bei einer Reform ankommt.²

¹ Vgl. BMF (2022).

² Die Autoren danken allen Gutachtern dieses Hintergrundpapiers, insbesondere Stefan Bach (DIW), für ihre hilfreichen Kommentare.

3 Die soziale Dimension steigender Verbraucherpreise im Verkehrssektor

3.1 Einordnung der kurz- und langfristigen Preisentwicklung

Die aktuelle Bundesregierung hat vor dem Hintergrund der Energiepreisentwicklung seit Beginn des Jahres 2022 zwei umfangreiche Entlastungspakete beschlossen. So zeigte sich seit Jahresbeginn 2021 im Verkehrssektor eine stetige und vorübergehend (mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine) eine sehr steile Entwicklung der nominalen Kraftstoffpreise nach oben. Im März 2022, dem vorläufigen Höhepunkt des Preisanstiegs, lag der Verbraucherpreis für Benzin und Diesel dann etwa 41 Prozent über dem Jahresdurchschnitt 2021 und etwa 73 Prozent über dem Jahresdurchschnitt 2020. Zuletzt sind die Verbraucherpreise für Kraftstoffe wieder leicht gesunken.³

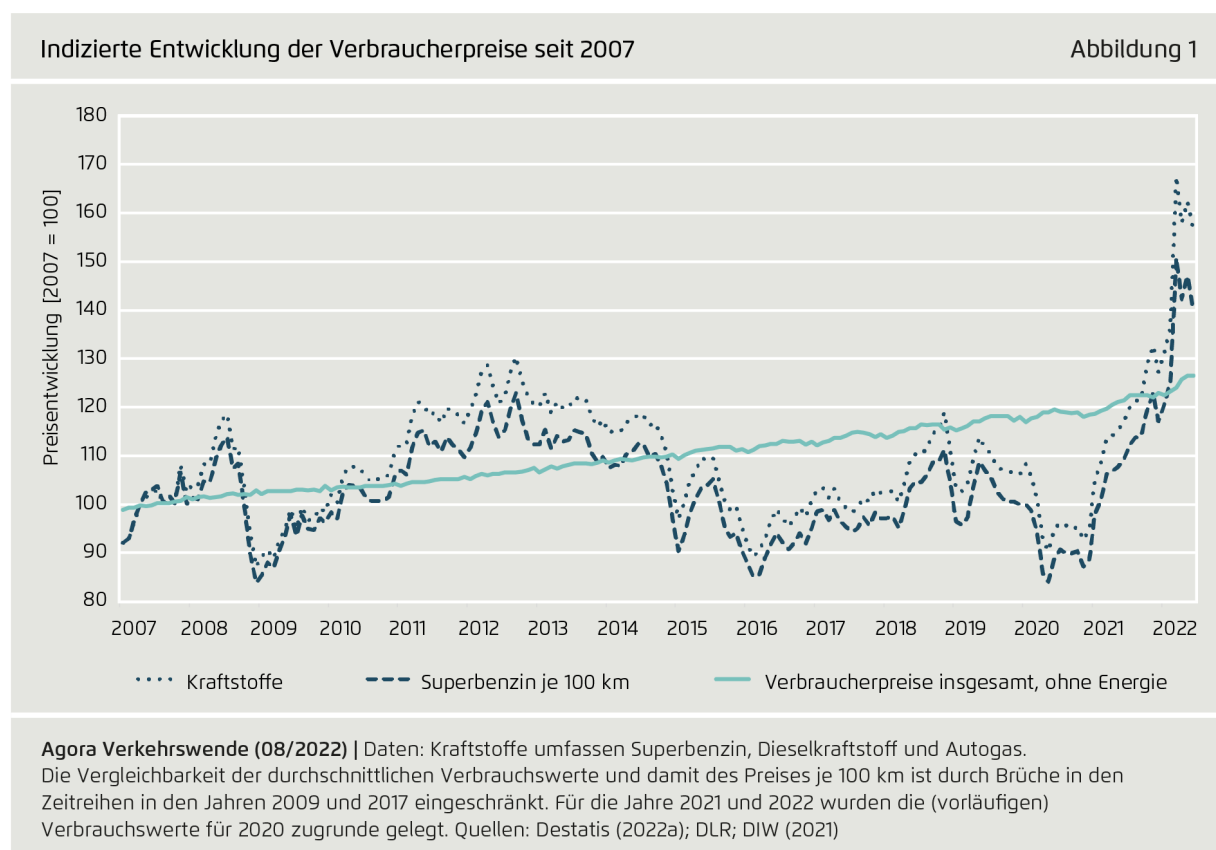
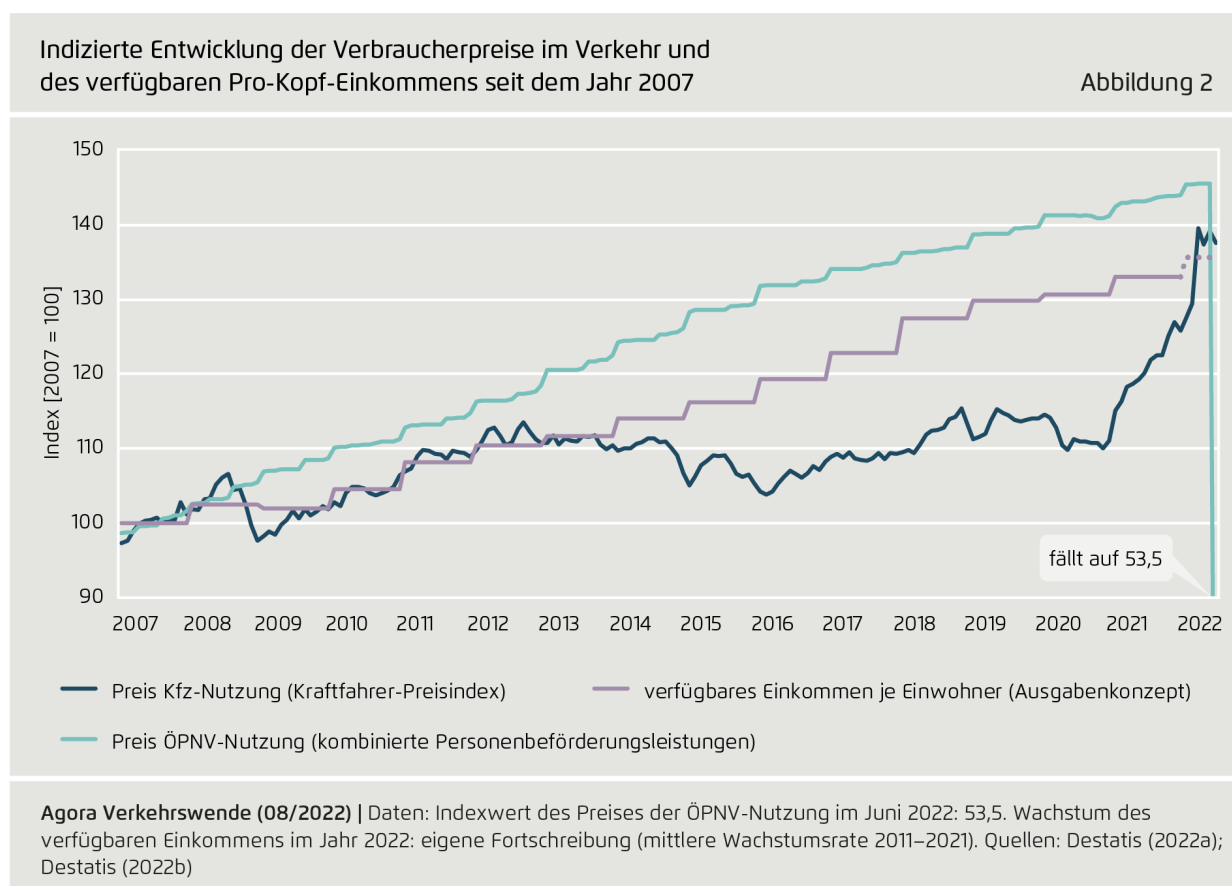


Abbildung 1 zeigt jedoch, dass der Preisanstieg seit Jahresbeginn 2021 von einem im längerfristigen Vergleich sehr niedrigen Niveau startete: Der durchschnittliche Kraftstoffpreis des Jahres 2020 bildete neben den Jahren 2009 und 2016 einen der Tiefpunkte eines in den letzten 15 Jahren bis März 2022 insgesamt seitwärts verlaufenden Preistrends (zum Vergleich: Aufwärtstrend bei Verbraucherpreisen exklusive Energie). Berücksichtigt man die zwischenzeitlichen Fortschritte bei der Effizienz der Motoren, die zu einem im Durchschnitt

³ Hierzu hat insbesondere die Energiesteuersenkung im Juni 2022 beigetragen, auch, wenn diese vermutlich nicht vollständig an die Endverbraucher:innen weitergegeben wurde.

niedrigeren spezifischen Verbrauch der Bestands-Pkw geführt haben, zeigte sich eine noch stärker gedämpfte Entwicklung (siehe „Superbenzin je 100 km“ in Abbildung 1). Für die Bewertung des aktuellen Preisniveaus ist zudem zu beachten, dass die Kraftstoffpreisentwicklung generell durch eine starke Schwankung gekennzeichnet ist, wodurch Höhe und Richtung der Änderungsraten stark vom gewählten Vergleichszeitraum abhängen.

Eine Fixierung auf die Preisentwicklung an der Zapfsäule verengt zudem den Blick auf eine einzelne Kostenkomponente des Autofahrens beziehungsweise des Personenverkehrs insgesamt. Einen langfristigen und umfassenden Einblick in die Preisentwicklung im Verkehr ermöglichen die Indizes des Statistischen Bundesamts (siehe Abbildung 2). So sind die nominalen Gesamtkosten des Autofahrens, zusammengefasst im Kraftfahrer-Preisindex zwischen März 2007 und März 2022 durchschnittlich um 2,3 Prozent jährlich gestiegen.⁴



Setzt man dem Anstieg des Kfz-Preisindex die Entwicklung der (nominalen) verfügbaren Einkommen der Haushalte gegenüber, die zwischen 2007 und 2021 ebenfalls um etwa 2,3 Prozent jährlich wuchsen, zeigt sich, dass Autofahren selbst zu Preisen aus dem März 2022 kaufkraftbereinigt und im Durchschnitt kaum teurer ist als vor 15 Jahren. Ebenso kann ein Haushalt mit Durchschnittseinkommen bei einem Benzinpreis von zwei Euro zusammengenommen etwa

⁴ Der Kraftfahrer-Preisindex umfasst neben Kraftstoffen auch die Anschaffungs- und weitere Unterhaltskosten wie Ersatzteile, Pflegemittel, Reparatur, Inspektion, Stellplatzmiete, Versicherung und Steuern.

gleich viele Kilometer zurücklegen wie im bisherigen Rekordjahr vor zehn Jahren, als der nominale Preis für Benzin rund 40 Cent darunter lag.⁵

Die nominalen Kosten des Autofahrens sind im längerfristigen Vergleich zudem langsamer gestiegen als die Verbraucherpreise im öffentlichen Personennahverkehr („kombinierte Personenbeförderungsdienstleistungen“). Letztere haben zwischen Mai 2007 und Mai 2022 jährlich um durchschnittlich 2,6 Prozent zugelegt; infolge des 9-Euro-ÖPNV-Monatstickets der Bundesregierung sind die Preise im öffentlichen Nahverkehr im Juni 2022 zwar stark gesunken, diese Preissenkung ist allerdings auf drei Monate begrenzt. Sofern keine Nachfolgeregelung gefunden wird, ist ab September 2022 daher mit einem Wiederanstieg auf das vorherige Preisniveau zu rechnen. Bei einem Durchschnittsgehalt muss für typische Verbundtarife des öffentlichen Verkehrs dann wieder ein größerer Teil des Haushaltsbudgets aufgewendet werden als noch vor fünfzehn Jahren, denn während die mittleren Einkommen seitdem nominal um knapp vierzig Prozent zulegen, stiegen die ÖPNV-Preise um fast die Hälfte.

Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass die Einkommen im betrachteten Zeitraum nicht gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen gestiegen sind. Studien zur Entwicklung der Einkommensverteilung legen nahe, dass in Deutschland Personen mit geringem Einkommen insbesondere zu Beginn und Mitte der 2000er-Jahre vom Einkommenswachstum in den mittleren und oberen Einkommensgruppen abgehängt waren und diesen Rückstand auch bis zum Ende des vergangenen Jahrzehnts nicht aufholen konnten.⁶ Derweil gelten für diese Bevölkerungsgruppe an der Tankstelle, auf dem Fahrzeugmarkt und in vielen Fällen auch an den Ticketautomaten des öffentlichen Verkehrs die gleichen Preise.⁷

Einkommensarme Haushalte sind bei schnellen, unerwarteten Preissteigerungen besonders vulnerabel. Sie wenden oft einen Großteil ihres laufenden Einkommens für Konsumausgaben auf und verzichten entsprechend darauf, nennenswerte finanzielle Rücklagen zu bilden; teilweise müssen sie sogar (noch) vorhandene Rücklagen zur Aufrechterhaltung ihres Konsumniveaus verwenden. Steigt der Preis eines Gutes, fehlt solchen Haushalten regelmäßig die Möglichkeit, den Preisanstieg kurzfristig über eine Verringerung der Sparquote zu kompensieren und damit die Einschränkung des Konsums in die Zukunft zu verlagern. Stattdessen muss eine Verhaltensanpassung stärker über die kurzfristige Konsumstruktur erfolgen, was in der Regel eine geringere Nachfrage nach dem teurer gewordenen Produkt nach sich zieht. Im Bereich der erwerbsbedingten Mobilität ist dies jedoch nicht immer möglich, wenn zum Beispiel bereits die günstigste verfügbare Alternative für den Arbeitsweg genutzt wird und die Pendeldistanz kurzfristig oder selbst mittelfristig nicht verringert werden kann. Dann bleibt den betroffenen Haushalten lediglich die Option, den Konsum anderer Waren und Dienstleistungen einzuschränken. Problematisch ist dies insbesondere, wenn davon Grundbedürfnisse wie Wohnen und Ernährung betroffen sind.

⁵ Auch hier hat die Wahl des Referenzzeitraums Einfluss auf den Befund. Ausgehend vom Preisniveau vom März 2022 zeigt sich ein deutlicher Kaufkraftverlust in Bezug auf die Autonutzung in erster Linie für den Referenzzeitraum ab 2015, in dem sich der Rohölpreis auf einem eher niedrigen Niveau bewegte.

⁶ Vgl. IW (2020).

⁷ Eine wichtige Ausnahme bilden hier die auf kommunaler Ebene organisierten und ausgestalteten Sozialtickets für Empfänger:innen von Sozialleistungen.

Insofern ergibt sich aus der Preisentwicklung bei Kraftstoffen in erster Linie sozialpolitischer Handlungsbedarf: Während Personen mit hohen und sehr hohen Einkommen die im Frühjahr 2022 beobachteten Preisanstiege mehrheitlich stemmen können, geraten Personen mit geringen Einkommen schnell unter finanziellen Druck. Entlastungsmaßnahmen sollten entsprechend zielgerichtet ausgestaltet werden.⁸

Fazit: Im längerfristigen Vergleich hat sich die durchschnittliche Kaufkraft in Bezug auf die Nutzung eines eigenen Pkw insgesamt kaum verringert. Insbesondere bei Autofahrer:innen mit mittleren bis hohen Einkommen kann auch bei Kraftstoffpreisen um zwei Euro von einer übermäßigen Kostenbelastung kaum die Rede sein. Der Relativpreis der Autonutzung im Verhältnis zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs ist sogar über lange Zeit gesunken. Der zeitweise steile Anstieg der Kraftstoffpreise stellt vor allem Haushalte mit geringem finanziellem Spielraum und limitierten Ausweichmöglichkeiten vor eine große Herausforderung.

3.2 Wie hohe Kraftstoffpreise auf Pendelnde wirken

Wohnort und Arbeitsstätte sind für die meisten Menschen nicht kurzfristig veränderbar, und auch die Mobilitätsoptionen sind für einen gegebenen Arbeitsweg oft eingeschränkt. Pendler:innen sind daher kurzfristigen Preisänderungen im Verkehr besonders stark ausgesetzt. Soziale Kompensationsmaßnahmen für Pendler:innen stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den ambitionierten Umwelt- und Klimaschutzzielen der Bundesregierung. Entlastungsmaßnahmen können die Anreize zu kürzeren, umweltverträglicheren Pendelwegen abschwächen. Die Maßnahmen sollten daher möglichst eng auf besonders betroffene Personen fokussiert sein. Die individuelle Betroffenheit von Preisänderungen im Verkehr ergibt sich bei Erwerbstätigen vor allem aus dem eigenen ökonomischen Status, der Länge des Arbeitswegs, den genutzten Verkehrsmitteln sowie vorhandenen Anpassungsmöglichkeiten.

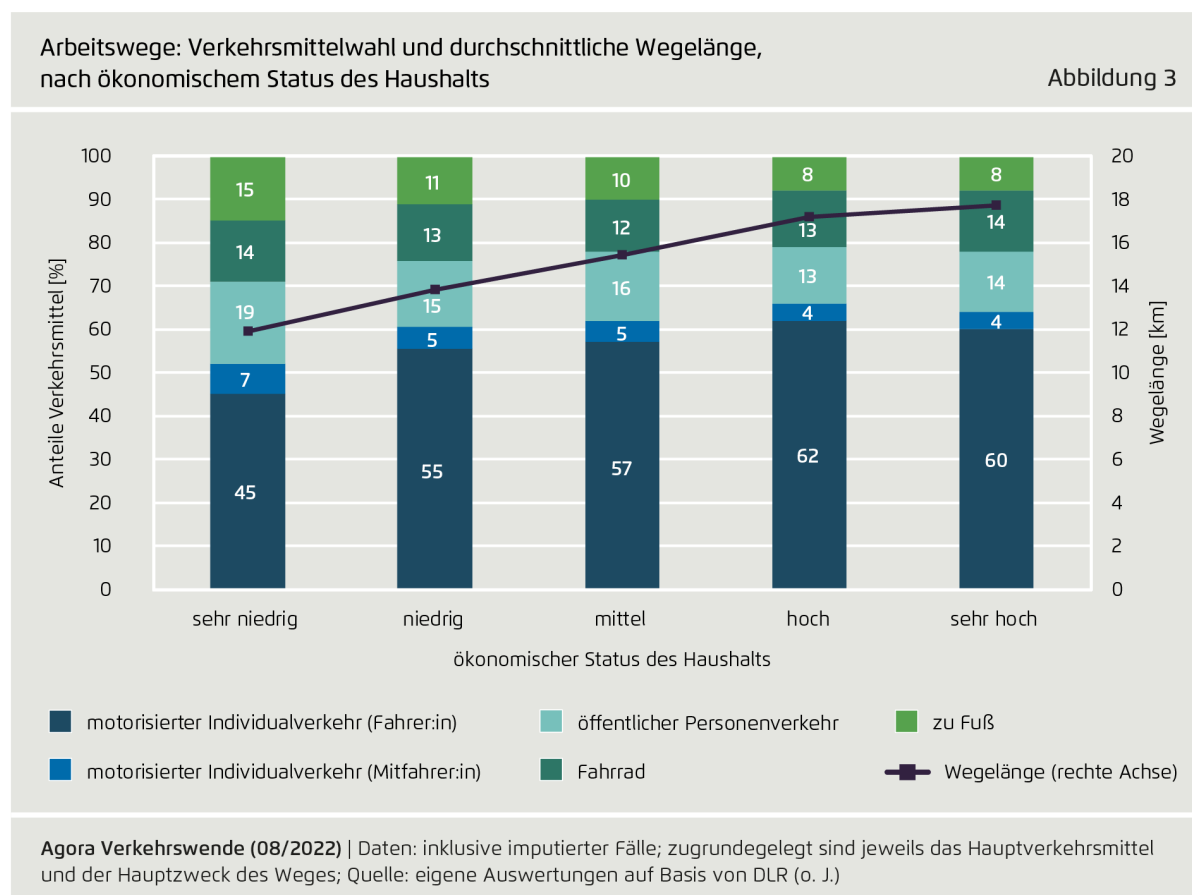
Erwerbstätige mit langem Arbeitsweg und damit hohen Wegekosten sind vergleichsweise selten in den unteren Einkommensklassen zu finden, denn die durchschnittliche Länge des Arbeitswegs sinkt mit dem Einkommen, wie eine Auswertung von Befragungsdaten der Studie Mobilität in Deutschland (MiD) aus dem Jahr 2017 zeigt (siehe Abbildung 3). Auswertungen auf Basis von Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kommen zu einem sehr ähnlichen Ergebnis: So pendelten Erwerbstätige aus dem untersten Fünftel der Verteilung des verfügbaren, bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens täglich etwa 10 Kilometer weit, wogegen Erwerbstätige aus dem obersten Einkommensfünftel etwa 18 Kilometer Entfernungsdistanz zurücklegten.⁹

Die Verkehrsmittelwahl ist eng mit der Wegelänge verknüpft, wobei längere Wege häufiger mit dem Pkw zurückgelegt werden. Entsprechend steigt der Anteil der Pendler:innen, die ein Kraftfahrzeug als Hauptverkehrsmittel für den Weg zur Arbeit nutzen, mit dem Einkommen. Nach

⁸ Zur Frage, welche Entlastungsmaßnahmen vor dem Hintergrund hoher Energiepreise sinnvoll erscheinen und welche nicht, siehe auch den Blog-Beitrag „Teures Benzin: Einkommen stärken statt Preise kappen“ (vgl. Agora Verkehrswende 2022).

⁹ Vgl. FU; IZA (2016), S. 111.

Daten der MiD-Studie beläuft sich der Anteil der Personen, die ein Auto für den Arbeitsweg nutzen, bei Haushalten mit einem hohen oder sehr hohen ökonomischen Status auf über 60 Prozent. Bei Haushalten mit einem sehr niedrigen ökonomischen Status liegt dieser Anteil mit etwa 45 Prozent deutlich niedriger (siehe Abbildung 3).¹⁰ Einkommensarme Haushalte nutzen für ihren Arbeitsweg dagegen überdurchschnittlich häufig den öffentlichen Personenverkehr als Hauptverkehrsmittel oder gehen zu Fuß zur Arbeit.¹¹



Einkommensarme Fernpendler:innen, die wegen fehlender Verkehrsmittelalternativen auf die Pkw-Nutzung angewiesen sind, haben bei steigenden Kraftstoffpreisen tendenziell seltener die Möglichkeit, ihre zurückgelegten Arbeitsweg-Kilometer anzupassen. Dazu zählt die Verlagerung des Wohnorts näher an die Arbeitsstätte heran, die mit Umzugs- und häufig (deutlich) höheren Wohnkosten einhergeht, und in Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt oft schlicht nicht möglich ist. Und dazu gehört das vermehrte digitale Arbeiten von zu Hause, das vor allem hochqualifizierten und tendenziell einkommensstarken Beschäftigten, Selbstständigen und Erwerbstätigen im Dienstleistungs- und Verwaltungssektor möglich ist.¹²

Mit Blick auf gestiegene Kraftstoffpreise und den steigenden CO₂-Preisfad kommt hinzu, dass die Ausweichreaktion auf im Betrieb emissionsfreie batterieelektrische Pkw (BEV) aufgrund der noch fehlenden Marktdurchdringung der BEVs auf dem Gebrauchtwagenmarkt vorerst

¹⁰ Einschließlich Nutzung von Krafträdern (motorisierter Individualverkehr).

¹¹ Eigene Auswertung von *Mobilität in Tabellen*, siehe DLR (o. J.).

¹² Vgl. DIW (2016).

einkommensstärkeren Haushalten vorbehalten bleibt.¹³ Auch das Privileg einer Dienstwagennutzung für den Weg zur Arbeit, die im Vergleich günstig und teilweise von der Kraftstoffpreisentwicklung entkoppelt ist, wird Beschäftigten niedriger Gehaltsklassen nur selten zuteil.¹⁴

Fazit: Einkommensarme Pendler:innen sind von höheren Preisen im Verkehr besonders betroffen. Ihre Zahl ist jedoch begrenzt. So sind Fernpendler:innen eher selten einkommensarm. Zudem nutzen Personen mit geringem Einkommen für den Weg zur Arbeit häufiger öffentliche Verkehrsmittel, ein Fahrrad oder den Fußweg und seltener einen Pkw als Personen mit hohem Einkommen.

¹³ Vgl. Agora Verkehrswende (2021) sowie FEST; FÖS (2021).

¹⁴ Vgl. Agora Verkehrswende; Öko-Institut (2021).

4 Entfernungspauschale: Nettoprinzip versus Umweltschutz

Die Nutzung der Entfernungspauschale als steuerliches Entlastungsinstrument für Pendler:innen ist in der Bevölkerung beliebt.¹⁵ Die Pauschale ist eine der regelmäßig genannten politischen Instrumente im Zusammenhang mit steigenden Mobilitätskosten. Die konkrete Wirkungsweise sowie die sich daraus ergebenden Vor- und Nachteile des Instruments bleiben dabei jedoch oft nebulös. Daher werden diese auf den folgenden Seiten näher erläutert.

4.1 Steuersystematischer Hintergrund

Die Entfernungspauschale ist Teil der Werbungskosten, die das zu versteuernde Einkommen und damit indirekt die Einkommensteuerschuld von Erwerbstätigen vermindern.¹⁶ Sie gilt grundsätzlich auch bei Selbstständigen. Die Berücksichtigung der Aufwendungen für den Weg zur Arbeit folgt dem im deutschen Einkommensteuerrecht verankerten objektiven Nettoprinzip. Dieses besagt, dass Einkommen, welches für die Erzielung von Einnahmen aufgewendet wird (Werbungskosten beziehungsweise Betriebsausgaben), nicht besteuert werden darf. Das Nettoprinzip ergibt sich aus dem steuerrechtlichen Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit, das wiederum Ausfluss des allgemeinen Gleichheitssatzes (Artikel 3 Grundgesetz) ist.

Befürwortende der Pendlerpauschale berufen sich zumeist auf das Nettoprinzip, wenn über eine Abschaffung oder Neugestaltung der steuerlichen Wegekostenberücksichtigung debattiert wird. Es ist allerdings umstritten, inwieweit die Aufwendungen für die Fahrten zum Arbeitsplatz tatsächlich als beruflich veranlasst zu werten sind. Für eine berufliche Veranlassung spricht, dass der Gang oder die Fahrt zur Arbeit zumeist notwendig ist, um einer beruflichen Tätigkeit nachgehen zu können. Zudem ist eine gewisse Entfernung zur Arbeitsstätte oft unvermeidbar, wenn zum Beispiel mehrere Mitglieder eines Haushalts an unterschiedlichen Orten beruflich tätig sind, oder wenn parallel zur Erwerbstätigkeit auch Pflege- oder Betreuungsleistung für eine an einen bestimmten Ort gebundene Person geleistet wird.

Dagegen spricht, dass die Distanz zur Arbeitsstätte maßgeblich von der Wahl des Wohnortes abhängt, die wiederum eine private Entscheidung darstellt. Zudem hängt die Höhe der Wegekosten vom gewählten Verkehrsmittel ab. Die Betonung der Kontra-Argumente führen im Extremfall zum sogenannten Werkstorprinzip, nach dem steuerrechtlich relevante Aufwendungen erst mit dem Erreichen „des Werkstors“, also der Arbeitsstätte, anfallen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Urteil aus dem Jahr 2008 die Aufwendungen für den Weg zur Arbeit deshalb als sowohl beruflich als auch privat (mit-)veranlasste, „gemischte

¹⁵ Vgl. ADAC (2021).

¹⁶ Bei Selbstständigen gelten die Regelungen weitgehend analog. Aus Gründen der Verständlichkeit beschränkt sich dieser Text auf die steuerlichen Regelungen für Arbeitnehmer:innen.

Aufwendungen“ eingestuft.¹⁷ Aus Sicht des Gerichts ergeben sich für den Gesetzgeber daher erhebliche Spielräume darin, die „typische“ private Mitveranlassung von Pendelkosten bei der Festlegung der Abzugsfähigkeit zu berücksichtigen („typisieren“ und „pauschalisieren“), weshalb die tatsächlichen Aufwendungen für den Arbeitsweg nur unter bestimmten Bedingungen Berücksichtigung finden. Dabei können gemäß BVerfG-Urteil auch Ziele einfließen, die eine Einschränkung der Entfernungspauschale rechtfertigen, beispielsweise verkehrs- und umweltpolitische Förderungs- und Lenkungsziele als sogenannte Sozialzwecknormen.

In der langfristigen Betrachtung war insbesondere der Anteil der Pkw-Fahrtkosten, der durch die Entfernungspauschale steuerlich berücksichtigt wird, großen Schwankungen unterworfen. Dieser Umstand ergibt sich zum einen aus dem gesetzgeberischen Spielraum bei der Ausgestaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit und zum anderen aus einem volatilen und schwer prognostizierbaren Verlauf der Kraftstoffpreise. So konnten beispielsweise im Jahr 1993 je zehn Kilometer Distanz zum Arbeitsplatz die Kosten für umgerechnet 2,3 Liter Superbenzin abgesetzt werden, im Jahr 2012 dagegen nur für 0,9 Liter.¹⁸

Das zeitliche Auseinanderfallen der Festlegung des Satzes (in der Regel vor dem Beginn eines Steuerjahres), dem Auftreten der Kostenbelastung bei Pendler:innen (während des Steuerjahres) und der tatsächlichen Kompensation im Rahmen der Steuererklärung (im Folgejahr) schränkt die Eignung der Pendlerpauschale als soziales Entlastungsinstrument, insbesondere im Fall kurzfristiger Preisschocks, erheblich ein.

Fazit: Die Entfernungspauschale dient der steuerlichen Berücksichtigung von Pendelkosten. Ihre Systematik folgt dem steuerlichen Nettoprinzip, verkehrs- und umweltpolitische Ziele werden hingegen nicht berücksichtigt. Für eine schnelle und zielgerichtete Entlastung von Pendler:innen bei Preisänderungen im Verkehr ist die Pauschale ihrem Wesen nach wenig geeignet.

4.2 Gegenwärtige Regelung

Seit dem Jahr 2004 beträgt die Entfernungspauschale für jeden Arbeitstag mit zurückgelegtem Arbeitsweg einheitlich 0,30 Euro je Kilometer Entfernung zum Arbeitsplatz, unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel. Die gegenwärtige Regelung sieht jedoch zwei verkehrsmittelabhängige Ausnahmen vor: Die Obergrenze von 4.500 Euro jährlich entfällt, wenn der Arbeitsweg mit dem eigenen Kraftfahrzeug bewältigt wird. Wer den Weg zur Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegt, darf die tatsächlichen Kosten absetzen, sollten diese auf das Jahr gerechnet nachweisbar die Entfernungspauschale übersteigen. Bei einer Pendeldistanz von 15 Kilometern und monatlich 18 Tagen mit zurückgelegtem Arbeitsweg ergibt sich beispielsweise ein

¹⁷ Verhandelt wurde die gesetzliche Anpassung der Absetzbarkeit von Wegekosten, die eine Einschränkung der Entfernungspauschale auf Fahrten ab dem 21. Entfernungskilometer implizierte und vom Gesetzgeber mit dem Ziel der Haushaltskonsolidierung begründet wurde. Das Bundesverfassungsgericht erachtete diese Begründung als unzureichend und erklärte die Neuregelung für verfassungswidrig (vgl. BVerfG 2008).

¹⁸ 1993: Durchschnittspreis Superbenzin 1,40 Deutsche Mark (DM) pro Liter, Entfernungspauschale bei Kfz-Nutzung 0,65 DM pro Kilometer Distanz; 2012: Durchschnittspreis Superbenzin 1,65 Euro pro Liter, Entfernungspauschale 0,30 Euro pro Kilometer

absetzbarer Betrag von monatlich 81 Euro. Liegt der Preis einer Monatskarte im ÖPNV bei 90 Euro, so werden auch die verbleibenden 9 Euro steuerlich berücksichtigt.

Im Rahmen der Einführung der CO₂-Bepreisung von Kraftstoffen im Rahmen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) wurde die Pendlerpauschale ab dem 21. Entfernungskilometer befristet erhöht. Die Regelung sah für die Jahre 2021 bis 2023 0,35 Euro und für die Jahre 2024 bis 2026 0,38 Euro vor. Die zweite Anhebung der Pauschale wurde vor dem Hintergrund zwischenzeitlich gestiegener Spritpreise inzwischen auf das Steuerjahr 2022 vorgezogen (Steuerentlastungsgesetz 2022). Der Gesetzgeber begründete die temporäre Differenzierung des Absetzbetrags nach Entfernungskilometern damit, dass Fernpendler:innen in der Regel auf den (Verbrenner-)Pkw als Verkehrsmittel angewiesen seien und damit von der Erhöhung der Kraftstoffpreise über den CO₂-Preis besonders betroffen seien. Ein Umstieg auf emissionsarme Alternativen sei überdies für viele dieser Fernpendler:innen auch in den kommenden Jahren nicht möglich.

Neben sozialpolitischen Förderzwecken brachte der Gesetzgeber vermeintliche umweltpolitische Lenkungsziele vor: So werde „für Steuerpflichtige, die einen Pkw mit Verbrennungsmotor nutzen, obwohl andere Verkehrsmittel, wie z. B. die Bahn zur Verfügung stehen, weiterhin ein [...] Anreiz zum Umstieg auf diese Verkehrsmittel“ gesetzt.¹⁹ Diese Begründung ist problematisch. Einen umweltpolitischen Lenkungsziel entfalten der CO₂-Preis auf Kraftstoffe sowie die parallel erfolgte Absenkung des Mehrwertsteuersatzes auf Bahntickets. Eine Erhöhung der Entfernungspauschale entfaltet für sich genommen jedoch keinen Lenkungseffekt in Richtung ökologisch nachhaltigerer Verkehrsmittel. Tatsächlich kann für Fernpendler:innen der relative Preis der Nutzung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) gegenüber der Pkw-Nutzung dadurch sogar steigen, nämlich dann, wenn im Individualfall die tatsächlichen ÖV-Kosten die Pauschale übersteigen und sich die absetzbaren Werbungskosten für die Option der ÖV-Nutzung nicht erhöhen.

Damit auch Geringverdiener:innen ohne zu versteuerndes Einkommen entlastet werden, wird diesen im Zeitraum bis 2026 eine sogenannte Mobilitätsprämie gewährt. Hierfür ist eine Steuererklärung inklusive Beantragung der Mobilitätsprämie beim Finanzamt einzureichen. Die Berechnung der Mobilitätsprämie ist komplex. Diese beträgt 14 Prozent desjenigen Teils der Werbungskosten, die auf den Arbeitsweg ab dem 21. Entfernungskilometer entfallen und um die der Grundfreibetrag unterschritten wird. Die Mobilitätsprämie wird als Zulage im Sinne einer negativen Steuer ausgezahlt.

Fazit: Die Pendlerpauschale von 0,30 Euro je Entfernungskilometer gilt verkehrsmittelunabhängig. Eine Staffelung nach Distanz mit erhöhtem Satz ab dem 21. Kilometer gilt befristet bis 2026, um Pendler:innen mit langem Arbeitsweg zu entlasten. Eine vorübergehend gewährte Mobilitätsprämie soll geringverdienende Fernpendler:innen unterstützen.

¹⁹ Vgl. Deutscher Bundestag (2019a).

4.3 Internationaler Vergleich

In den meisten anderen europäischen Ländern sind die Wegekosten nicht oder nur eingeschränkt absetzbar. Dass die Aufwendungen wie in Deutschland pauschal und nahezu unbegrenzt abgesetzt werden können, ist im internationalen Vergleich eher selten der Fall. So gilt in vielen Ländern das Werkstorprinzip, das heißt, die Wegekosten sind steuerlich nicht absetzbar. Das gilt zum Beispiel für Großbritannien, Irland, und die USA; in Italien, Portugal sowie Spanien gibt es ebenfalls kein Äquivalent zur Pendlerpauschale. In einer weiteren Gruppe von Ländern sind die Wegekosten nur unter bestimmten Bedingungen absetzbar, beispielsweise gekoppelt an die Länge oder den Zeitaufwand des Arbeitsweges oder an die Verkehrsmittelwahl. Insbesondere Aufwendungen für Fahrten mit dem Pkw können oft nur sehr eingeschränkt geltend gemacht werden, zum Beispiel in Finnland, Schweden und der Schweiz.²⁰

In Österreich sind die Regelungen für Pendler:innen besonders komplex. Für Erwerbstätige gilt zunächst ein verkehrsmittel- und distanzunabhängiger pauschaler *Verkehrsabsetzbetrag* von derzeit 400 Euro, der direkt die Steuerschuld selbst mindert und für Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen auf bis zu 1050 Euro erhöht ist. Darüber hinaus gibt es einen nach der Pendeldistanz gestaffelten Absetzbetrag, der die lohnsteuerliche Bemessungsgrundlage mindert. Dieser greift ab einer Entfernung von mindestens 20 Kilometern (*kleine Pendlerpauschale*; rund 700 bis 2.000 Euro jährlich), beziehungsweise wenn die Nutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels für mindestens die halbe Wegstrecke unmöglich oder aufgrund eines damit verbundenen Zeitverlusts unzumutbar ist (*große Pendlerpauschale*; bis zu rund 3.700 Euro jährlich). Parallel zu den beiden Absetzbeträgen kann der sogenannte *Pendlereuro* bezogen werden. Dieser reduziert die Lohnsteuerschuld pro Kilometer Distanz zum Arbeitsplatz um zwei Euro jährlich.²¹

Fazit: Die gegenwärtige steuerliche Berücksichtigung von Pendelkosten ist im internationalen Vergleich ein Sonderweg. In vielen anderen Ländern werden Pendelkosten steuerlich nicht berücksichtigt. In Ländern mit (teilweiser) steuerlicher Abzugsfähigkeit sind die Regelungen meist nach ökologischen oder sozialen Kriterien ausgestaltet oder nach der Höhe des Einkommens differenziert.

²⁰ Vgl. Öko-Institut; FÖS; HWR (2021).

²¹ Vgl. WKO (2021).

5 Reformbedarf und Ausgestaltungsoptionen

5.1 Sozial- und umweltpolitische Einordnung der Entfernungspauschale

Der progressive Verlauf des deutschen Einkommensteuertarifs bewirkt, dass jeder zusätzliche Cent Entfernungspauschale Personen mit einem hohen (zu versteuernden) Einkommen stärker entlastet als Personen mit niedrigem Einkommen. Denn die effektive Steuerersparnis leitet sich aus der Höhe des Grenzsteuersatzes bei der Einkommensteuer ab, der in Deutschland mit dem zu versteuernden Einkommen zunimmt: von 14 Prozent Eingangssteuersatz auf 42 Prozent Spitzensteuersatz; ab etwa 63.000 Euro zu versteuernden Einkommen kommt der Solidaritätszuschlag hinzu, ab 278.000 Euro die Reichensteuer. Personen mit hohem Einkommen sparen also bei gleicher Pendeldistanz mehr als Menschen mit niedrigem Einkommen. Personen mit einem zu versteuernden Einkommen unterhalb des steuerlichen Grundfreibetrags und einem persönlichen Grenzsteuersatz von null Prozent (beispielsweise Minijobber:innen) werden überhaupt nicht durch die Entfernungspauschale entlastet.

Tabelle 1: Finanzielle Entlastung von Beschäftigten durch Pendlerpauschale und Mobilitätsprämie im Jahr 2022, nach Höhe des Gehalts

	niedriger Stundenlohn, Teilzeit		hoher Stundenlohn, Vollzeit	
Bruttogehalt	13.650 Euro	13.650 Euro	71.000 Euro	71.000 Euro
Pendelstrecke	25 Kilometer (einfach) an 150 Tagen im Jahr			
Entfernungspauschale	1.185 Euro	1.185 Euro	1.185 Euro	1.185 Euro
Annahme sonstige Werbungskosten	1.200 Euro	15 Euro	1.200 Euro	15 Euro
Grenzsteuersatz	0 %	0 %	42 %	42 %
Entlastung durch Entfernungspauschale	0 Euro	0 Euro	498 Euro	0 Euro
Mobilitätsprämie	40 Euro	0 Euro	0 Euro	0 Euro
effektive Entlastung insgesamt	40 Euro	0 Euro	498 Euro	0 Euro

Agora Verkehrswende (08/2022) | Quelle: eigene Berechnung

Die für einen Übergangszeitraum bis 2026 eingeführte Mobilitätsprämie für geringverdienende Fernpendler:innen hilft einer Person, die im Jahr 2022 in Teilzeit zum jeweiligen Mindestlohn sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, nur geringfügig: Bei 13.650 Euro jährlichem Bruttoverdienst, und unter Berücksichtigung der üblichen Abzüge, wird die Person bei 150 Pendeltagen und einem Arbeitsweg von einfach 25 Kilometern um bis zu 40 Euro jährlich

entlastet. Eine beschäftigte Person mit den gleichen Pendelkosten, aber einem Jahresverdienst in Höhe von 71.000 Euro, wird deutlich stärker entlastet, und zwar um bis zu 498 Euro jährlich.

Nicht nur der Steuertarif beeinflusst die Entlastungswirkung der Entfernungspauschale. Weitere Faktoren führen zu einer Benachteiligung von ärmeren Haushalten. So ist die steuerliche Pauschale Bestandteil der Werbungskosten, für die bei Beschäftigten ein Pauschbetrag in Höhe von aktuell 1.200 Euro gilt.²² Von der Pendlerpauschale profitiert in voller Höhe also nur, wer noch weitere Werbungskosten in Höhe des Pauschbetrags aufweisen kann. Liegen diese darunter, verringert sich die Entlastungswirkung entsprechend und kann auf null fallen. Gleiches gilt für die Mobilitätsprämie. Im obigen Beispiel sinkt der finanzielle Vorteil auf 0 Euro, wenn die Person keine weiteren Werbungskosten geltend machen kann (siehe Spalten 3 und 5 in Tabelle 1). Tatsächlich ist es aber so, dass Personen mit einem hohen Gehalt typischerweise auch hohe sonstige Werbungskosten aufweisen.²³ Und schließlich muss berücksichtigt werden, dass die Abgabe einer Einkommensteuererklärung Voraussetzung für die Pendlerpauschale ist; und auch die Mobilitätsprämie wird nur auf Antrag gewährt. Aktuelle Studienergebnisse deuten darauf hin, dass Personen mit niedrigen Einkommen seltener eine Steuererklärung abgeben, selbst wenn sie finanziell davon profitieren.²⁴

Neben den sozialpolitischen Erwägungen müssen auch die umweltbezogenen Anreizwirkungen der Entfernungspauschale kritisch bewertet werden. Eine Entfernungspauschale, die sich am Regelfall des Pendelns mit dem Pkw und damit an den Kraftstoffpreisen oder dem CO₂-Preis orientiert, konterkariert die finanziellen Anreizwirkungen derselben in Bezug auf die Arbeitsplatz- und Wohnortwahl, denn sie „subventioniert“ lange Arbeitswege, indem sie deren Kosten senkt.

Die zuletzt wieder gestärkte Kopplung zwischen Kraftstoffpreis und Entfernungspauschale verzerrt zudem die Anreizkonstellation bei langfristigen Investitionsentscheidungen in Richtung Status quo. Denn zumindest auf das laufende Jahrzehnt bezogen wäre es aus individueller Sicht rational, davon auszugehen, dass der Pkw das übliche (Haupt-)Verkehrsmittel für pendelnde Erwerbstätige bleibt und die Höhe der Entfernungspauschale daher dessen Kostenverlauf folgen wird. Dies könnte die Investitionsentscheidung insbesondere im Falle risikoscheuer Akteur:innen in Richtung des motorisierten Individualverkehrs verzerren und kurz- bis mittelfristig – bis zur breiten Marktdurchdringung von E-Pkws – in Richtung der Nutzung von Verbrenner-Pkws.

Neben den damit verbundenen schädlichen Klimawirkungen sind auch weitere umwelt- und gesundheitspolitische Folgen zu berücksichtigen: Niedrigere Pendelkosten durch Steuererleichterungen führen zu längeren Pendelwegen²⁵ und damit zu mehr Zersiedelung, Lärm und Luftschadstoffen.²⁶

Fazit: Die Entfernungspauschale senkt den Preis je Pendelkilometer und wirkt damit den Umwelt- und Klimazielen der Bundesregierung direkt entgegen. Als Instrument für sozialen Ausgleich

²² Im Rahmen des Entlastungsgesetzes 2022 wurde der Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 1.000 Euro auf 1.200 Euro angehoben.

²³ Vgl. Deutscher Bundestag (2019b).

²⁴ Vgl. Hauck; Wallossek (2021).

²⁵ Vgl. Paetzold (2019).

²⁶ Vgl. Öko-Institut; FÖS; HWR (2021).

höherer Kraftstoffkosten taugt die Pendlerpauschale auch nicht, denn eine Anhebung der Pendlerpauschale entlastet in erster Linie einkommensstarke Haushalte. Die temporär eingeführte und im Einkommensteuergesetz verankerte Mobilitätsprämie kann dieses Defizit nicht kompensieren.

5.2 Rechtlicher Spielraum für Reformen

Aus den obigen Überlegungen ergibt sich die Frage, wie eine nach ökologischen und sozialen Kriterien gestaltete Entlastung von Pendler:innen mit hohen Wegekosten gelingen könnte. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat bereits den rechtlichen Spielraum definiert, in dem sich eine Reform der steuerlichen Regelungen bewegen kann.

Über den Typisierungs- und Pauschalisierungsspielraum hinaus kann der Gesetzgeber aus Förderungs- und Lenkungszielen von einer konsequenten Anwendung des Nettoprinzips abweichen. Eine Ausgestaltung nach verkehrs-, siedlungs- und umweltpolitischen Aspekten ist möglich, das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil zur Entfernungspauschale bekräftigt.²⁷ Rein fiskalische Motive, beispielsweise die Erhöhung des Steueraufkommens, können hingegen nicht als rechtfertigender Grund für Ausnahmen von der Anwendung des Nettoprinzips angeführt werden. Eine gut und sachlich begründete und konsistent („folgerichtig“) umgesetzte Reform der Pendlerpauschale, ausgerichtet an umweltpolitischen Förderungs- und Lenkungszielen, ist demnach mit dem Grundgesetz vereinbar. Für die im öffentlichen Diskurs oft vorgebrachte Ansicht, dass die Absetzbarkeit der Wegekosten über die Entfernungspauschale aufgrund des objektiven Nettoprinzips grundsätzlich und ohne jegliche Differenzierung erforderlich sei beziehungsweise sich der Gesetzgeber bei der Festlegung der Höhe der Absetzbarkeit an der Kraftstoffpreisentwicklung orientieren sollte, besteht insofern keine zwingende Grundlage.

Unter Jurist:innen umstritten ist die Frage, ob eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale entsprechend des in anderen Ländern angewandten Wertkorprinzips verfassungsgemäß wäre.²⁸ Eine solche Abschaffung könnte sich beispielsweise auf den durch das Grundgesetz eingeforderten Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen berufen. Wie das Bundesverfassungsgericht weitgehende Abzugsverbote bewerten würde, ist mit Blick auf die sich in dieser Frage deutlich unterscheidenden Interpretationen des BVerfG-Urteils durch Verfassungsexpert:innen nicht vor auszusehen.

Allerdings ist der politische Handlungsdruck vor dem Hintergrund der klimapolitischen Zielsetzungen für den Verkehrssektor groß. Eine neugestaltete steuerliche Behandlung von Wegekosten aus Angst vor einer negativen Beurteilung durch das Bundesverfassungsgericht auszuschließen, würde insofern umso größere Anforderungen an alternative Instrumente zur Erreichung einer sozial ausgewogenen Verkehrswende stellen.

²⁷ Vgl. BVerfG (2008).

²⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (2020).

In jedem Falle sollte ein Ausstieg aus der steuerlichen Berücksichtigung von Pendelkosten aus Gründen des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes schrittweise erfolgen, sofern nicht parallel ein alternatives Förderinstrument etabliert wird. Denn in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen zu Wohnort und Arbeitsplatz erfolgten vor dem Hintergrund der bestehenden Regelungen zur Absetzbarkeit von Pendelkosten – und Anpassungen beim Wohn- und Arbeitsort sind in der Regel nicht kurzfristig möglich.

Fazit: Der Gesetzgeber hat für eine systematische Umgestaltung der Pendlerpauschale, beispielsweise nach ökologischen Kriterien, weitreichenden Handlungsspielraum. Auch eine weitgehende, gegebenenfalls schrittweise Abschaffung erscheint rechtlich möglich.

5.3 Reformgestaltung

Für eine Weiterentwicklung der Pendlerpauschale, die ökologischen und sozialen Anforderungen gerecht wird, gibt es bereits zahlreiche Vorschläge. Diese reichen von der ersatzlosen Streichung aller steuerlichen Abzugsmerkmale ohne anderweitige Kompensation bis zu einer streng auf (umweltpolitischen) Lenkungszielen aufbauenden Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen.²⁹ Die verschiedenen Optionen stehen dabei im Spannungsfeld zwischen den intendierten Lenkungswirkungen und einer wirkungsvollen Entlastung der von hohen Preisen besonders betroffenen Personen sowie ihrer administrativen Handhabbarkeit. Eine neugestaltete steuerliche Behandlung von Aufwendungen für den Arbeitsweg sollte zudem familienpolitische Erwägungen wie den Schutz der Ehe berücksichtigen.³⁰

So besteht beispielhaft eine – auch von Agora Verkehrswende vorgeschlagene – Möglichkeit zur gezielten Entlastung besonders von Preissteigerungen bei Mobilität betroffener Haushalte darin, die Pendlerpauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld umzuwandeln.³¹ Einkommensunabhängig bedeutet, dass die Entlastungswirkung nicht mehr wie aktuell vom persönlichen Steuersatz abhängt, sondern für alle gleich ausfällt. So würden einkommensarme Haushalte bei einem Mobilitätsgeld von 10 Cent je Entfernungskilometer finanziell stärker je Pendelkilometer entlastet als im Status quo, während der Staatshaushalt insgesamt weniger belastet würde.³² Für Pendler:innen mit hohem Einkommen werden hingegen Anreize zur Reduktion des Arbeitsweges geschaffen, da die effektive Entlastung je Entfernungskilometer für diese sinkt. Das erscheint gerecht, da einkommensstarke Pendler:innen relativ gesehen, weniger stark von höheren Mobilitätskosten betroffen sind und sie diesen durch Umstieg und Anpassung der Pendelkilometer leichter ausweichen können. Durch einen jährlichen Höchstbetrag beim Mobilitätsgeld könnten die Belastung der öffentlichen Haushalte und zugleich auch ökologische Fehlanreize begrenzt werden.³³

²⁹ Vgl. unter anderem Öko-Institut; FÖS; HWR (2021), DIW (2012), FEST; FOES (2021), Agora Verkehrswende; Öko-Institut (2019).

³⁰ Vgl. dazu Breyer (2019).

³¹ Vgl. IG-BCE (2019), Agora Verkehrswende; Öko-Institut (2019).

³² Kosten für Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln sollten beim Mobilitätsgeld analog zur Entfernungspauschale über den pauschalen Satz hinaus berücksichtigt werden können, indem ein fixer Prozentsatz (beispielsweise 33 Prozent) der Ticketkosten veranschlagt wird.

³³ Vgl. Agora Verkehrswende; Öko-Institut (2019).

Eine umweltpolitische Lenkungswirkung ließe sich zudem durch eine verkehrsmittelabhängige Ausgestaltung erzielen. So könnte die staatliche Förderung bei langen Pendelwegen auf die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel beschränkt werden. Deren Nutzung müsste dann durch Belege nachgewiesen werden. Da die Nutzung von Verkehrsmitteln des öffentlichen Verkehrs nicht überall gleichermaßen möglich und praktikabel ist, könnte die Unterstützung für Pendler:innen, die den motorisierten Individualverkehr nutzen, in Anlehnung an die Umsetzung in skandinavischen Ländern, an die Nicht-Verfügbarkeit beziehungsweise Unzumutbarkeit von Alternativen des öffentlichen Verkehrs gekoppelt werden. Durch die Zumutbarkeitsprüfung entstünde jedoch zusätzlicher Verwaltungs- und Befolgungsaufwand. Zudem könnte die erhöhte Komplexität der Regelung zu Akzeptanzproblemen führen.

Grundsätzlich gilt, dass erwerbsbedingte Mobilität aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen nur für eine – möglichst kurze – Übergangszeit pauschal subventioniert bleiben sollte. Der Übergang zu einem nach ökologischen Kriterien gestalteten Fördersystem und längerfristig in einen dann weitgehenden, generellen Phase-out der Subventionierung von Pendelkosten³⁴ im Sinne des Werkstorprinzips sollte daher in einer Reform bereits angelegt sein, nicht zuletzt im Sinne der Planungssicherheit.

Fazit: Eine finanzielle Unterstützung von Pendler:innen im Falle von Preisschocks im Verkehr sollte sich aus ökologischen, sozialen und fiskalischen Erwägungen auf besonders betroffene, meist einkommensarme Personen beschränken. Dies ist mit dem Instrument der Entfernungspauschale nicht erreichbar. Auch als Kompensationsinstrument für strukturell steigende Mobilitätskosten, beispielsweise durch die CO₂-Bepreisung von Kraftstoffen, eignet es sich im Sinne einer echten Fairkehrswende nicht.

Kurz- und mittelfristig böte die Umstellung auf ein Mobilitätsgeld eine effektive Möglichkeit zur Sicherstellung einer sozialeren Ausgestaltung der Verkehrswende. Es stärkt einkommensarme Pendler:innen und vermindert die Anreize zur Ausweitung der Pendeldistanz bei finanziell Bessergestellten. Erwerbsbedingte Mobilität sollte jedoch nur für eine – möglichst kurze – Übergangszeit pauschal subventioniert bleiben. Der Übergang zu einem nach ökologischen Kriterien gestalteten Fördersystem beziehungsweise in einen dann weitgehenden, generellen Phase-out der Subventionierung von Pendelkosten sollte daher in einer Reform bereits angelegt sein, nicht zuletzt im Sinne der Planungssicherheit.

Entsprechende Reformvorschläge sollten nun zügig innerhalb der Bundesregierung erarbeitet werden. Agora Verkehrswende plant, in einer weiterführenden Studie Empfehlungen dafür zu entwickeln.

³⁴ Härtefälle könnten hiervon ausgenommen werden.

6 Quellenverzeichnis

ADAC (2021): ADAC e.V. *Umfrage zu verkehrspolitischen Themen im Rahmen der Koalitionsverhandlungen 2021*. URL:

https://assets.adac.de/image/upload/v1634908529/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/ADAC_Umfrage_Verkehrspolitik_z8nfzu.pdf. Letzter Zugriff am: 20.07.2022.

Agora Verkehrswende (2021): Agora Verkehrswende. *Wie fair sind die Klimaschutzmaßnahmen im Straßenverkehr? Soziale Verteilungseffekte der CO₂-Bepreisung sowie der Förderung der Elektromobilität*.

Agora Verkehrswende; Öko-Institut (2021): Agora Verkehrswende; Öko-Institut e.V. *Dienstwagen auf Abwegen. Warum die aktuellen steuerlichen Regelungen einen sozial gerechten Klimaschutz im Pkw-Verkehr ausbremsen*.

Agora Verkehrswende (2022): Agora Verkehrswende. *Teures Benzin: Einkommen stärken statt Preise kappen*. URL: <https://www.agora-verkehrswende.de/blog/teures-benzin-einkommen-staerken-statt-preise-kappen/>. Letzter Zugriff am: 20.07.2022.

BMF (2022): Bundesministerium der Finanzen. *Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. Februar 2022*. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/10-entlastungsschritte-fuer-unser-land.pdf?__blob=publicationFile&v=4. Letzter Zugriff am: 20.07.2022.

BMWK (2022): Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. *Jahresprojektion 2022*. URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-jahresprojektion-2022.html>. Letzter Zugriff am: 20.07.2022.

Breyer (2019): Breyer, Friedrich. *Entfernungspauschale: Nur noch für Ehepaare?* Wirtschaftsdienst Heft 11/2019, S. 746.

BVerfG (2008): Bundesverfassungsgericht. *Urteil des Zweiten Senats vom 09. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07 – BverfG 122, 210–248*.

Destatis (2022a): Statistisches Bundesamt. *Verbraucherpreisindizes für Deutschland – Monatsbericht Juni 2022*. Fachserie 17, Reihe 7.

Destatis (2022b): Statistisches Bundesamt. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktberechnung, Lange Reihen ab 1970*. Fachserie 1, Reihe 1.5.

Deutscher Bundestag (2019a): Deutscher Bundestag. *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht*. Drucksache 19/14338.

Deutscher Bundestag (2019b): Deutscher Bundestag. *Verteilungswirkung der Entfernungspauschale*. Drucksache 19/15690.

Deutscher Bundestag (2020): Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag. *Rechtlicher Rahmen zur Änderung der Entfernungspauschale*. WD 4 - 3000 - 155/19.

DIW (2012): *Pendlerpauschale: kürzen statt erhöhen*. DIW Wochenbericht Nr. 18/2012.

DIW (2016): Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *Home Office: Möglichkeiten werden bei weitem nicht ausgeschöpft*. DIW Wochenbericht Nr. 5/2016.

DIW (2019): Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *CO₂-Bepreisung für den Verkehrssektor? Bedeutung und Entwicklung der Kosten räumlicher Mobilität der privaten Haushalte bei ausgewählten verkehrspolitischen Instrumenten*. Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE.

DLR (o. J.): Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. *Mobilität in Tabellen (MIT 2017)*. URL: <https://mobilitaet-in-tabellen.dlr.de/mit/>. Letzter Zugriff am: 20.07.2022.

DLR; DIW (2021): Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. *Verkehr in Zahlen 2021/2022*. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

FEST; FÖS (2021): Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V.; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. *Sozialverträgliche Kompensation der CO₂-Bepreisung im Verkehr*. Studie im Auftrag des vzbv.

FU; IZA (2016): Freie Universität Berlin; Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. *Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente*. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Hauck; Wallossek (2021): Hauck, Tobias; Wallossek, Luisa. *Automatische Einkommensteuererstattungen zur Entlastung niedriger Einkommen*. Wirtschaftsdienst Heft 12/2021, S. 956–959.

IW (2020): Institut der deutschen Wirtschaft. *IW-Verteilungsreport 2020. Stabile Verhältnisse trotz gewachsener gesellschaftlicher Herausforderungen*. IW-Report Nr. 8.

Öko-Institut; FÖS; HWR (2021): Öko-Institut e.V.; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.; Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. *Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig*. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes.

Paetzold (2019): Paetzold, Jörg. *Do commuting subsidies increase commuting distances? Evidence from a Regression Kink Design*. *Regional Science and Urban Economics*, 75, 136-147.

WKO (2021): Wirtschaftskammer Österreich. *Pendlerpauschale und Pendlereuro. Steuerinfos zu Pendlerregelungen*. URL: <https://www.wko.at/service/steuern/Pendlerpauschale-und-Pendlereuro.html>. Letzter Zugriff am: 20.07.2022.