

## FÖS-THEMENPAPIER

# Entfernungspauschale reformieren – sozial und ökologisch

Die Entfernungspauschale verzerrt die Entscheidung der Wohnortwahl. Das so erzeugte zusätzliche Verkehrsaufkommen führt zu mehr Luftverschmutzung, Flächenverbrauch und Zersiedelung, Lärm, Stau und Unfällen. Von den Steuererleichterungen von insgesamt ca. 5,3 Mrd. Euro pro Jahr profitieren Besserverdienende stärker als Geringverdiener. Eine Reform kann die negativen Auswirkungen abschwächen und gleichzeitig sozial verträglich sein.

### Die Geschichte der „Pendlerpauschale“

Seit 1920 werden in Deutschland die Kosten für den Transport zwischen Wohnort und Arbeitsplatz als Werbungskosten anerkannt und können von der Steuer abgezogen werden. Zunächst galt dies nur für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Erst mit zunehmender Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) wurden im Jahr 1955 auch Kosten für Pkw, Motorrad und Roller berücksichtigt. Während die Kosten für ÖPNV in Höhe der tatsächlichen Kosten geltend gemacht werden konnten, wurde für den MIV eine pauschale Abzugsfähigkeit in Höhe von 0,50 DM je Kilometer – mit einer Obergrenze von 40 Kilometern – festgesetzt.

In ihren Grundzügen blieb die „Pendlerpauschale“ lange Zeit unberührt. Lediglich die Höhe der Pauschale wurde vereinzelt angepasst und die Kilometerobergrenze 1971 aufgehoben. Eine Senkung der Pauschale im Jahr 1967 wurde zum juristischen Streitgegenstand, wenig später aber für zulässig erklärt. 2001 wurde die Entfernungspauschale grundlegend reformiert. Zum einen wurde die Differenzierung nach Verkehrsmittel aufgehoben und durch eine verkehrsmittelunabhängige Pauschale ersetzt. Diese galt – wie auch heute noch – sowohl für ÖPNV als auch MIV und berücksichtigt seither ebenso mit dem Fahrrad oder zu Fuß zurückgelegte Strecken. Zum anderen wurde eine zweistufige Differenzierung eingeführt, die einen erhöhten Pauschalsatz ab dem elften Kilometer vorsah. Die Differenzierung wurde jedoch drei Jahre später wieder aufgehoben und durch einen einheitlichen Pauschalsatz von 30 Cent je Kilometer ersetzt.

2007 sollte in einer weiteren Reform die Entfernungspauschale abgeschafft und die Absetzbar-

keit der Aufwendungen aufgehoben werden. Lediglich in Ausnahmefällen (ab einem Arbeitsweg von über 21 Kilometern) sollten die Kosten als Werbungskosten geltend gemacht werden können. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Änderung jedoch bereits 2008 für verfassungswidrig. Die Gesetzeslage wurde anschließend auf den Stand von 2006 zurückgesetzt und besteht bis heute: Für jeden Arbeitstag können 30 Cent pro Kilometer Wegstrecke zwischen Wohnort und Arbeitsstätte geltend gemacht werden.

### Eine Subvention für mehr Verkehr ...

Mit der Entfernungspauschale senkt der Staat die Kosten des Pendelverkehrs und erhöht damit die Nachfrage bzw. das Verkehrsaufkommen. Das Preiskalkül der Arbeitnehmer\_innen bei verkehrsrelevanten Entscheidungen wird beeinflusst: Der Kostenanreiz lange Arbeitswege zu vermeiden wird durch die Pauschale vermindert. Dadurch steigt das Verkehrsaufkommen. Mit dem erhöhten Verkehrsaufkommen steigen auch Luftverschmutzung, Flächenverbrauch und Zersiedelung, Lärm, Stau und Unfälle.

### ...die Besserverdienende bevorzugt

Durch die Entfernungspauschale werden die Steuereinnahmen des Staates um jährlich ca. 5,3 Mrd. Euro (UBA 2014) verringert. Dieser Steuervorteil kommt dabei nicht allen Teilen der Bevölkerung im gleichen Umfang zu Gute: Gerade Haushalte mit höheren Einkommen haben meist längere Arbeitswege und in der Regel höhere Werbungskosten. Zudem unterliegen sie einem höheren Grenzsteuersatz, wodurch die Absetzbarkeit der Entfernungspauschale stärker wirkt (siehe z. B. Bach et al. 2007; Jacob et al. n.V.; Kloas/Kuhfeld 2003). Alle drei Faktoren

haben Einfluss auf die absolute Höhe der Steuer-rückerstattung. Für einkommensschwache Haushalte hingegen ist die Entfernungspauschale häufig irrelevant, da ihre Werbungskosten (inklusive

der Fahrtkosten) die Werbungskostenpauschale in Höhe von 1.000 Euro meist nicht überschreiten.

**Tabelle 1: Einkommensgruppen und Pendeldistanz**

Einkommensquintil	Durchschnittliche Pendeldistanz (mind. 1 km)		
	täglich	wöchentlich	seltener
1 (ärmste 20%)	10,1	47,1	95,1
2	13,0	141,6	134,0
3	14,4	127,3	153,4
4	16,6	129,1	164,2
5 (reichste 20%)	18,3	223,1	229,9

Quelle: Jacob et al. n. V. auf Grundlage von SOEP 2012.

### Beruflich bedingt oder privat veranlasst?

Die Entfernungspauschale begründet sich mit dem **Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit (Nettoprinzip)** im Steuerrecht. Die Leistungsfähigkeit wird dabei am Einkommen abzüglich der dazu getätigten Aufwendungen (Werbungskosten) gemessen. Ein hohes Einkommen allein ist kein Indikator für hohe Leistungsfähigkeit, wenn zu dessen Erzielung hohe Kosten in Kauf genommen werden müssen. Dies ist vergleichbar mit der Besteuerung von Unternehmen: In der Gewinn- und Verlustrechnung werden betriebliche Aufwendungen vom Umsatz abgezogen bevor die Höhe der zu zahlenden Ertragssteuer ermittelt wird.

Mit der Absetzbarkeit von Werbungskosten möchte der Staat dem Nettoprinzip gerecht werden. Zusätzlich versucht er auf diese Weise unternehmerische und berufliche Entscheidungen möglichst unbeeinflusst zu lassen. Eine zusätzliche Belastung der Aufwendungen würde die Attraktivität betrieblicher oder beruflicher Tätigkeiten erheblich verzerren.

Mit Bezug auf die Entfernungspauschale stellt sich die Frage, ob Fahrtkosten für den Arbeitsweg tatsächlich rein beruflich veranlasst sind, denn die Pendeldistanz ist maßgeblich vom Wohnort abhängig. Die Wohnortwahl wird steuerrechtlich jedoch als rein private Entscheidung eingestuft. Andernfalls müssten auch Mietkosten zumindest teilweise als Werbungskosten berücksichtigt werden (Bach 2003 und Homburg 2008). Denn Arbeitnehmer\_innen berücksichtigen bei der Wohnungssuche in der Regel sowohl private

Präferenzen als auch berufliche Aspekte wie die Nähe zum Arbeitsplatz. Obwohl die Wahl des Wohnorts somit wesentlich mit der Lage der Arbeitsstelle verbunden ist, sind höhere Mieten in Stadtzentren mit Nähe zum Arbeitsplatz nicht als Werbungskosten absetzbar. Wenn die Wohnortwahl in diesem Fall aber als rein private Entscheidung betrachtet wird, so ist auch die Notwendigkeit einer Entfernungspauschale nicht zwangsläufig festzustellen.

Auch die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz der Entfernungspauschale hängt maßgeblich von der Annahme ab, ob Arbeitswege beruflich oder privat veranlasst sind. Im ersten Fall ist die Absetzbarkeit der Fahrtkosten notwendig, um die Wahl der Arbeitstätigkeit nicht zu verzerren. Als Beispiel herangezogen wird dabei häufig der Umstand, dass ein Arbeitsverhältnis aufgrund von zu hohen Fahrtkosten abgelehnt werden könnte, obwohl es für die Gesamtwirtschaft vorteilhaft wäre (Sinn 2003). Der Wohnort wird dabei jedoch als gegeben angesehen und die Möglichkeit eines Umzugs nicht berücksichtigt (obwohl Umzugskosten absetzbar sind). Unter der Annahme, dass Fahrtkosten privat bedingt sind, verzerrt die Entfernungspauschale private Entscheidungen wie die Wohnortwahl oder Arbeit-Freizeit-Entscheidung (Kronberger Kreis 2008).

### Blick ins Ausland

Im internationalen Vergleich lassen sich die unterschiedlichen Ansätze für die Handhabungen von Fahrtkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte grob in drei Kategorien einteilen. Insbesondere

re im angelsächsischen Raum sowie in einigen europäischen Ländern (u.a. Australien, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Tschechien, USA) gilt das **Werkstorprinzip**. Fahrtkosten sind hier generell nicht absetzbar, weil die Arbeit steuerrechtlich am „Werkstor“ beginnt und Fahrtkosten daher in die private Sphäre fallen.

Im skandinavischen Raum (Finnland, Norwegen, Schweden) sowie den Niederlanden und der Schweiz sind grundsätzlich lediglich Fahrtkosten für den **ÖPNV** absetzbar. Bedingung dafür ist aber häufig eine erhöhte Belastung z. B. aufgrund eines längeren Arbeitswegs (ab 10 Kilometern in den Niederlanden) oder aufgrund hoher jährlicher Fahrtkosten. Nur in Einzelfällen können auch Fahrten mit dem Pkw abgesetzt werden, wenn der Zeitvorteil gegenüber dem ÖPNV besonders hoch ausfällt (Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz).

Eine **pauschale Absetzbarkeit** wie in Deutschland existiert unter anderem in Belgien, Dänemark, Frankreich und Österreich. Absetzbarkeit und Höhe der Pauschale sind dabei meist abhängig von der Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsstätte sowie dem genutzten Verkehrsmittel. Häufig werden besonders kurze oder weite Strecken nicht berücksichtigt oder nachteilig behandelt. In Dänemark beginnt die Absetzbarkeit mit dem 24. Kilometer; in Frankreich endet sie mit Kilometer 40. In Österreich sind Dienstwagen ausgeschlossen. In Belgien erhalten Fahrradfahrer\_innen eine erhöhte Pauschale, ebenso wie einkommensschwache Haushalte in Dänemark.

### Gerecht und ökologisch reformieren

Da die Wirkung der Entfernungspauschale in Deutschland ökonomisch nicht eindeutig zu bewerten ist, die ökologische, soziale und fiskalische Bewertung aber negativ ausfällt, spricht vieles für eine Reform der Gesetzeslage. Eine Auswahl existierender Alternativen und Vorschläge wird im Folgenden kurz beleuchtet, um die Bandbreite vorstellbarer Möglichkeiten aufzuzeigen.

Eine bloße **Absenkung der Pauschalsätze** wäre der simpelste Ansatz, um der Tatsache gerecht zu werden, dass Fahrtkosten nicht rein beruflich bedingt sind und daher auch nicht vollständig absetzbar sein sollten. Die umweltschädliche Anreizwirkung sowie die sozialen Auswirkungen

blieben in abgeschwächter Ausprägung jedoch weiterhin bestehen. Weitreichendere Reformen könnten vor diesem Hintergrund sinnvoll sein.

Eine **einkommensunabhängige Pendlerzulage** (siehe z. B. BUND 2012) würde die Absetzbarkeit der Fahrtkosten durch die Auszahlung einer Zulage in Abhängigkeit von der Länge des Arbeitswegs ersetzen. Da eine solche Zulage unabhängig von der Einkommensteuer berechnet wird, wäre die Höhe der Zulage unabhängig von weiteren Werbungskosten, Einkommenshöhe und Grenzsteuersätzen. Im Gegensatz zur Entfernungspauschale würden bei gleichem Arbeitsweg alle Steuerpflichtigen in gleicher absoluter Höhe entlastet. Die Zulage käme gemessen am Einkommen daher vor allem einkommensschwächeren Haushalten zugute. Da sie mit der Länge des Arbeitswegs steigt, wäre die Anreizwirkung vor umwelt- und siedlungspolitischen Aspekten jedoch negativ. Zusätzliche Optionen der Ausgestaltung, wie sie der BUND (2012) vorschlägt, müssten geprüft werden.

Ein Reformvorschlag, der bereits in ähnlicher Weise im Jahr 2007 umgesetzt werden sollte, begründet sich auf dem **Werkstorprinzip** des Steuerrechts. Bei dieser Betrachtungsweise beginnt die berufliche Sphäre für steuerrechtliche Belange hinter dem Werkstor bzw. an der Arbeitsstätte. Der Arbeitsweg fällt in die Privatsphäre. Die zwischen Wohnung und Arbeitsstätte anfallenden Fahrtkosten sind daher vor allem privat bedingt und eine Absetzbarkeit nicht notwendig. Grundsätzlich erscheint dies auch in Deutschland möglich.<sup>1</sup>

Um finanzielle Belastungen in Einzelfällen zu mildern, können zusätzliche **Härtefallregelungen**

<sup>1</sup> In Deutschland scheiterte der Reformversuch 2007 am Bundesverfassungsgericht, welches das neue Gesetz für verfassungswidrig erklärte (BVerfG 2008). Beanstandet wurde die fehlende sachliche Begründung für die gesetzliche Abweichung vom objektiven Nettoprinzip. Bereits 1967 war mit der Absenkung der Entfernungspauschale unter die tatsächlichen Aufwendungen der Pendler\_innen gegen das Prinzip verstoßen worden. Die Angabe der gewünschten Lenkungswirkungen als Ziel war jedoch ausreichend, um den Verstoß sachlich einleuchtend zu begründen (BVerfG 1969). Nach eigenen Angaben des BVerfG (2008) wäre auch 2007 ein Abweichen vom Nettoprinzip zulässig gewesen, wenn beispielsweise eine gesamtwirtschaftlich effiziente oder die verkehrs-, siedlungs- und umweltpolitische Verhaltenslenkung als sachlicher Grund angeführt worden wäre. Die Abschaffung der Entfernungspauschale kann mit guter Begründung also zulässig sein.

eine Reform ergänzen. Wegekosten könnten als außergewöhnliche Belastung absetzbar bleiben. Ein Reformvorschlag muss dabei jedoch insbesondere eine horizontale Steuergerechtigkeit gewährleisten bzw. das Leistungsfähigkeitsprinzip beachten. Das heißt, dass Steuerpflichtige mit gleich hohem Einkommen (bzw. gleicher Leistungsfähigkeit) gleich hoch zu besteuern sind. Der Reformversuch 2007 beinhaltet neben der generellen Abschaffung der Pauschale eine Ausnahme für Pendeldistanzen ab 21 Kilometern. Die willkürliche Einteilung der Steuerzahler\_innen nach ihrer Pendeldistanz war nach Auffassung des BVerfG (2008) aber nicht zulässig. Ob der Weg zur Arbeit 20 oder 22 Kilometer beträgt, sei nicht ausschlaggebend für die Leistungsfähigkeit der Steuerzahler\_innen und dürfe daher nicht zu unterschiedlichen Steuerhöhen führen.

Alternativ könnte sich eine Härtefallregelung an der vertikalen Steuergerechtigkeit orientieren

und am Einkommen der Steuerpflichtigen ansetzen. Das Umweltbundesamt (UBA 2014) beispielsweise schlägt eine Entlastung derjenigen Arbeitnehmer\_innen vor, die aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege und – relativ zum Einkommen – sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen.

### Nachhaltige Mobilität stärken

Um eine Reform sozial zu flankieren sollten die zusätzlichen Einnahmen für einen Ausbau des ÖPNV und andere innovative nachhaltige Mobilitätskonzepte, insbesondere im ländlichen Raum, genutzt werden. So könnten einerseits individuelle Wegekosten von ÖPNV-Nutzer\_innen gesenkt und andererseits die Attraktivität und Verfügbarkeit des ÖPNV-Angebots verbessert werden. Dies käme allen Bevölkerungsgruppen zu Gute und könnte auch zu einem Modal-Shift bei Freizeitverkehren führen.

## LITERATUR

Bach, S. (2003): Entfernungspauschale: Kürzung gerechtfertigt. Berlin.

Bach, S., Kloas, J., Kuhfeld, H. (2007): Wem nützt die Entfernungspauschale? Informationen zur Raumentwicklung. Abrufbar unter:

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2007/Downloads/2\\_3BachKloasKuhfeld.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/lzR/2007/Downloads/2_3BachKloasKuhfeld.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

BUND (2012): Pendlerzulage - mehr Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit. Abrufbar unter:

[www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/verkehr/autoverkehr/20120228\\_verkehr\\_erhoehung\\_pendlerpauschale\\_hintergrund.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/verkehr/autoverkehr/20120228_verkehr_erhoehung_pendlerpauschale_hintergrund.pdf).

BVerfG (1969): Beschl. v. 02.10.1969, Az.: 1 BvL 12/68. Abrufbar unter: [https://www.jurion.de/Urteile/BVerfG/1969-10-02/1-BvL-12\\_68](https://www.jurion.de/Urteile/BVerfG/1969-10-02/1-BvL-12_68). L.

BVerfG (2008): Leitsatz zum Urteil des Zweiten Senats vom 9. Dezember 2008. Abrufbar unter: [www.bverfg.de/entscheidungen/l20081209\\_2bvl000107.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/l20081209_2bvl000107.html).

Homburg, S. (2008): Die Entfernungspauschale als steuertheoretische Herausforderung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. S. 45-53.

Jacob, K., Range, C., Guske, A. L., Weiland, S., Pestel, N., Sommer, E. (2016): Verteilungswirkungen einer Abschaffung der Entfernungspauschale.

Kloas, J., Kuhfeld, H. (2003): Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt. Abrufbar unter: [www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.92553.de/03-42-1.pdf](http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.92553.de/03-42-1.pdf).

Kronberger Kreis (2008): Gegen die Neubelebung der Entfernungspauschale. Stiftung Marktwirtschaft. Abrufbar unter: [www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx\\_ttproducts/datasheet/Argument\\_102\\_Entfernungspauschale.pdf](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/Argument_102_Entfernungspauschale.pdf).

Sinn (2003): Hände weg von der Entfernungs-Pauschale!. Abrufbar unter: [www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Viewpoints/Standpunkte-Archiv/stp-2003/lfo-Viewpoint-No--48--Hands-off-the-Mileage-Allowance-.html](http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Viewpoints/Standpunkte-Archiv/stp-2003/lfo-Viewpoint-No--48--Hands-off-the-Mileage-Allowance-.html).

UBA (2014): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2014. Abrufbar unter:

[www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2014](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2014).

Die Publikation wird gefördert von:



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



Die im Projekt vertretenen Inhalte stimmen nicht notwendigerweise mit den Positionen der Förderer überein.