

Klimaschutzinstrumente im Verkehr

Umgestaltung der Entfernungspauschale



Zusammenfassung

Fehlanreize für den Klimaschutz

Kosten für die Fahrt zwischen Wohnung und Arbeitsstätte können in Deutschland als Werbungskosten von der Einkommenssteuer abgesetzt werden. Diese Entfernungspauschale, oft Pendlerpauschale genannt, beträgt zurzeit bis zum 20. einfachen Entfernungskilometer 30 Cent je Kilometer und Arbeitstag, ab dem 21. einfachen Entfernungskilometer sind es 35 Cent – unabhängig vom Verkehrsmittel. Ob die einkommenssteuerrechtliche Behandlung der Fahrtkosten als Werbungskosten angemessen ist, ist juristisch umstritten. Fraglich ist, ob die Kosten für den Arbeitsweg tatsächlich primär beruflich veranlasst sind oder nicht vielmehr private Gründe für die Wahl des Wohnortes maßgeblich sind.

Die Entfernungspauschale unterstützt den Trend zu langen Arbeitswegen. Gleichzeitig werden Arbeitswege überdurchschnittlich häufig mit dem Pkw, welche i.d.R. nur mit einer Person besetzt sind, durchgeführt. Zusammengenommen wirkt die Entfernungspauschale damit den Klimaschutzanstrengungen entgegen. Eine hohe Zahl von Einpendler*innen mit Autos in die Städte und Ballungszentren führt außerdem zu lokalen Problemen durch Stau, Luftverschmutzung und Unfälle.

Höhere Einkommen profitieren stärker

Höhere Einkommensgruppen profitieren deutlich stärker von der Entfernungspauschale als Menschen mit niedrigerem Einkommen. Letztere zahlen weniger Einkommenssteuer, wohnen oftmals näher am Arbeitsplatz und erreichen auch seltener den Werbungskostenpauschbetrag von 1.000 Euro. Zudem ist in absoluten Beträgen die Steuerentlastung bei höherem Einkommen größer als bei niedrigem. Grund ist der progressive Einkommenssteuersatz.

Verschiedene Optionen für eine Umgestaltung

Es sind verschiedenen Optionen für eine Reform der Entfernungspauschale denkbar:

Ihre generelle Abschaffung hätte eine positive Wirkung auf die Umwelt und würde die ungerechte Vorteilswirkung für Besserverdienende abschaffen. Eine Abschaffung oder Reduktion sollte mit einer Regelung kombiniert werden, die Härten bei Gruppen mit geringem Einkommen und gleichzeitig hohen Fahrtkosten für den Arbeitsweg abfedert. Diese Variante wird vom Umweltbundesamt aufgrund der potenziell besten ökologischen und sozialen Wirkung bevorzugt. Alternativ könnte die steuerliche Absetzbarkeit an die Verfügbarkeit von Bus und Bahn geknüpft werden: Die Pauschale wird reduziert, wenn das Auto genutzt wird, obwohl öffentliche Verkehrsmittel mit gutem Angebot zur Verfügung stehen. So würde ein Anreiz gesetzt, verstärkt alternative Verkehrsmittel zu nutzen. Oder die Entfernungspauschale könnte generell nur für die ersten 20 Kilometer gezahlt werden.

Eine weitere Option wäre die Umgestaltung zu einem Mobilitätsgeld, das unabhängig vom Verkehrsmittel und dem Einkommenssteuersatz von der Einkommensteuerschuld abgezogen wird und so die Steuerzahler*innen entlastet. Damit würde die Sozialverträglichkeit verbessert werden. Eine ökologische Lenkungswirkung wäre auch beim Mobilitätsgeld möglich, wenn man deren Höhe an die Verfügbarkeit des öffentlichen Verkehrs knüpft.

Beispiele für Umsetzungen in anderen Ländern

In Deutschland existiert für Arbeitswege eine Entfernungspauschale unabhängig vom Verkehrsmittel. Seit dem Jahr 2021 können ab dem 21. Kilometer 35 Cent für jeden vollen Kilometer der einfachen Entfernung zum Arbeitsplatz von dem zu versteuernden Einkommen abgesetzt werden (30 Cent bis zum 20. Kilometer). Mit der unbegrenzten und pauschalen Absetzbarkeit nimmt Deutschland eine Sonderstellung in der steuerlichen Behandlung von Fahrt- bzw. Wegekosten ein – nur wenige Länder haben ein vergleichbares System.

In vielen Ländern sind dagegen Pendelkosten steuerlich grundsätzlich nicht absetzbar (u. a. Australien, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Portugal, Spanien, Tschechien, USA) oder die Absetzbarkeit ist an enge Voraussetzungen geknüpft (bspw. an Länge / Dauer des Anfahrtsweges oder Verkehrsmittelwahl). Fahrtkosten mit dem Pkw sind oft nur unter bestimmten Bedingungen oder nur beschränkt absetzbar (z. B. Finnland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz). Die Frage, ob es zumutbar ist, öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen, ist häufig ausschlaggebend (UBA 2021).

Klimawirkung

Wie kann eine Umgestaltung der Entfernungspauschale zum Klimaschutz beitragen?

Reduktion oder Abschaffung der Entfernungspauschale → Vermeidung oder Verkürzung von Wegen z. B. durch Wohn- bzw. Arbeitsortwahl

Ausrichtung der Entfernungspauschale an der ÖV-Verfügbarkeit → Verlagerung auf ÖV

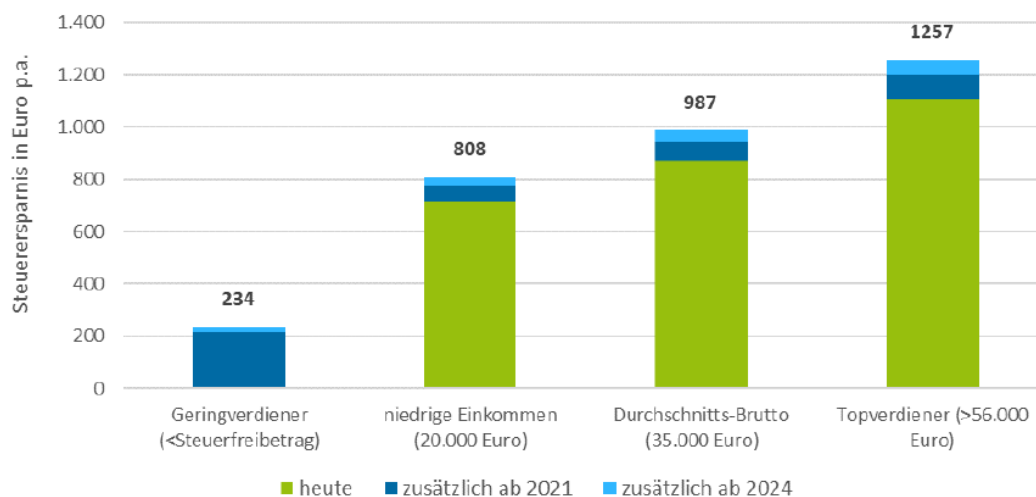
Eine Pauschale, die nur von der zurückgelegten Entfernung abhängt, reduziert Anreize zur Einsparung von Treibhausgasemissionen durch kürzere Wegstrecken. Auch wenn nur ein geringer Anteil beim Wohnortswechsel die Kosten durch das Pendeln als Entscheidungskriterium für den neuen Wohnstandort zu Grunde legt, so kann eine Reduktion oder Abschaffung der Entfernungspauschale durchaus relevante Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen entfalten. Schätzungsweise könnte eine vollständige Abschaffung die jährlichen Verkehrsemissionen mittelfristig (nach 10 Jahren) um etwa 4 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr senken (UBA 2019). Signifikant abhängig sind die Überlegungen zum CO₂-Minderungspotenzial von den Annahmen hinsichtlich der Wohnstandortwahl. Analysen zufolge wechseln 40 % der Berufstätigen ihren Wohnort bzw. Wohn- und Arbeitsort einmal innerhalb von 6 Jahren (Matthes et al. 2008). Wenn beispielsweise innerhalb von 10 Jahren 60 % der Berufstätigen umziehen und 25 % davon bei ihrem nächsten Umzug den Wegfall der Entfernungspauschale berücksichtigen und ihre Wegelängen um 20 % reduzieren, ergibt sich eine Reduktion um rund 2,5 Mio. Tonnen CO₂.

Durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz wurde 2021 ein CO₂-Preis für Kraftstoffe im Verkehrssektor eingeführt. Dieser beträgt aktuell 25 Euro pro Tonne CO₂, was in etwa einer Preiserhöhung von 5,8 Cent/Liter für Benzin und 6,6 Cent/Liter für Diesel entspricht. Bis zum Jahr 2025 soll der Emissionspreis auf 55 Euro pro Tonne CO₂ ansteigen. Als Kompensationsmaßnahme für Berufspendler*innen beinhaltete das Klimapaket der Bundesregierung eine Erhöhung der Entfernungspauschale für weite Strecken: seit Januar 2021 ab dem 21. Entfernungskilometer 35 Cent/km, ab 2024 soll sie auf 38 Cent/km erhöht werden. Damit wird zwar das Ziel erreicht, übermäßige finanzielle Belastungen für Fernpendelnde zu vermeiden, die Lenkungswirkung des CO₂-Preises wird aber verringert.

Auswirkungen auf die Einkommensverteilung

Die Entfernungspauschale führt dazu, dass dem Staatshaushalt Einnahmen entgehen – laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) etwa 6 Mrd. Euro in 2018. Menschen mit niedrigem Einkommen profitieren von diesen Steuereinsparungen jedoch kaum (Jacob et al. 2016): Zum einen steigt die absolute Steuerersparnis aufgrund des progressiven Einkommenssteuersatzes. Beispielsweise spart man bei 40 Kilometern Arbeitsweg und 220 Arbeitstagen und niedrigem Einkommen etwa 800 Euro Steuern, bei hohem Einkommen bis zu 1.200 Euro. Zwar können Geringverdienende mit einem Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags, die nicht von der Entfernungspauschale profitieren, seit 2021 eine Mobilitätsprämie beim Finanzamt beantragen. Diese greift aber erst ab einer Entfernung von mindestens 21 Kilometern zwischen Arbeitsplatz und Wohnort.

Steuerersparnis für unterschiedliche Einkommen durch die Entfernungspauschale bei 40 Kilometern Arbeitsweg



Quelle: Blanck et al. (2020)

Zum anderen pendeln Gutverdienende häufiger und legen dabei weitere Strecken zurück. Während die ärmsten 20 % im Schnitt pro Tag knapp 5 Kilometer an Arbeitswegen zurücklegen, sind es für die reichsten 20 % gut 12 Kilometer (und gut 8 Kilometer im Bundesdurchschnitt) (Blanck et al. 2020). Das liegt vor allem daran, dass es in der Gruppe der obersten Einkommensquintile besonders viele Erwerbstätige gibt. Ein Drittel der gesamten Pendelkilometer entfällt auf Arbeitswege mit einer Länge von mehr als 50 Kilometern, ein weiteres Drittel auf Wege mit einer Länge von 20 bis 50 Kilometern, und nur das letzte Drittel auf Wege mit einer Länge unter 20 Kilometern. Und ganz wesentlich: Arbeitswege werden noch öfter als andere Wege mit dem Pkw zurückgelegt und in den meisten Fällen mit nur einer Person pro Fahrzeug (Blanck et al. 2020).

Ausgestaltung: Leitplanken und Stolperfallen

Angeichts der gerade erst beschlossenen und umgesetzten Anhebung der Entfernungspauschale im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 ist eine kurzfristige Umgestaltung eher unwahrscheinlich. Sie ist jedoch mittelfristig für die Transformation des Verkehrssektor hin zu mehr Klimaschutz und sozialer Gerechtigkeit dringend notwendig. Aus diesem Grund sollten schon jetzt verschiedene Umgestaltungsoptionen diskutiert und zeitnah beschlossen werden. Dies ist auch sinnvoll, um den betroffenen Menschen ausreichend Zeit zur

Vorbereitung bzw. Anpassung zu ermöglichen und ggf. eine stufenweise Umgestaltung zu gewährleisten. Folgende Umgestaltungsoptionen stehen u.a. zur Diskussion.

Verschiedene Optionen für die Umgestaltung der Entfernungspauschale

1. Abschaffung der Entfernungspauschale mit Härtefallregelung: Positive Umweltwirkung gegen den „Zersiedelungsanreiz“ sowie Abschaffung der ungerechten Vorteilswirkung für Besserverdienende.
2. Verknüpfung der steuerlichen Absetzbarkeit an ÖV-Verfügbarkeit: Positive Umweltwirkung, da Entfernungspauschale für Pkw bei steigender ÖV-Qualität sinkt und damit ein Anreiz geschaffen wird, weniger den Pkw zu nutzen. Die regressive Verteilungswirkung bliebe jedoch bestehen.
3. Mobilitätsgeld: Klarer sozialer Nutzen, aber spezifischer Klimaschutznutzen nur in Kombination mit weiteren Kriterien, wie z. B. einer Halbierung des Mobilitätsgeldes bei Pkw-Nutzung.

Um die Anreize für umweltbelastendes Verhalten zu beseitigen, sollte die Entfernungspauschale im besten Fall vollständig entfallen, zumindest jedoch deutlich reduziert werden. Dies sollte nicht kurzfristig, sondern in der mittleren Frist erfolgen, um Anpassungsreaktionen frühzeitig zu ermöglichen. Dabei ist eine Härtefallregelung zentral: Um unzumutbare, zusätzliche finanzielle Belastungen zu vermeiden, müssen parallel zu einer Abschaffung der Entfernungspauschale gezielt diejenigen entlastet werden, die relativ zu ihrem Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen. Eine Abschaffung der Entfernungspauschale hat damit einen ökologischen und sozialen Nutzen.

Eine ökologische Umgestaltung der Entfernungspauschale könnte auch dadurch erreicht werden, indem die Absetzbarkeit ganz oder teilweise an bestimmte Bedingungen geknüpft wird. So könnten Strecken, die mit dem Pkw gefahren werden, nur noch in Fällen steuerlich absetzbar sein, in denen der Umweltverbund einen erheblichen, unzumutbaren zeitlichen Mehraufwand darstellt, beispielsweise wenn die Fahrtzeit mit dem öffentlichen Verkehr mindestens 60 Minuten pro Tag länger ist. So werden immer größere Pendeldistanzen unattraktiver. Ähnliche Ansätze wurden bereits in anderen europäischen Ländern umgesetzt. Die Verknüpfung mit der Anbindung an den öffentlichen Verkehr ermöglicht zwar eine ökologische Lenkungswirkung, die regressive Verteilungswirkung bleibt jedoch bestehen. Hinzu kommt, dass die nötige Zumutbarkeitsprüfung mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand einhergeht und mitunter zeitaufwendig und im Einzelfall ungenau sein kann.

Eine weitere Option wäre ein Mobilitätsgeld für alle Verkehrsmittel, das unabhängig vom individuellen Steuersatz ist. Derzeit wäre ein Mobilitätsgeld von 10 Cent pro Kilometer Arbeitsweg aufkommensneutral im Vergleich zur aktuellen Regelung über die Entfernungspauschale. So würden Haushalte mit geringem Einkommen stärker profitieren und die Ausgestaltung wäre sozial ausgewogener. Die reine Umgestaltung hin zu einem steuersatzunabhängigen Mobilitätsgeld entfaltet jedoch keine direkte ökologische Lenkungswirkung. Daher sollte zusätzlich das Mobilitätsgeld halbiert werden, wenn das Auto trotz guter öffentlicher Anbindung genutzt wird, so dass sich auch eine ökologische Wirkung einstellt. In diesem Fall wäre aber ebenfalls eine Zumutbarkeitsprüfung mit dem entsprechenden Verwaltungsaufwand notwendig.

Quellenverzeichnis

Blanck, R.; Kreye, K.; Zimmer, W. (2020): Impulse für mehr Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit in der Verkehrspolitik, Kurzstudie zu monetären Verteilungswirkungen ausgewählter verkehrspolitischer Instrumente und Vorschläge für eine sozial gerechtere Ausgestaltung. im Auftrag des Naturschutzbunds Deutschland (NABU). Öko-Institut, 2020. Online verfügbar unter https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/20-11-27-_studie_impulse_f__r_mehr_klimaschutz_und_sozialvertr__glichkeit_in_der_verkehrspolitik.pdf, zuletzt geprüft am 23.12.2020.

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 09.12.2008, Aktenzeichen 2 BvL 1/07. In: BVerfGE 122, S. 210–248, Rn. 1-91.

Jacob, K.; Guske, A.-L.; Pestel, N.; Range, C.; Sommer, Eric, Weiland, Sabine; Pohlmann, J. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente (Texte, 73/2016). Umweltbundesamt. Dessau, 2016. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf, zuletzt geprüft am 26.06.2018.

Matthes, F. C.; Gores, S.; Graichen, V.; Harthan, R.; Markewitz, P.; Hansen, P.; Kleemann, M.; Krey, V.; Martinsen, D.; Diekmann, J.; Horn, M.; Ziesing, H.-J.; Eichhammer, W. et al. (2008): Politikszenerarien für den Klimaschutz IV, Szenarien bis 2030 (Climate Change, 1/08). Öko-Institut; Forschungszentrum Jülich; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung. Umweltbundesamt (Hg.). Dessau-Roßlau, 2008. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3361.pdf>, zuletzt geprüft am 26.08.2021.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance France (2021): Tout savoir sur le barème des frais kilométriques. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance France (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/bareme-kilometrique#>, zuletzt aktualisiert am 26.08.2021, zuletzt geprüft am 26.08.2021.

UBA (2019): Kein Grund zur Lücke, 2019. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/19-12-03_uba_pos_kein_grund_zur_lucke_bf_0.pdf, zuletzt geprüft am 14.10.2020.

UBA (2021): Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig. Abschlussbericht zum UBA-Vorhaben "Fiskalische Rahmenbedingungen für eine postfossile Mobilität". Unter Mitarbeit von Ruth Blanck, Wiebke Zimmer, Moritz Mottschall, Katharina Göckeler, Friedhelm Keimeyer, Matthias Runkel, Johanna Kresin, Prof. Dr. Stefan Klinski.

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet:
www.umweltbundesamt.de
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

Autorenschaft, Institution

Ruth Blanck
Wiebke Zimmer
Öko-Institut
Borkumstraße 2
13189 Berlin
Tel: +49 30 405085-305
Fax: +49 30 405085-388
r.blanck@oeko.de
w.zimmer@oeko.de
Internet: www.oeko.de

Stand: 10/2021
