

Argumentarium zur Entfernungspauschale

von Jens Lemmer

Die im Rahmen des Klimapakets beschlossene CO₂-Bepreisung verteuert ab dem Jahr 2021 die Kraftstoffpreise zusätzlich, sodass viele Berufspendler mit Mehrbelastungen rechnen müssen. Um diesen Belastungsanstieg abzufedern, ist die Entfernungspauschale angehoben worden – allerdings nur befristet und ab dem 21. Kilometer. Selbst diese unzureichende Neuregelung geht Umweltverbänden und Teilen der Politik zu weit. Sie fordern die Einschränkung oder gar die vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale. Doch die Entfernungspauschale ist keine Subvention, sondern steuersystematisch geboten. Denn die Kosten, die durch die Fahrt zur Arbeit entstehen, mindern die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler. Um eine gerechte Besteuerung zu gewährleisten, sollte die Entfernungspauschale daher spürbar und ab dem ersten Kilometer erhöht werden.

Ohne angemessene Entfernungspauschale keine gerechte Besteuerung

Politiker und Finanzwissenschaftler sind sich einig, dass es in der Einkommensteuer vor allem gerecht zugehen soll. Eine gerechte Besteuerung setzt aber voraus, dass nur die Teile des Einkommens besteuert werden, über die die Steuerzahler auch frei verfügen können. Das ist bei zwangsläufigen Aufwendungen nicht der Fall. Wer beispielsweise täglich zur Arbeit fährt, macht das nicht zum Privatvergnügen, sondern von Berufs wegen, um Einkünfte zu erzielen, die dann der Besteuerung unterliegen. Die berufsbedingten Fahrtkosten sind daher Werbungskosten, die von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehen sind. Das ist zum einen steuersystematisch geboten, da es dem Nettoprinzip entspricht. Zum anderen ist der Abzug der Pendelkosten auch fiskalisch relevant. Gerade bei gut qualifizierten Arbeitnehmern bleibt von einer Gehaltserhöhung aufgrund der hohen Steuer- und Abgabenbelastung netto deutlich weniger als die Hälfte übrig. Wenn dann noch hinzukommt, dass die berufsbedingten Fahrtkosten nicht oder nur unzureichend geltend gemacht werden können, werden besser bezahlte Jobangebote mit längeren Arbeitswegen noch unattraktiver. Da mit dem Verzicht auf höhere Einkommen den öffentlichen Haushalten zusätzliche Steuereinnahmen entgehen, sollte auch die Politik an einer angemessenen Ausgestaltung der Entfernungspauschale interessiert sein.

Die steuerliche Berücksichtigung der Pendelkosten erfolgt in Deutschland durch die Entfernungspauschale, die in § 9 des Einkommensteuergesetzes verankert ist.¹ Dort ist geregelt, dass die Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte als Werbungskosten anerkannt werden.

¹ Zur Historie der Entfernungspauschale siehe Anhang.

Hierfür können unabhängig vom Verkehrsmittel pro Arbeitstag und pro Entfernungskilometer 0,30 Euro als Werbungskosten angesetzt werden.² Damit sind sämtliche Aufwendungen abgegolten, die durch die Fahrt zur Arbeit entstehen.

Die derzeitige Entfernungspauschale reicht nicht aus

Die Entfernungspauschale von derzeit 0,30 Euro bzw. 0,35 Euro (ab dem 21. km) je Entfernungskilometer berücksichtigt vor allem bei der Kfz-Nutzung nicht realitätsgerecht die Kosten, die bei der Fahrt zur Arbeit entstehen. Selbst bei einem Kleinwagen liegen die tatsächlichen Kosten bei rund 0,70 Euro je Entfernungskilometer.³ Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Entfernungspauschale seit dem Jahr 2004 nicht angepasst wurde. Bis zum Jahr 2003 konnten sogar 0,36 Euro für die ersten 10 Entfernungskilometer und ansonsten 0,40 Euro geltend gemacht werden. Nicht zuletzt aufgrund der in den vergangenen Jahren gestiegenen Kraftstoffpreise sollte die Entfernungspauschale ab dem ersten Kilometer auf mindestens 0,40 Euro angehoben werden.⁴

Klimapaket: Befristete Anhebung für Fernpendler ist der falsche Weg

Das Klimapaket der Bundesregierung sieht vor, dass die Entfernungspauschale für Fernpendler befristet erhöht werden soll. Dadurch sollen die Mehrbelastungen teilweise ausgeglichen werden, die aus der Einführung des nationalen Emissionshandels resultieren. Zunächst wird die Entfernungspauschale in den Jahren 2021 bis 2023 ab dem 21. Entfernungskilometer von 0,30 Euro auf 0,35 Euro angehoben. In den Jahren 2024 bis 2026 ist eine entsprechende Erhöhung auf 0,38 Euro vorgesehen. Die Pendler sollen diese Übergangszeit nutzen, um sich ein emissionsärmeres Auto zu kaufen oder auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Ab dem Jahr 2027 wird die Entfernungspauschale wieder 0,30 Euro je Entfernungskilometer betragen.

Die befristete und auf Fernpendler beschränkte Erhöhung der Entfernungspauschale ist in mehrfacher Hinsicht unzureichend. Zunächst sollte die Entfernungspauschale sofort auf mindestens 0,40 Euro angehoben werden, da trotz deutlich gestiegener Kraftstoffpreise seit 2004 keine Anpassung der Pauschale vorgenommen wurde.

Außerdem ist nicht nachvollziehbar, warum die Erhöhung zum einen befristet und zum anderen auf Fernpendler beschränkt sein soll. Von der beschlossenen Anhebung der Entfernungspauschale ab dem 21. Entfernungskilometer profitieren 7,5 Millionen Steuerpflichtige, was nur etwa einem Drittel der Berufspendler entspricht.⁵ Zwei von drei Berufspendlern gehen hingegen leer aus. Sie erhalten keinen Ausgleich für die absehbaren Mehrbelastungen infolge weiter steigender Kraftstoffpreise. Darüber hinaus ist die Begründung, warum die Entfernungspauschale erst ab dem 21. Entfernungskilometer erhöht wird, geradezu abwegig. So weist das Bundesfinanzministerium in der Gesetzesbegründung darauf hin, dass der Bundesfinanzhof für den Weg zur Arbeit einen Zeitaufwand von etwa einer Stunde pro Strecke für zumutbar hält. Daraus wird gefolgert, dass Pendler – wenn keine angemessene ÖPNV-Anbindung

² Maßgeblich ist die einfache Distanz zwischen Wohnung und erster Tätigkeitsstätte. Grundsätzlich ist die Entfernungspauschale auf 4.500 Euro pro Jahr begrenzt. Ein höherer Betrag kann jedoch angesetzt werden, wenn die Fahrt zur Arbeit mit einem Kfz erfolgt. Auch wenn die tatsächlichen Kosten für die ÖPNV-Nutzung 4.500 Euro/Jahr übersteigen, können diese geltend gemacht werden. Die Entfernungspauschale wird auch gewährt, wenn der Arbeitsweg zu Fuß oder mit Fahrrad zurückgelegt wird. Bei Benutzung des Flugzeugs sind hingegen die tatsächlichen Kosten anzusetzen. Gesonderte Regelungen gelten für Menschen mit Behinderung. Vgl. *Hermann/Heuer/Raupach* (2018), Rz. 440 ff.

³ https://www.adac.de/_mmm/pdf/autokosteneubersicht_47085.pdf

⁴ Dies würde voraussichtlich zu einer Entlastung von 2,6 Milliarden Euro pro Jahr führen.

⁵ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_N038_73111.html

vorhanden ist – eine Strecke von bis zu 20 Entfernungskilometern mit Fahrrad oder E-Bike bewältigen könnten und somit nicht durch Preissteigerungen belastet würden. Dieses Gedankenspiel hat jedoch keinen Bezug zur Lebenswirklichkeit, denn 63 Prozent der Pendler mit einer Distanz von max. 25 km zur Arbeitsstätte nutzen Auto oder Motorrad.⁶ Daher werden auch viele dieser „Kurzpenderler“ durch die Klimabeschlüsse zusätzlich belastet. Ein Großteil der Betroffenen kann jedoch die befristet erhöhte Entfernungspauschale gar nicht in Anspruch nehmen und erhält daher keinen Ausgleich für die steigenden Kraftstoffpreise.

Auch die zeitliche Beschränkung auf die Jahre 2021 bis 2026 ist nicht sachlich begründet und letztlich willkürlich. So ist die Annahme realitätsfern, dass es in Deutschland innerhalb von 5 Jahren zu einer grundlegenden Mobilitätswende in Richtung ÖPNV und emissionsärmerer PKW kommen wird. Solche komplexen gesellschaftlichen Veränderungen brauchen erfahrungsgemäß deutlich mehr Zeit.⁷ Es ist damit zu rechnen, dass vielen Pendlern – zumal solchen aus einkommensschwachen Haushalten im ländlichen Raum – in absehbarer Zeit für die Fahrt zur Arbeit weder angemessene ÖPNV-Angebote noch erschwingliche emissionsarme PKW zur Verfügung stehen dürften. Somit nimmt die Politik in Kauf, dass auch Fernpendler nach der Übergangsfrist durch höhere Kraftstoffpreise belastet werden.

Info-Box: Informationen zur Entfernungspauschale aus der Einkommensteuerstatistik⁸

Pendelkosten sind die Werbungskosten, die Arbeitnehmer am häufigsten geltend machen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Arbeitnehmer-Pauschbetrag in Höhe von 1.000 Euro/Jahr vom Bruttolohn abgezogen wird, sofern keine höheren Werbungskosten angegeben werden. Von den erhöhten Werbungskosten, die also einen Betrag von 1.000 Euro/Jahr übersteigen, entfallen rund 54 Prozent auf die Fahrtkosten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Besonders im unteren und mittleren Einkommensbereich sind die Pendelkosten die mit Abstand wichtigsten Werbungskosten. So machen bei Jahresbruttolöhnen zwischen 20.000 und 60.000 Euro die berufsbedingten Fahrtkosten einen Anteil von 57 Prozent an den erhöhten Werbungskosten aus. Mit steigendem Bruttolohn sinkt dieser Anteil sukzessive und beträgt im Einkommensbereich von 60.000 – 100.000 Euro 52 Prozent und bei Einkommen über 100.000 Euro nur noch 34 Prozent.

In der Debatte um die Entfernungspauschale wird häufig behauptet, dass die Bezieher von hohem Einkommen deutlich höhere Pendelkosten geltend machen. Das ist nur teilweise zutreffend. Im Einkommensbereich zwischen 20.000 und 60.000 Euro betragen die durchschnittlichen Pendelkosten, sofern der Arbeitnehmer-Pauschbetrag in Höhe von 1.000 Euro/Jahr überschritten wird, 1.620 Euro/Jahr. Im

⁶ Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes kann die Wahl der Verkehrsmittel nicht für Arbeitswege bis max. 20 km aufgeschlüsselt werden, da eine entsprechende Antwortmöglichkeit im Rahmen der Mikrozensusbefragungen nicht vorgesehen ist.

⁷ Die Größe der Herausforderung lässt sich erahnen, wenn man bedenkt, dass die Entwicklung von (erschwinglichen) Elektro-Fahrzeugen und einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur noch ganz am Anfang steht. Auch im öffentlichen Personennah- und -fernverkehr müssten die Qualität und die Kapazitäten erheblich verbessert bzw. aufgestockt werden. Hinzu kommt noch das Problem, dass vielen Pendlern im ländlichen Raum derzeit häufig keine akzeptable ÖPNV-Anbindung zur Verfügung steht. Daher erscheint es illusorisch, den erforderlichen verkehrspolitischen Strukturwandel innerhalb weniger Jahre umzusetzen. Auch vergangenheitsbezogene Daten deuten auf starke Beharrungskräfte hin: So nutzten im Jahr 2000 rund 67 Prozent der Berufspendler den PKW für den Arbeitsweg. Im Jahr 2016 lag der Anteil der Kfz-Nutzer sogar bei 68 Prozent. Für die Kfz-Nutzung spricht auch häufig der Faktor Zeit: „So legten Pendlerinnen und Pendler im motorisierten Individualverkehr Strecken von unter 25 Kilometern zu 89 Prozent in weniger als 30 Minuten zurück, im ÖPNV gelang dies nur zu 56 Prozent.“ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2020).

⁸ Die Daten stammen aus einer Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes für das DSi. Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2020), S. 18.

Einkommensbereich von 60.000 – 100.000 Euro sind es 1.825 Euro und bei Einkommen von mehr als 250.000 Euro/Jahr nur noch 1.357 Euro/Jahr. Die höchsten Pendelkosten finden sich in absoluter Betrachtung somit nicht bei den Spitzenverdienern, sondern bei den gut qualifizierten Arbeitnehmern. Und in Relation zum Verdienstniveau wiegen die Pendelkosten im unteren und mittleren Einkommensbereich am schwersten.

Die gelegentlich sogar diskutierte Abschaffung der Entfernungspauschale hätte für die Steuerzahler gravierende Konsequenzen. Fiele die Entfernungspauschale komplett weg, käme es zu einer Steuererhöhung von 5,2 Milliarden Euro/Jahr. In den nächsten Jahren würden die Mehrbelastungen schrittweise ansteigen und 2025 ein Niveau von 6 Milliarden Euro erreichen.⁹

Entfernungspauschale steht zu Unrecht in der Kritik

Die Entfernungspauschale ist nicht unumstritten. Umweltverbände und einige Ökonomen plädieren sogar für ihre gänzliche Abschaffung. Im Folgendem sollen daher die Hauptkritikpunkte dargestellt und entkräftet werden.

Abschaffung der Entfernungspauschale würde besonders die Mittelschicht treffen

Häufig wird kritisiert, dass Steuerzahler mit hohem Einkommen von der Entfernungspauschale in absoluten Zahlen stärker profitieren als Geringverdiener. Das ist jedoch keine Privilegierung, sondern zwingende Konsequenz des progressiven Einkommensteuertarifs. Die politisch gewollte Progression sorgt dafür, dass bei steigendem Einkommen die Steuersätze rasch ansteigen. Die Bezieher von mittleren oder hohem Einkommen unterliegen daher einer wesentlich höheren Steuerbelastung als Geringverdiener. Das spiegelt den politischen Konsens wider, dass „breitere Schultern“ auch stärker belastet werden sollen. Es ist daher folgerichtig, dass die Bezieher hoher Einkommen wegen ihrer höheren Grenzsteuersätze beim Werbungskostenabzug absolut stärker profitieren als Geringverdiener, für die niedrigere Grenzsteuersätze gelten.

Tabelle: Entlastungswirkung der Entfernungspauschale (EP) bei 40 km Arbeitsweg

Jahresbrutto	Monatsbrutto	Einkommensteuer pro Jahr (ohne EP)	Einkommensteuer pro Jahr (mit EP)	Steuerentlastung durch Entfernungspauschale p. a.	
20.000 €	1.667 €	1.131 €	696 €	435 €	38 %
40.000 €	3.333 €	5.727 €	5.154 €	573 €	10 %
60.000 €	5.000 €	11.534 €	10.831 €	703 €	6 %
80.000 €	6.667 €	19.361 €	18.487 €	874 €	5 %

Quelle: Eigene Berechnungen. Tarif 2021 inkl. ggf. Solidaritätszuschlag, Einzelveranlagung, keine Kinder.

Die Beispielberechnungen in der Tabelle verdeutlichen die stark progressive Wirkung des Einkommensteuertarifs. Dieser Aspekt wird in der Diskussion über die Entfernungspauschale zu wenig beachtet. Ein Single mit einem Jahresbruttoeinkommen von 40.000 Euro zahlt 5.727 Euro Einkommensteuer pro Jahr. Die Entfernungspauschale sorgt bei einem Arbeitsweg von 40 Kilometern (einfache Distanz)

⁹ Deutscher Bundestag (2019a), S. 2.

für eine Steuerentlastung von 573 Euro/Jahr. Bei einem Jahresbruttoeinkommen von 60.000 Euro beläuft sich die Entlastung durch die Entfernungspauschale auf 703 Euro. Das sind zwar 130 Euro mehr als bei einem Jahresbruttoeinkommen von 40.000 Euro, doch die relative Entlastung durch die Entfernungspauschale fällt bei höheren Einkommen deutlich geringer aus (siehe Tabelle, letzte Spalte). Außerdem ist die Einkommensteuerschuld bei einem Jahresbruttoeinkommen von 60.000 Euro mehr als doppelt so hoch wie bei einem Jahresbruttoeinkommen von 40.000 Euro. Die stark progressive Wirkung des Einkommensteuertarifs wird also durch die Entfernungspauschale nicht beeinträchtigt.

Bemerkenswert ist zudem, dass auch gemessen an den Nettoeinkommensverlusten eine Abschaffung der Entfernungspauschale nicht die Bezieher hoher Einkommen am stärksten treffen würde. Das belegt u. a. eine Studie des Umweltbundesamtes.¹⁰ Für die Ermittlung der Verteilungseffekte werden dabei die Privathaushalte in 20-Prozent-Gruppen (sog. Quintile) eingeteilt: Die 20 Prozent mit dem geringsten Einkommen bilden das 1. Einkommensquintil und die 20 Prozent mit den höchsten Einkommen das 5. Einkommensquintil. Bei einem Wegfall der Entfernungspauschale fallen die relativen Einkommensverluste im 3. und 4. Quintil am höchsten aus. Hauptverlierer ist somit die Mittelschicht.¹¹ Einer älteren Studie zufolge fallen die verteilungspolitischen Effekte sogar noch ungünstiger aus: „Sollte ein ersatzloser Wegfall der Entfernungspauschale erwogen werden, würde dies für die Erwerbstätigen mit Berufswegen zwischen 20 bis 50 Kilometern eine Einbuße von knapp 3 Prozent bei den Geringverdienern (monatliches Haushaltsnettoeinkommen 900 bis unter 1.500 Euro) und von 1,5 Prozent bei den gut Verdienenden (Haushaltsnettoeinkommen 3.600 Euro und mehr) bedeuten.“¹² Der verteilungspolitische Befund spricht daher für die Beibehaltung der Entfernungspauschale.

Entfernungspauschale ist umweltpolitisch vorteilhafter als ihr Ruf

Gegen die Entfernungspauschale werden regelmäßig umweltpolitische Argumente angeführt. So wird kritisiert, dass die steuerliche Berücksichtigung der Pendelkosten die Zersiedlung der Landschaft fördere¹³, das PKW-Verkehrsaufkommen erhöhe und damit zum Anstieg der CO₂-Emissionen beitrage. Dabei wird jedoch übersehen, dass die Entfernungspauschale verkehrsmittelunabhängig ausgestaltet ist. Die Fahrtkosten werden somit pauschal berechnet, unabhängig davon, ob Bus, Bahn, Fahrrad oder PKW genutzt werden. Hinzu kommt, dass die Benutzung des ÖPNV aufgrund der Zuschüsse aus den öffentlichen Haushalten in aller Regel deutlich kostengünstiger ist als die PKW-Nutzung. Durch die einheitliche

¹⁰ Vgl. *Jacob et al* (2016).

¹¹ Die relative Einkommensänderung im 3. Quintil: -0,64; 4. Quintil: -0,76; 5. Quintil: -0,62. Vgl. *ebd*, S. 117.

¹² *Kloas/Kuhfeld* (2003), S. 629. Hinweis: Als die Studie erstellt wurde, galt noch eine höhere Entfernungspauschale (0,36 Euro bzw. 0,40 Euro je Entfernungskilometer).

¹³ Es ist jedoch fraglich, ob in der Praxis die Entfernungspauschale zur Zersiedlung, also zum Wegzug aus der Stadt, tatsächlich beiträgt. Das soll beispielhaft an einer Familie mit zwei Kindern verdeutlicht werden. Das verheiratete Paar erzielt gemeinsam ein Jahresbruttoeinkommen von 100.000 Euro und beide Partner haben einen Arbeitsweg von 30 Kilometern (einfache Strecke). Die Entfernungspauschale entlastet das Paar monatlich um rund 63 Euro. Wenn beide Partner ein Auto nutzen, sind pro Monat etwa 2.400 km zu fahren. Die tatsächlichen Fahrtkosten betragen bei einem moderaten Kostensatz von 0,50 Euro/km monatlich 1.200 Euro. Außerdem ist noch mit einer Pendelzeit von 1 - 1,5 Stunden pro Partner zu rechnen. Angesichts dieser effektiven Zeit- und Kostenbelastung ist die Behauptung wenig überzeugend, dass eine Steuerersparnis von 63 Euro/Monat durch die Entfernungspauschale den Ausschlag für den Umzug ins „Grüne“ gegeben haben soll. Stattdessen dürften andere Faktoren, wie z. B. das familiäre Umfeld oder der knappe Wohnraum in der Stadt, entscheidend gewesen sein.

Entfernungspauschale werden Bus und Bahn faktisch begünstigt. Eine umweltpolitische Lenkungswirkung findet daher bereits im Rahmen der bestehenden Entfernungspauschale statt.¹⁴ Wenn es politisch gewünscht ist, zusätzliche Anreize für umweltfreundliches Verhalten zu schaffen, ist daher nicht die Abschaffung oder Einschränkung der Entfernungspauschale erforderlich. Stattdessen sollten Qualität, Anbindung und Taktung der öffentlichen Verkehrsmittel verbessert werden.

Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die Kfz-Nutzung durch verschiedene Steuern und Abgaben erheblich verteuert wird. Zu nennen sind vor allem die Energie- und Umsatzsteuer sowie die Kfz-Steuer. Ab 2021 kommt es durch die schrittweise ansteigende CO₂-Bepreisung des Verkehrssektors zu weiteren Mehrbelastungen. Durch diese Umweltsteuern sollen die Bürger zu einem umweltfreundlichen Verhalten motiviert werden. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum die Berufspendler, die von dieser Verteuerung der Mobilität besonders betroffen sind, noch zusätzlich durch die Abschaffung der Entfernungspauschale belastet werden sollen.

Info-Box: Reformvorschläge des Umweltbundesamtes führen zu fragwürdigen Mehrbelastungen

Mit Verweis auf den Klimaschutz werden immer wieder Forderungen laut, die steuerliche Berücksichtigung von Pendelkosten einzuschränken. Das Umweltbundesamt schlägt beispielsweise vor, anstelle der Entfernungspauschale nur noch eine Härtefallregelung zu gewähren.¹⁵ Konkret sollen die Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht werden. Pendelkosten würden sich dann nur noch steuermindernd auswirken, wenn die zumutbare Eigenbelastung überschritten wird. Die zumutbare Eigenbelastung ist abhängig von den Familienverhältnissen und der Höhe der Einkünfte. Bei ledigen Steuerzahlern ohne Kinder liegt der Eigenanteil bei fünf bis sieben Prozent der dafür steuerlich relevanten Einkünfte, bei verheirateten Steuerzahlern mit zwei Kindern sind es zwei bis vier Prozent.

Was wären die Konsequenzen einer solchen Reform?¹⁶ Ein lediger Arbeitnehmer ohne Kinder mit einem Jahresbruttoeinkommen 60.000 Euro könnte die Pendelkosten erst ab dem 50. Entfernungskilometer steuerlich geltend machen. Bei einem Jahresbrutto von 40.000 Euro wäre dies erst ab dem 35. Entfernungskilometer möglich. Bei einem verheirateten Steuerpflichtigen mit zwei Kindern und einem Jahresbrutto von 60.000 Euro könnten die Pendelkosten erst ab dem 25. Entfernungskilometer geltend gemacht werden. Würde der Reformvorschlag des Umweltbundesamtes umgesetzt, wären die Pendler mit drastischen Mehrbelastungen konfrontiert. Viele Pendler könnten gar keine Fahrtkosten abziehen, bei Langstrecken-Pendlern wäre nur noch ein Teil der Kosten abziehbar. Dies widerspricht dem Nettoprinzip und dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Es ist daher schwer vorstellbar, dass eine solche Regelung verfassungskonform wäre. Das gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfassungsgericht

¹⁴ Dies war vom Gesetzgeber auch im Jahr 2000 so beabsichtigt: „Die Umstellung der steuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sowie für Familienheimfahrten von einem Kilometer-Pauschbetrag auf eine einheitliche verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale ist aus umwelt- und verkehrspolitischen Gründen geboten. ... Die Umstellung auf die einheitliche verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale ... verbessert die Ausgangslage für den öffentlichen Personennahverkehr.“, *Deutscher Bundestag* (2010), S. 5.

¹⁵ Vgl. *Umweltbundesamt* (2016), S. 43.

¹⁶ Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass es im Rahmen des Reformvorschlags bei einem Kostensatz von 0,30 Euro pro Entfernungskilometer bleibt.

bereits im Jahr 2008 die Gewährung der Entfernungspauschale erst ab dem 21. Entfernungskilometer für verfassungswidrig erklärt hat.¹⁷

Umzug nach jedem Jobwechsel – in der Praxis schwer zu realisieren

Kritiker der Entfernungspauschale verweisen häufig darauf, dass sich hohe Fahrtkosten vermeiden lassen, wenn Arbeitnehmer nach einem Arbeitsplatzwechsel umziehen. Daraus wird die Forderung abgeleitet, dass die Entfernungspauschale nur nach einem Arbeitsplatzwechsel für eine Übergangsfrist gewährt werden sollte.¹⁸ Diese Argumentation verkennt jedoch, dass zahlreiche Faktoren die freie Wahl des Wohnorts einschränken. Gerade in den wirtschaftlich prosperierenden Ballungsgebieten, wo viele Arbeitsplätze vorhanden sind, herrscht Wohnungsknappheit. Außerdem sind dort in den vergangenen Jahren die Miet- und Immobilienpreise stark gestiegen. Daher ist es häufig schwierig, in der Nähe des neuen Arbeitsplatzes eine angemessene und erschwingliche Wohnung zu finden.¹⁹ Hinzu kommt, dass die Politik die Vereinbarkeit von Beruf und Familie besonders fördern will. Doch häufiges Umziehen stellt Familien vor große Belastungen, da Eltern und Kinder das gewohnte soziale Umfeld verlassen müssen und viele praktische Herausforderungen wie der Schul- oder Kita-Wechsel zu bewältigen sind. Schließlich besteht bei Ehepaaren, die an unterschiedlichen Arbeitsorten tätig sind, noch das Problem, dass nicht beide Partner gleichermaßen am „Werktor“ wohnen können. In diesen Fällen müssen beide Partner oder zumindest ein Partner pendeln. Diesen in der Praxis häufig vorkommenden Fällen würden man zu Unrecht den Vorwurf machen, nicht an den Arbeitsort zu ziehen.

Wegfall der Entfernungspauschale wäre ökonomisch schädlich

Bei einer Abschaffung der Entfernungspauschale ist mit Verzerrungen und negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen.²⁰ Denn werden die Kosten des Pendelns steuerlich nicht mehr anerkannt, reduziert das die finanziellen Arbeitsanreize. Das kann dazu führen, dass bestimmte Arbeitsplatzwechsel nicht mehr attraktiv sind, obwohl sie eigentlich individuell und gesamtwirtschaftlich vorteilhaft wären. Das ist z. B. bei einem besser bezahlten Arbeitsplatz mit längeren Arbeitswegen der Fall (siehe Info-Box). Darüber hinaus wäre es für Arbeitslose weniger lohnend, ein Jobangebot anzunehmen, das Pendeln erforderlich macht. Fällt die Entfernungspauschale weg, kann daher das Arbeitskräftepotenzial nicht mehr optimal ausgeschöpft werden. Da in Deutschland ohnehin Fachkräftemangel herrscht und die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter weiter abnehmen wird, sollte eine solche Reform unterbleiben. Schließlich geht ein geringeres Beschäftigungsniveau auch mit Wachstumseinbußen und Steuerminderungen einher.

¹⁷ Das Bundesverfassungsgericht kritisierte, dass die Politik die Neuregelung vor allem nicht hinreichend begründet hatte. So gilt im Einkommensteuerrecht der Grundsatz, dass beruflich bedingte Aufwendungen als Werbungskosten abgezogen werden können. Mit der Einführung des sog. Werkstorprinzips sollte jedoch allein die Entfernung zum Arbeitsplatz darüber entscheiden, ob Kosten steuerlich abzugsfähig sind oder nicht. Laut Bundesverfassungsgericht stellt das eine „singuläre Ausnahme innerhalb des geltenden Einkommensteuerrechts“ dar. Im Gesetzgebungsverfahren wurde dieser Paradigmenwechsel jedoch nicht plausibel hergeleitet, sondern fast ausschließlich auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung verwiesen. Siehe BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 09. Dezember 2008- 2 BvL 1/07.

¹⁸ Vgl. Breyer (2019).

¹⁹ Außerdem würde ein verstärkter Zuzug von bisherigen Berufspendlern die ohnehin angespannte Wohnungsmarktlage in den Städten verschärfen. Die Politik dürfte daran kein Interesse haben, da beispielsweise auf dem Wohnungsmarkt betont wurde, dass das Wohnen gerade für „Geringverdiener und die breite Mittelschicht bezahlbar bleiben“ müsse. Vgl. Bundesregierung (2018), S. 1.

²⁰ Vgl. Sinn (2003) und Petschow et al (2008), S. 95 ff.

Info-Box: Hans-W. Sinn über die ökonomischen Kosten eines Wegfalls der Entfernungspauschale²¹

Der ehemalige Präsident des ifo-Instituts, Hans-Werner Sinn, hat davor gewarnt, dass die Abschaffung oder Einschränkung der Entfernungspauschale ökonomische Fehlentscheidungen provozieren würde. Seine Argumentation lässt sich durch folgendes Beispiel verdeutlichen:

Einem Arbeitnehmer wird ein besser bezahlter Arbeitsplatz mit längerem Arbeitsweg angeboten. Pro Jahr würde er 6.000 Euro mehr verdienen, müsste jedoch 3.000 Euro an zusätzlichen Fahrtkosten aufwenden. In einer Welt ohne Steuern wäre ein Arbeitsplatzwechsel eindeutig vorteilhaft, weil nach Abzug der Fahrtkosten noch ein Mehrverdienst von 3.000 Euro pro Jahr übrigbliebe.

In der realen Welt kommt es durch die Besteuerung zu Einkommensverlusten. Entscheidend ist aber, ob der Abzug der Fahrtkosten zugelassen wird. Ist das der Fall, können von den 6.000 Euro Gehaltserhöhung die 3.000 Euro Fahrtkosten abgezogen werden. Es verbleibt somit ein zusätzliches zu versteuerndes Einkommen von 3.000 Euro. Wenn davon die Hälfte als Steuern und Abgaben an den Staat fließen, kann sich der Arbeitnehmer noch über einen Mehrverdienst von 1.500 Euro netto freuen. Der finanzielle Vorteil des neuen Arbeitsplatzes hat sich verringert, ist aber noch vorhanden.

Anders ist die Situation, wenn der Abzug der Fahrtkosten wegfällt. Von der Gehaltserhöhung bleiben nach Steuern und Abgaben noch 3.000 Euro übrig. Diese werden jedoch durch die zusätzlichen Fahrtkosten komplett aufgezehrt, sodass unterm Strich kein zusätzliches Nettoeinkommen übrigbleibt. Das schadet nicht nur dem Arbeitnehmer. Auch potenzielle Wertschöpfungszuwächse für die Volkswirtschaft und Steuernehreinnahmen für den Staat bleiben auf der Strecke. Das Fazit von Hans-Werner Sinn lautet daher: „Der Arbeitnehmer würde sich nun hüten, die Stelle zu wechseln, und ein möglicher Gewinn für alle Beteiligten würde nicht realisiert. [...] Verlässt man das Prinzip der Abzugsfähigkeit der tatsächlichen Kosten, so wirft man Sand in das Getriebe der Wirtschaft.“

Fazit

Die Kosten, die durch die Fahrt zur Arbeit entstehen, sind Werbungskosten und mindern die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerzahler. Um eine gerechte Besteuerung zu gewährleisten, ist daher eine angemessene Entfernungspauschale nötig. Das ist derzeit nicht der Fall, da lediglich 0,30 bzw. 0,35 Euro pro Entfernungskilometer geltend gemacht werden können. Selbst bei einem Kleinwagen liegen die tatsächlichen Kosten mit rund 0,70 Euro je Entfernungskilometer deutlich höher. Die seit 2004 unveränderte Pauschale sollte deshalb auf mindestens 0,40 Euro ab dem ersten Kilometer angehoben werden. Die von der Bundesregierung beschlossene Erhöhung der Entfernungspauschale ist hingegen nicht ausreichend, weil sie auf fünf Jahre befristet und auf Fernpendler beschränkt ist.

Die Kritik an der Entfernungspauschale, die u. a. von Umweltverbänden regelmäßig vorgebracht wird, kann nicht überzeugen:

- Hohe Einkommen profitieren in absoluten Zahlen zwar stärker von der Entfernungspauschale als Geringverdiener. Das ist jedoch keine Privilegierung, sondern zwingende Konsequenz des progressiven Einkommensteuertarifs. Betrachtet man die relativen Einkommensverluste, würde jedoch der Wegfall der Entfernungspauschale besonders die Mittelschicht belasten.

²¹ Vgl. Sinn (2003).

- Die Entfernungspauschale ist umweltpolitisch vorteilhafter als häufig behauptet, da sie verkehrsmittelunabhängig ausgestaltet ist. Da öffentliche Verkehrsmittel wegen der staatlichen Subventionierung in aller Regel kostengünstiger sind als die PKW-Nutzung, werden Nutzer von Bus und Bahn durch die einheitliche Kostenpauschale begünstigt.
- Das Argument, dass die Entfernungspauschale nicht erforderlich sei, weil Arbeitnehmer ohne Weiteres in eine größere Nähe zum Arbeitsplatz umziehen könnten, ist realitätsfern. Das gilt bereits mit Blick auf die Wohnungsknappheit vor allem in Ballungsgebieten und die stark gestiegenen Miet- und Immobilienpreise. Außerdem können bei Ehepaaren, die an unterschiedlichen Arbeitsorten tätig sind, nicht beide Partner gleichermaßen am „Werktor“ wohnen.

Darüber hinaus würde der Wegfall oder die Einschränkung der Entfernungspauschale häufig dazu führen, dass sich bei längeren Fahrtwegen die Arbeitsaufnahme oder ein Jobwechsel finanziell nicht mehr lohnt. Dies würde negative Beschäftigungseffekte nach sich ziehen und dadurch auch Wachstumseinbußen und Steuermindereinnahmen provozieren. Es sprechen daher gewichtige Gründe dafür, die Entfernungspauschale beizubehalten und auf ein realitätsgerechtes Niveau anzuheben.

Anhang: Zur Geschichte der Entfernungspauschale

1920: Die Ausgaben für die Fahrt zur Arbeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln werden als Werbungskosten anerkannt. Bei PKW-Nutzung war das nur in wenigen Ausnahmefällen möglich.

1955: Fahrten mit dem eigenen Auto können steuerlich geltend gemacht werden. Es gelten folgende Sätze bis zu maximal 40 Kilometer Arbeitsweg:

- PKW: 0,50 DM
- Motorrad/Motorroller: 0,22 DM
- Motorisiertes Fahrrad: 0,12 DM

Die Pauschbeträge sollten die regelmäßigen Kosten abdecken. Bei PKW waren die ADAC-Berechnungen für einen Mittelklassewagen maßgeblich.

1967: Aus drei wurden zwei Fahrzeugklassen, die bei der Steuer berücksichtigt wurden:

- PKW: 0,36 DM
- Motorrad bzw. -roller: 0,16 DM

1971: Die Kilometerbegrenzung von 40 km wird aufgehoben und es gibt nur noch einen Satz von zunächst 0,36 DM je Kilometer. Die Sätze wurden dann wie folgt geändert:

- 1989: 0,43 DM
- 1990: 0,50 DM
- 1991: 0,58 DM
- 1992-93: 0,65 DM
- 1994-2000: 0,70 DM

2001: Die Kilometer-Pauschale wird durch eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale ersetzt.

2001-2003: Für die ersten zehn Kilometer können 0,36 Euro (0,70 DM) angesetzt werden, für jeden weiteren Kilometer 0,40 Euro (0,80 DM).

2004-2006: Pro Kilometer können nur noch 0,30 Euro geltend gemacht werden. Der Werbungskostenabzug wird grundsätzlich auf 4.500 Euro begrenzt (Ausnahme: PKW-Nutzung).

2007: Unter Berufung auf das „Werkstorprinzip“ wird die Entfernungspauschale erst ab dem 21. Kilometer gewährt.

2008: Das Bundesverfassungsgericht erklärt die Reform für verfassungswidrig. Es wird das vor 2007 geltende Recht wiederhergestellt.

2019: Im Rahmen des Klimapakets werden folgende Beschlüsse zur Entfernungspauschale gefasst:

- 2021-2023: Die Entfernungspauschale wird ab dem 21. Kilometer auf 0,35 Euro erhöht.
- 2024-2026: Die Entfernungspauschale wird ab dem 21. Kilometer auf 0,38 Euro erhöht.
- Ab 2027: Die Übergangsregelungen für Fernpendler entfallen. Die Entfernungspauschale soll wieder einheitlich 0,30 Euro betragen.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht (Referentenentwurf), https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/2019-12-30-G-Umsetzung-Klimaschutzprogramm-Steuerrecht/1-Referentenentwurf.pdf;jsessionid=1242018723FF309FF4514D2DED6E156E.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=6 (Stand: 13.03.2020).

Bundesregierung (2018): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2018/ergebnisse-wohngipfel.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 01.04.2020).

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

Deutscher Bundestag (2010): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Entfernungspauschale und zur Zahlung eines einmaligen Heizkostenzuschusses, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 10.10.2000, Drucksache 14/4242.

Deutscher Bundestag (2019a): Änderungen bei der Entfernungspauschale und beim Mehrwertsteuersatz für Bahntickets, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion, Drucksache 19/14713.

Deutscher Bundestag (2019b): Verteilungswirkung der Entfernungspauschale, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/15690.

Hermann/Heuer/Raupach (2018): Kommentar zum Einkommensteuer- und Körperschaftsteuergesetz. Köln.

Jacob, K. et al (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Endbericht. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschlussbericht_verteilungswirkungen_final.pdf (Stand: 31.03.2020).

Koas, J. und Kuhfeld, H. (2003): Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt. Aktuelle Ergebnisse zum Verkehrsverhalten privater Haushalte, DIW Wochenbericht 42/2003, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.92552.de/03-42.pdf (Stand: 31.03.2020).

Petschow, U., Zimmermann, T., Distelkamp, M., Lutz, C. (2008): Wirkungen fiskalischer Steuerungsinstrumente auf Siedlungsstrukturen und Personenverkehr vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung. Berlin/Osnabrück.

Sinn, H.-W. (2003): Hände weg von der Entfernungspauschale, *Süddeutsche Zeitung* vom 25.09.2003, S. 20.

Statistisches Bundesamt (2020): Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2015, Bruttolohn, Werbungskosten der unbeschränkten Lohnsteuerfälle 2015 nach Größenklassen des Bruttolohns, Sonderauswertung für das DSi, Stand: April 2020.

Umweltbundesamt (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierte Ausgabe 2016, Dessau-Roßlau.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahler.de

Web: www.steuerzahler.de/dsi