

# **Pendelzulage statt der einkommensabhängigen Pendlerpauschale – ökologisch sinnvoll und sozial gerecht**

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor sind seit 1990 nahezu konstant. In 2020 waren hierzulande 620.000 Kraftfahrzeuge mehr unterwegs als im Jahr zuvor und ohne Trendwende wird die Zahl der Kraftfahrzeuge weiter steigen. Die Probleme durch Parkplatznot, Staus, immer neue Straßen und steigende Kosten durch und für den privaten Pkw-Verkehr nehmen zu. Die Wege mit dem Auto zur Arbeit sind in den letzten Jahren nicht kürzer, sondern länger geworden. Der Flächenverbrauch des Verkehrs und die Zersiedlung der Landschaft nehmen weiter zu. Trotz dieser negativen Faktoren wird der private Individualverkehr weiter durch steuerpolitische Instrumente wie die „Pendlerpauschale“ unterstützt.

Die „Pendlerpauschale“ kann von Steuerzahlenden für ihren Arbeitsweg in Anspruch genommen werden. Als Entfernungspauschale reduziert sie die Höhe des zu versteuernden Einkommens. Unabhängig von der Nutzung des Verkehrsmittels können Arbeitnehmende 30 Cent pro Kilometer Wegstrecke zur Arbeit und zurück von der Steuer absetzen. Von 2021 bis 2023 wird die Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer auf 35 Cent pro Kilometer Arbeitsweg erhöht, 2024 bis 2026 auf 38 Cent. In der öffentlichen Debatte um die „Pendlerpauschale“ wird behauptet, damit Pendelnde mit geringem und mittlerem Einkommen besserzustellen. Tatsächlich erhalten jedoch einkommensstarke Haushalte mit hohem Steuersatz eine wesentlich höhere Rückerstattung als Haushalte mit niedrigem Einkommen. Geringverdienende, die keine Steuern bezahlen, gehen leer aus, obwohl auch sie oft wegen eines fehlenden Angebots des öffentlichen Verkehrs ihre Arbeitswege mit dem Auto zurücklegen müssen. Zudem wurde festgestellt, dass insbesondere einkommensstarke Haushalte größere Pendeldistanzen zurücklegen und somit von der Pendlerpauschale überproportional profitieren.<sup>1</sup>

### **Pendlerpauschale als Treiber von Flächenverbrauch und Zersiedlung**

Der BUND spricht sich seit langem für die Abschaffung der „Pendlerpauschale“ in ihrer jetzigen Form aus, um die vor allem beim Pendeln mit dem Auto verbundenen negativen Umwelteffekte (Klimagase, höherer Ressourcenverbrauch, Lärm, Unfälle, Staus usw.) zu vermeiden und für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Die „Pendlerpauschale“ festigt die Trennung von Arbeitsplatz und Wohnort, und sorgt so für eine gleichbleibend hohe Verkehrsbelastung, insbesondere im Umfeld von Städten. Energieverbrauch, die Umwelt- und Landschaftsbelastungen z.B. durch Zunahme des Flächenverbrauchs infolge des Ausbaus von zusätzlichen Verkehrswegen und immer neuen Siedlungsgebieten sind die Folge. Die Energiepreise stellen für viele Pendelnde, die weite Entfernungen zurückzulegen haben, einen Kostenfaktor dar. Auf der anderen Seite haben Pendelnde, die im Umfeld von Städten und Ballungsräumen sowie im ländlichen Raum wohnen geringere Wohn- und Grundstückskosten, die die Kosten für das Pendeln übersteigen. Auch aus Gerechtigkeitsgesichtspunkten besteht also kein Anlass für die pauschale Gewährung von Vorteilen für Pendelnde.

## Die Pendlerpauschale verstärkt soziale Ungleichheit

Hinzu kommt, dass die „Pendlerpauschale“ nicht zur sozialen Gerechtigkeit beiträgt. „Besserverdienende“ profitieren stärker.

Beispielrechnung:

Besserverdienende	Geringverdienende
42 % Grenzsteuersatz Pendelt 30 km an 220 Arbeitstagen	15 % Grenzsteuersatz Pendelt 30 km an 220 Arbeitstagen
Werbungskosten = Entfernungspauschale * Pendeldistanz * Pendelfahrten + Erhöhung Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer (seit 2021)	
$0,30 \frac{\text{€}}{\text{km}} \times 30 \text{ km} \times 220$ $+0,05 \frac{\text{€}}{\text{km}} \times 10 \text{ km} \times 220 = 2090 \text{ €}$	$0,30 \frac{\text{€}}{\text{km}} \times 30 \text{ km} \times 220$ $+0,05 \frac{\text{€}}{\text{km}} \times 10 \text{ km} \times 220 = 2090 \text{ €}$
Steuerrückzahlung = Grenzsteuersatz * Werbungskosten	
$0,42 \times 2090 \text{ €} = 877,80 \text{ €}$	$0,15 \times 2090 \text{ €} = 313,50 \text{ €}$

Indem die „Pendlerpauschale“ vom zu versteuernden Einkommen abgezogen wird, können Personen mit niedrigerem Einkommen, die z.B. 15 Prozent Steuern zu zahlen haben, von 30 Cent „Pendlerpauschale“ am Ende nur 4,5 Cent zurückbekommen. Besserverdienende mit einem Steuersatz von 42 Prozent erhalten von den 30 Cent hingegen 13 Cent. Dies verdeutlicht auch das Rechenbeispiel, dass bei gleicher Pendeldistanz und Anzahl der Pendelfahrten, aber unterschiedlichem Grenzsteuersatz, der Besserverdienende deutlich mehr von der „Pendlerpauschale“ profitiert. Das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit wird so auf den Kopf gestellt, denn gerade Geringverdienende bekommen die gestiegenen Kraftstoffpreise am deutlichsten zu spüren

## Pendlerpauschale belastet Staatshaushalt

Die „Pendlerpauschale“ belastet den Staatshaushalt, laut Umweltbundesamt mit 6,0 Milliarden Euro jährlich.<sup>2</sup> Dieses Geld fehlt an anderen Stellen für wichtige staatliche Investitionen bspw. für die Verbesserung des ÖPNVs im ländlichen Raum. Soweit von staatlicher Seite Spielraum für eine Entlastung der Bürgerinnen und Bürger besteht, sollten Maßnahmen ergriffen werden, durch die in erster Linie Geringverdienende entlastet werden. Die gestaffelte Erhöhung der „Pendlerpauschale“ von 2021-2026 schadet sowohl in sozialpolitischer als auch in umweltpolitischer Hinsicht. Um die notwendigen Einsparungen der Ressourcen und damit einen Beitrag zur Verringerung der Klimaerwärmung zu erreichen, müssen alle Verkehrsträger und alle Fahrten ihre wirklichen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Kosten übernehmen. Aus Energie- und umweltpolitischer Sicht sind Preissteigerungen der knapper werdenden Ressourcen unvermeidbar und bewirken – wenigstens zum Teil – auch die erforderlichen Verhaltensänderungen.

Eine allgemeine und aktuell sogar erhöhte „Pendlerpauschale“ erweckt hingegen für autofahrenden Pendelnde mit mittlerem oder höherem Einkommen den Eindruck, dass die Kosten für die Fahrten zum und vom Arbeitsplatz so gut wie keine Rolle spielen und der Staat höhere Treibstoffkosten sogar übernimmt.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2008 hätte eine – ökologisch durchaus sinnvolle – komplette Abschaffung der „Pendlerpauschale“ und eine Einführung des Werktorprinzips, das davon ausgeht, dass sowohl Zeit also auch Kosten zum Erreichen des Arbeitsplatzes eine komplett private Angelegenheit ist, gravierende soziale Folgen, weil z.B. Transporte von Menschen mit Behinderung zur Arbeit nicht mehr gefördert werden könnten.

### **Mit CO2-Preis-Rückerstattung und zusätzlicher Pendelzulage weiter mobil bleiben**

Der BUND schlägt deshalb vor, die „Pendlerpauschale“ durch eine Pendelzulage zu ersetzen. Diese soll bedarfsgerecht und steuerfinanziert, zusätzlich die vom BUND vorgeschlagene Rückerstattung der Einnahmen aus der Einführung des CO2-Preises<sup>3</sup> ergänzen. Dies würde vor allem den Haushalten mit geringem Einkommen helfen, bei gestiegenen Mobilitätskosten weiter mobil zu bleiben. Im ersten Schritt sollen dafür die über den CO2-Preis erzielten Einnahmen in voller Höhe und pro Kopf an die Bevölkerung zurückerstattet werden. Haushalte mit einem hohen Verbrauch fossiler Treibstoffe und entsprechend höherem CO2-Ausstoß, bspw. durch große, leistungsstarke Autos oder zahlreiche Flugreisen, würden durch dieses System höher belastet; Haushalte mit geringerem CO2-Ausstoß könnten dann finanziell sogar profitieren.

Zusätzlich soll für Haushalte mit geringem Einkommen, aber verhältnismäßig höheren Mobilitätskosten, eine aus Steuermitteln finanzierte Pendelzulage ausbezahlt werden, um hiermit Härtefälle abzudecken. Die Einkommensgrenze kann dabei bspw. am Wohngeld ausgerichtet werden. Die Pendelzulage sollte als bedarfsgerechter Zuschuss ausbezahlt werden und nicht zur Lohnsteuerminderung dienen. Die Höhe pro Kilometer ist an den jeweils aktuellen Kraftstoffpreisen bzw. den realen Aufwendungen für andere Verkehrsmittel zu orientieren und muss auch auf Kostensprünge reagieren. Für Pkw sind als Basis 20 Cent pro Entfernungskilometer – das entspricht den derzeitigen Ausgaben für einen Verbrauch von 6 Litern pro 100 km – für Bahn und ÖPNV die realen Ticketausgaben anzusetzen. Auf keinen Fall dürfen falsche Anreize dadurch gesetzt werden, dass für längere Wege höhere Kilometersätze gelten. Bei Bedarf ist ein Abschlag als Vorschuss auszuzahlen.

Die Pro-Kopf-Rückerstattung der Einnahmen des CO2-Preises für Kraftstoffe, ergänzt durch eine Pendelzulage, belohnt energiesparendes Verhalten und hilft zusätzlich von hohen Mobilitätspreisen besonders belasteten Menschen. Die Kombination ist ökologisch und sozial und bricht mit der aktuellen Praxis, dass der Staat den Weg zur Arbeit für alle Arbeitnehmenden pauschal unterstützt, egal wie weit der Weg ist und egal wie er zurückgelegt wird. Zusätzlich setzt ein solches, neues System klare Anreize die Art und Größe der jeweiligen Fahrzeuge zu überdenken, die für die individuelle Mobilität genutzt werden. Der Trend zu

immer größeren, schwereren und oft übermotorisierten Pkw muss gestoppt werden. Autos der Zukunft müssen möglichst klein, leicht und elektrisch sein, sie müssen energie- und ressourceneffizient sein, bei Herstellung, Betrieb und Wiederverwertung der eingesetzten Rohstoffe.

Neben steuerrechtlichen und subventionsrechtlichen Lösungsansätzen müssen praktische Anreize zum klimafreundliche Mobilität geschaffen werden, um Pendelnden die Wahl einer Alternative zum eigene Auto zu ermöglichen. Dafür muss das Angebot im öffentlichen Personenverkehr qualitativ und quantitativ weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig muss auch der Ausbau der Fahrradinfrastruktur erfolgen. Die Rahmenbedingungen für die vermehrte Nutzung von Homeoffice und Online-Meetings müssen weiter verbessert werden. Das Arbeiten während der Corona-Pandemie hat gezeigt, dass hier bereits Vieles möglich ist. Jetzt braucht es den politischen Willen zur Veränderung.

## Impressum

Herausgeber: Bund für Umwelt und Naturschutz  
Deutschland e.V. (BUND)

Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin

Telefon: 030/27586-40

Mail: [info@bund.net](mailto:info@bund.net)

Autor\*innen: Ronja Schoenau, Dr. Werner Reh, Jens Hilgenberg

V.i.S.d.P.: Petra Kirberger

November 2021

---

<sup>1</sup> Agora Verkehrswende und Agora Energiewende (2019): Klimaschutz auf Kurs bringen: Wie eine CO<sub>2</sub> - Bepreisung sozial ausgewogen wirkt. URL: [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/CO2-Bepreisung/Agora-Verkehrswende\\_Agora-Energiewende\\_CO2-Bepreisung\\_WEB.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2019/CO2-Bepreisung/Agora-Verkehrswende_Agora-Energiewende_CO2-Bepreisung_WEB.pdf) [Stand: 02.11.21]

<sup>2</sup> Umweltbundesamt (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland - Aktualisierte Ausgabe 2021, S.63-64, URL: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte\\_143-2021\\_umweltschaedliche\\_subventionen.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_143-2021_umweltschaedliche_subventionen.pdf) [Stand:02.11.21]

<sup>3</sup> Der Paritätische Wohlfahrtsverband und der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (2021): Soziale Ausgestaltung höherer CO<sub>2</sub>-Preise über einen Ökobonus - Vorschlag zur administrativen Umsetzung – URL: [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Schwerpunkte/Klima/Paritaet\\_BUND-Umsetzung\\_Oekobonus.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Schwerpunkte/Klima/Paritaet_BUND-Umsetzung_Oekobonus.pdf) [Stand: 02.11.21]