

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sascha Müller, Katharina Beck,
Dr. Moritz Heuberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN
– Drucksache 21/1794 –**

Arbeitstagepauschale – Anforderungen an eine sozial gerechte, nachhaltige und zukunftsfeste Ausgestaltung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung kündigt die Prüfung einer Arbeitstagepauschale als neue Form der Pendelförderung an (Koalitionsvertrag 2025 zwischen CDU, CSU und SPD). Damit wäre eine Abkehr von der klassischen Entfernungspauschale hin zu einer Berechnung der Pendelkosten nach tatsächlich geleisteten Arbeitstagen verbunden. Wesentliche Aspekte wie die sozialverteilungspolitischen Folgen, etwa mögliche Benachteiligungen vulnerabler Gruppen wie Teilzeitbeschäftigte und Alleinerziehende, bleiben nach Ansicht der Fragestellenden bislang weitgehend offen. Diese Gruppen weisen im Schnitt weniger Arbeitstage und geringere steuerliche Bemessungsgrundlagen auf, sodass sie im Falle einer Einführung der Arbeitstagepauschale strukturell schlechter gestellt würden. Frauen verdienen aufgrund höherer Teilzeitquoten im Durchschnitt rund 18 Prozent weniger als Männer (Herrmann/Wrohlich, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 2025, www.diw.de/de/diw_01.c.948167.de/publikationen/weekly_reports/2025_18_1/gender_pay_gap_increases_with_age_among_all_educational_backgrounds.html?utm_source=chatgpt.com); zudem werden unbezahlte Wegeketten für Kinderbetreuung oder Pflege häufig nicht steuerlich anerkannt. Teilzeitbeschäftigte verdienen im Durchschnitt deutlich weniger als Vollzeitbeschäftigte, und Alleinerziehende sind häufiger von Einkommensarmut betroffen (Grabka, DIW 2025, www.diw.de/document/s/publikationen/73/diw_01.c.937278.de/25-8.pdf). Diese Faktoren führen dazu, dass steuerliche Entlastungen tendenziell weniger wirksam sind.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung eine Anhebung der Entfernungspauschale auf 38 Cent pro Kilometer ab dem ersten Kilometer ab 2026 beschlossen. Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) betragen die fiskalischen Kosten hierfür im ersten Jahr über 1,1 Mrd. Euro und steigen bis 2030 auf fast 2 Mrd. Euro jährlich (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 21/1145). Die in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 21/1145 veröffentlichten Tabellen zeigen, dass die Entlastung durch die Entfernungspauschale überproportional auf die oberen Einkommensdezile entfällt (z. B. über 1 Mrd. Euro im obersten Dezil gegenüber 71 Mio. Euro im untersten Dezil)

und dass insbesondere Pkw-Nutzende profitieren, während ÖPNV (öffentlicher Personennahverkehr)-Nutzende und Frauen geringere durchschnittliche Entlastungen erhalten. Aus Sicht der Fragestellenden verstärkt die Maßnahme daher bestehende Ungleichheiten nach Einkommen, Geschlecht und Verkehrsmittel. Zugleich verringern sich damit die im Bundeshaushalt verfügbaren Mittel, die für Investitionen in eine nachhaltige und zukunftsfähige Verkehrswege erforderlich wären.

Neben den fiskalischen Risiken ist auch die klimapolitische Wirkung bislang nicht bewertet, obwohl die Parteien, die die jetzige Bundesregierung tragen, im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD die Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 als verbindliches Ziel verankert haben (Umweltbundesamt (UBA) 2024, www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/38_2024_cc_berichterstattung_klimarahmenkonvention.pdf; Bundestagsdrucksache 21/1145). Gleichzeitig zeigt der Klimaschutzbericht 2025 der Bundesregierung, dass die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor 2024 bei etwa 143 Mio. t CO₂-Äquivalenten lagen, was einem Rückgang von lediglich ca. 1,4 Prozent gegenüber 2023 entspricht. Damit werden die im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegten Jahresemissionsmengen um rund 18 Mio. t überschritten. Für den Zeitraum von 2021 bis 2030 wird eine Emissionsminderung von etwa 63 Prozent gegenüber 1990 prognostiziert – das Klimaziel von 65 Prozent würde somit knapp verfehlt. Ohne zusätzliche Maßnahmen droht bis 2030 ein Emissionsüberhang von rund 169 Mio. t CO₂ im Verkehrssektor (Bundestagsdrucksache 21/1250).

Die konkrete Umsetzung einer Arbeitstagepauschale wirft nach Ansicht der Fragestellenden zahlreiche Fragen hinsichtlich der Ausgestaltung von Nachweis- und Kontrollmechanismen für unterschiedliche Arbeitsformen auf. Insbesondere flexible, hybride und mobile Beschäftigungsmodelle sowie häufig wechselnde Arbeitsorte erschweren eine standardisierte und rechtssichere Anwendung. Zwar bietet eine pauschale Berücksichtigung pro tatsächlich geleistetem Arbeitstag erhebliche Potenziale zur Vereinfachung und Bürokratieentlastung, eine wissenschaftlich fundierte und praxisnahe Evaluation entsprechender Nachweise liegt jedoch noch nicht vor (Technische Anschlussbedingungen (TAB) 2025, www.tab-beim-bundestag.de/news-2025-01-homeoffice-gesellschaftliche-auswirkungen-hybrider-arbeitsformen.php).

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMF heben hervor, dass für eine verfassungskonforme und gerechte Ausgestaltung steuerlicher Förderinstrumente – insbesondere vor dem Hintergrund des Leistungsfähigkeitsprinzips und des Gebots der realitätsgerechten Berücksichtigung individueller Erwerbsaufwendungen (Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG), Nettoprinzip) – ein differenzierter Umgang mit neuen, insbesondere flexiblen Arbeitsformen erforderlich ist (Wissenschaftlicher Beirat BMF 2025, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/vereinfachte-einkommensbesteuerung.pdf?__blob=publicationFile&v=11). Zugleich bleibt nach Auffassung der Fragestellenden bislang offen, inwieweit die Arbeitstagepauschale mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist (Artikel 3 Absatz 1 GG; Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss vom 9. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07).

Einige dieser offenen Fragen greift der Abschlussbericht der vom Bundesministerium der Finanzen eingesetzten Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“ auf. Dort wird u. a. eine Staffelung nach Reisezeit und Zumutbarkeit des öffentlichen Personennahverkehrs diskutiert, mit einer Nah-Pauschale von 10 Euro pro Tag, einer Fern-Pauschale von 30 Cent pro Kilometer bei unzumutbarem ÖPNV sowie linearen Kombinationsmodellen. Ergänzend schlägt die Kommission eine Absenkung der allgemeinen Werbungskostenpauschale vor, um Pendelkosten klar von sonstigen Werbungskosten abzugrenzen (Expertenkommission Bürgernahe Einkommensteuer 2024, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/Expertenkommissionen/erklaerung-buerger-nahe-einkommensteuer.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Zwar greift der Vorschlag wichtige Vereinfachungsimpulse auf, doch bleiben nach Ansicht der Fragestellenden zentrale Punkte weiter offen, etwa

zur entlastungswirksamen Höhe bei unterschiedlichen Pendelstrukturen oder zur einheitlichen Behandlung variabler Arbeitsformen.

Vor diesem Hintergrund stellen sich nach Ansicht der Fragestellenden folgende Fragen, um im Falle einer Umsetzung eine sozial gerechte, klimaschonende und fiskalisch verantwortbare Ausgestaltung der Arbeitstagepauschale sicherzustellen.

1. Welche Beträge oder Bemessungsgrundlagen zieht die Bundesregierung für die Ausgestaltung einer Arbeitstagepauschale in Betracht, und auf welche bisher vorliegenden Datengrundlagen, Modellierungen oder Expertisen stützt sie sich dabei?
2. Welche fiskalischen Auswirkungen erwartet die Bundesregierung im Falle einer Einführung der Arbeitstagepauschale für Bund, Länder und Kommunen, und auf welche bislang vorliegenden Berechnungen, Szenarien oder Prüfungen stützt sie diese Einschätzung?
3. Welche Werbungskosten sollen nach derzeitigen Überlegungen durch die Arbeitstagepauschale ersetzt oder zusammengefasst werden, und auf welche bereits erfolgten Analysen der unterschiedlichen Kostenarten stützt sich die Bundesregierung dabei?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Der Koalitionsvertrag sieht in Abschnitt 2.1. „Haushalt, Finanzen und Steuern“ unter der Überschrift: „Steuerbürokratie reduzieren“ vor, dass sich die Bundesregierung für eine Steuervereinfachung durch Typisierungen, Vereinfachungen und Pauschalierungen einsetzen wird, damit das Steuersystem von den Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert wird. Dabei soll insbesondere eine Arbeitstagepauschale geprüft werden, mit der Werbungskosten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusammengefasst werden können (Zeile 1523-1526). Diese Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Das weitere Verfahren dazu bleibt abzuwarten.

4. Welche quantitativen Analysen liegen der Bundesregierung zur Verteilungswirkung einer Arbeitstagepauschale in den unterschiedlichen Einkommensdezilen von Steuerpflichtigen mit Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit sowie mit Einkünften aus selbstständiger Arbeit oder Gewerbebetrieb vor, und wie unterscheiden sich diese Effekte im Vergleich zur gegenwärtigen Entfernungspauschale?

Die Verteilungswirkung einer Arbeitstagepauschale wird von der konkreten Ausgestaltung abhängen.

5. Welche Anteile machen die Aufwendungen für die Entfernungspauschale derzeit in den unterschiedlichen Einkommensdezilen von Steuerpflichtigen mit Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit sowie mit Einkünften aus selbstständiger Arbeit oder Gewerbebetrieb an den gesamten Werbungskosten beziehungsweise Betriebsausgaben aus, in wie vielen Fällen wird der Arbeitnehmerpauschbetrag überschritten, und welchen durchschnittlichen Steuervorteil erzielen diese Gruppen dadurch?

Aktuelle statistische Daten liegen nur bis zum Veranlagungszeitraum 2021 vor. Deshalb wurde zur Beantwortung der Frage nach aktuellen Daten auf eine Schätzung mit Hilfe eines Einkommensteuersimulationsmodells zurückgegriffen.

fen. Danach ergeben sich im Jahr 2025 die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Wirkungen bei Arbeitnehmern.

Dezil	Durchschnittlicher Anteil der EP an den gesamten WK	Anzahl Personen mit WK über AN-Pauschbetrag	Anzahl Personen mit Steuervorteil durch EP	Durchschnittlicher Steuervorteil der Personen mit Steuervorteil
Angaben in				
	Prozent	Tsd.	Tsd.	Euro
1	36	330	330	111
2	53	830	730	179
3	58	1 200	1 080	233
4	58	1 510	1 360	279
5	56	1 740	1 580	314
6	55	1 790	1 640	332
7	53	1 920	1 770	356
8	51	1 960	1 780	389
9	48	2 070	1 860	436
10	39	2 070	1 760	545
Gesamt	51	15 420	13 890	355

Zur Wirkung der Entfernungspauschale bei Steuerpflichtigen mit Einkünften aus Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit liegen keine Daten vor.

6. Welche Veränderungen ergeben sich bei diesen Verteilungswirkungen, wenn die Entfernungspauschale durch eine Arbeitstagepauschale ersetzt würde?

Auf die Antwort zur Frage 3 wird verwiesen.

7. Liegen der Bundesregierung Berechnungen dazu vor, welche fiskalischen und verteilungspolitischen Auswirkungen Arbeitstagepauschalen in Höhe von 6, 8, 10 oder 12 Euro je Arbeitstag, differenziert nach Einkommensgruppen, Beschäftigungsformen (Vollzeit, Teilzeit, atypische Beschäftigung, selbstständige Tätigkeit) sowie Geschlecht, hätten, und wenn ja, nach welcher Methodik und auf welcher Datengrundlage wurden diese vorgenommen?

Derartige detaillierte Berechnungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

8. Welche Überlegungen liegen der Bundesregierung hinsichtlich einer einheitlichen oder gestaffelten Höhe der Arbeitstagepauschale zugrunde, und auf welche Modellierungen oder empirischen Daten stützt sie diese Erwägungen?

Auf die Antwort zur Frage 3 wird verwiesen.

9. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Einführung einer Arbeitstagepauschale keine strukturellen Benachteiligungen für vulnerable Gruppen wie Teilzeitbeschäftigte, Alleinerziehende oder Beschäftigte mit unsicheren Arbeitsverhältnissen nach sich zieht, und welche besonderen Vorkehrungen – etwa durch Mindestbeträge, Zuschläge oder Auszahlungsmechanismen – werden dabei geprüft?

Bei der Prüfung der Einführung einer Arbeitstagepauschale beachtet die Bundesregierung auch das Gebot der Folgerichtigkeit. Das weitere Verfahren dazu bleibt abzuwarten. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 hingewiesen.

10. Wie berücksichtigt die Bundesregierung bei der Ausgestaltung der Arbeitstagepauschale unterschiedliche Arbeits- und Lebenssituationen, etwa Teilzeitbeschäftigung, häufig wechselnde Arbeitsorte sowie hybride oder mobile Arbeitsformen?
11. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung speziell für Beschäftigte in atypischen Arbeitsverhältnissen wie Minijobs, Midijobs oder befristeten Arbeitsverhältnissen, und welche besonderen Regelungen sind für diese Gruppen im Rahmen einer Arbeitstagepauschale vorgesehen?
12. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung auf die steuerliche Behandlung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit niedrigen Einkommen, die bislang nicht oder nur teilweise über der Werbungskostenpauschale liegen, in welchem Umfang profitieren diese Einkommensgruppen von einer Arbeitstagepauschale im Vergleich zu Besserverdienenden, und welche quantitativen Abschätzungen zur Verteilungswirkung liegen dazu bereits vor?
13. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr niedrigen Einkommen, die keine oder nur geringe Einkommensteuer zahlen, durch die Arbeitstagepauschale dennoch entlastet werden, und nicht vollständig leer ausgehen, und welche bisherigen Überlegungen zu Gutschriften oder Auszahlungsmechanismen liegen hierzu bereits vor?
14. Welche Wechselwirkungen erwartet die Bundesregierung zwischen der Arbeitstagepauschale und einkommensabhängigen Sozial- und Transferleistungen (z. B. Wohngeld, Kinderzuschlag, Bürgergeld), und welche Prüfungen hat die Bundesregierung hierzu bislang vorgenommen, um Leistungskürzungen oder den Wegfall von Ansprüchen zu verhindern?
15. Wie berücksichtigt die Bundesregierung bei der Ausgestaltung der Arbeitstagepauschale unterschiedliche regionale Pendelstrukturen, insbesondere das Stadt-Land-Gefälle in Bezug auf ÖPNV-Angebot, Einkommen und typische Pendeldistanzen?
16. Welche Auswirkungen sieht die Bundesregierung durch die Einführung einer Arbeitstagepauschale auf die Gleichstellung von Frauen und Männern, insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Teilzeitquoten, Einkommenshöhen und die Verteilung unbezahlter Sorgearbeit?
17. Welche Maßnahmen sind geplant, um regressiven Effekten der Arbeitstagepauschale entgegenzuwirken und die Steuerprogression zu gewährleisten?

Die Fragen 10 bis 17 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zur Frage 3 wird verwiesen.

18. Welche verfassungsrechtlichen Erwägungen zieht die Bundesregierung bei der Ausgestaltung einer Arbeitstagepauschale heran, insbesondere im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes, das Leistungsfähigkeitsprinzip und das sich daraus ergebende Nettoprinzip?

Die Bundesregierung wird bei einer Ausgestaltung die verfassungsrechtlichen Prinzipien berücksichtigen.

19. Welche Definition eines „Arbeitstags im Büro“ legt die Bundesregierung für die Anwendung einer Arbeitstagepauschale zugrunde, und wie grenzt sie diesen gegenüber Homeoffice-Tagen, hybriden oder mobilen Arbeitsformen ab?
20. Wie wird die Arbeitstagepauschale mit bestehenden steuerlichen Regelungen wie der Entfernungspauschale und der Homeoffice-Pauschale abgestimmt, um Doppelbelastungen oder Versorgungslücken zu vermeiden?
21. Welche Wechselwirkungen sieht die Bundesregierung zwischen einer möglichen Arbeitstagepauschale und anderen steuerlichen Förderinstrumenten im Bereich Mobilität – etwa der steuerlichen Begünstigung von Dienstwagen, der Anhebung der Entfernungspauschale ab 2026 oder dem steuerlichen Vorteil von Jobtickets –, und wie soll eine kohärente Ausgestaltung dieser Instrumente sichergestellt werden?
22. Welche Einschätzung hat die Bundesregierung zu den möglichen Konsequenzen einer pauschalen, progressionsunabhängigen Tagespauschale, insbesondere im Hinblick auf eine höhere Treffsicherheit gegenüber der Entfernungspauschale, und wie berücksichtigt sie dabei mögliche Benachteiligungen von Beschäftigten mit weniger Präsenztagen (z. B. Teilzeit, Alleinerziehende, hybride Arbeitsformen)?
23. Welche Vorkehrungen trifft die Bundesregierung, damit Beschäftigte ohne Zugang zu einem Pkw oder mit geringen Einkommen nicht strukturell benachteiligt werden, insbesondere im Vergleich zu Vielpendelnden, die durch das Dienstwagenprivileg oder andere steuerliche Mobilitätsvorteile bereits begünstigt sind?
24. Welche Annahmen und Berechnungen liegen der Bundesregierung zur möglichen Klimawirkung einer Arbeitstagepauschale vor, welche Maßnahmen liegen bereits vor, und welche Maßnahmen werden nach jetzigem Kenntnisstand erwogen, um klimaschädliche Anreize zu vermeiden, insbesondere im Hinblick auf die im Klimaschutzbericht 2025 dokumentierten Emissionsentwicklungen im Verkehrssektor?
25. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung einer Arbeitstagepauschale im Hinblick auf die im Klimaschutzbericht 2025 prognostizierte Emissionslücke von rund 169 Mio. t CO₂ im Verkehrssektor bis 2030, und welche Vorkehrungen sollen getroffen werden, um eine weitere Zielverfehlung zu vermeiden?
26. In welcher Form berücksichtigt die Bundesregierung bei der laufenden Prüfung einer Arbeitstagepauschale deren mögliche Klimawirkungen, und auf welche bereits eingesetzten Instrumente oder Verfahren stützt sie sich dabei, insbesondere im Hinblick auf die im Klimaschutzbericht 2025 dokumentierten Zielverfehlungen im Verkehrssektor?

27. Auf welche wissenschaftlichen Studien, Modellierungen oder Datengrundlagen greift die Bundesregierung zurück, wenn sie die mögliche Klimawirkung einer Arbeitstagepauschale einschätzt, und inwiefern werden dabei die Projektionen des Klimaschutzberichts 2025 konkret herangezogen?
28. Auf welche empirischen Daten und Studien stützt sich die Bundesregierung zur Beurteilung der Praktikabilität und Wirkungen der Arbeitstagepauschale?
29. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass Nachweis- und Kontrollsysteme für die Arbeitstagepauschale (z. B. bei hybriden Arbeitsformen, ÖPNV-Nachweisen) praxistauglich, unbürokratisch und datenschutzkonform ausgestaltet werden?

Die Fragen 19 bis 29 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zur Frage 3 wird verwiesen.

30. Welche Überlegungen bestehen seitens der Bundesregierung zur Einführung technischer oder organisatorischer Instrumente wie eines bundeseinheitlichen Zumutbarkeitsrechners oder einer verpflichtenden Arbeitgeberbestätigung, um die Anspruchsberechtigung für eine Arbeitstagepauschale nachzuweisen?

Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien sieht die Einführung einer Arbeitstagepauschale insbesondere unter dem Blickwinkel der Vereinfachung. Insofern sollten zusätzliche bürokratische Aufwendungen vermieden werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 hingewiesen.

31. Welche Pläne hat die Bundesregierung zur Evaluierung einer eingeführten Arbeitstagepauschale, insbesondere hinsichtlich Verteilungswirkung, fiskalischer Kosten und Klimawirkung, und in welchem Turnus soll eine solche Evaluation erfolgen?
32. Bis wann plant die Bundesregierung die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Einführung einer Arbeitstagepauschale, und welche konkreten Zwischenschritte – wie Konsultationen mit Ländern und Verbänden oder begleitende Evaluierungen – sind bis dahin vorgesehen?

Die Fragen 31 und 32 werden zusammen beantwortet.

Auf die Antwort zur Frage 3 wird verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.