

Steuerungsinstrumente für Siedlungsstruktur und Personenverkehr

Die Änderung der Entfernungspauschale ist nicht genug

In der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung wird der Änderung von fiskalischen Instrumenten ein hoher Stellenwert für die Verringerung des Personenverkehrs beigemessen. Können die Erwartungen erfüllt werden?

Von Thomas Zimmermann und Christian Lutz

Das individuelle Verkehrsverhalten wird insbesondere im Berufsverkehr neben sozioökonomischen Eigenschaften eines Haushalts von den siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen bestimmt. Mit abnehmender Siedlungsdichte steigen die täglich zurückgelegten Verkehrsdistanzen und die Pkw-Nutzung an. Wohnstandortentscheidungen privater Haushalte bestimmen Siedlungsstrukturen (Holz-Rau/Scheiner 2005). Insbesondere die Stadt-Umland-Wanderung, in deren Folge die täglich zurückgelegten Berufsverkehrsdistanzen ansteigen, geht mit einer Erhöhung des Verkehrsaufkommens einher.

Die im Jahr 2002 verabschiedete Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formuliert für den Personenverkehr das Ziel einer Verringerung der Transportintensität im Jahr 2020 um 20 Prozent gegenüber 1999. Die Eindämmung der Suburbanisierung, das bedeutet die Beeinflussung der Wohnstandortentscheidung privater Haushalte zugunsten der Städte, stellt somit einen wichtigen Baustein zur Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung dar. Umgesetzt werden soll das ambitionierte Ziel unter anderem durch Änderungen fiskalischer Instrumente wie der Entfernungspauschale und der 2006 abgeschafften Eigenheimzulage. Angenommen wird, dass von den Subventionen Anreize für den Umzug von der Stadt ins Umland ausgehen. Allerdings wurden die tatsächlichen Wirkungen der beiden Instrumente und insbesondere diejenigen der Entfernungspauschale bisher kaum empirisch untersucht.

Untersuchungsansatz

An diesem Punkt setzte das Forschungsvorhaben „Wirkungen fiskalischer Steuerungsinstrumente auf Siedlungsstrukturen und Personenverkehr vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung“ an, das durch das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturfor-

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bearbeitet wurde. In diesem Beitrag werden nach einer Darstellung des Untersuchungsansatzes die wesentlichen Ergebnisse für die Entfernungspauschale zusammengefasst und Empfehlungen für die Politik formuliert.

Für die Mehrzahl der Haushalte sind die niedrigeren Wohnkosten je Quadratmeter im Umland der Kernstädte der entscheidende Umzugsgrund, da sie mit dem Umzug in das Umland eine Wohnflächenvergrößerung anstreben (Dobroschke 1999, Blotevogel/Jeschke 2001, IMU 2002, Blotevogel/Jeschke 2003, Bleck 2006). Die mit dem zukünftigen Wohnstandort verbundenen Verkehrskosten und insbesondere Pendelkosten werden dabei meist nicht in ihrer wahren Höhe berücksichtigt (Fuchte 2006). Ergebnisse einer Befragung von Baufinanzierern bestätigen diese Aussage. In der Summe unterscheiden sich die Kosten für das Wohnen und den Berufsverkehr bei Nutzung des Pkw zwischen der Kernstadt und den Umlandstandorten kaum oder erweisen sich Umlandstandorte sogar als kostspieliger (LBS Hamburg 1999, Kim 2003, Analyse und Konzepte 2006). Möglichkeiten für die Beeinflussung der Wohnstandortwahl privater Haushalte sind somit die Veränderung der Wohn- und Verkehrskosten sowie die Sensibilisierung für die mit dem Wohnen im Umland verbundene Verkehrskosten. Ein weiterer Ansatzpunkt besteht in der Aufwertung von sogenannten Problemvierteln, in denen das Wohnumfeld häufig als der entscheidende Umzugsgrund genannt wird (Blotevogel/Jeschke 2003). Im Folgenden werden beispielhaft die Wirkungen der Entfernungspauschale untersucht, die sich auf die Verkehrskosten privater Haushalte auswirkt. Die Analysen beruhen auf den siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, die zwischen den Regionstypen Agglomerationsräume, Verstädterte Räume und Ländliche Räume differenzieren. Innerhalb der Regionstypen wird nach Kernstädten, also kreisfreie Städte über 100.000 Einwohner, und sonstigen Kreisen, die anhand des Indikators Bevölkerungsdichte differenziert werden, unterschieden.

Analyse der Entfernungspauschale

Mit der Entfernungspauschale wurde 2001 die Kilometerpauschale durch ein Instrument ersetzt, mit dem verkehrsmittelnunabhängig die einfache Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort bei der Einkommensteuer geltend gemacht werden kann. Mit der letzten Änderung des Instruments zum ersten Januar 2007 wird die Steuervergünstigung nicht mehr für die ersten 20 Kilometer gewährt. Die folgenden Analysen beziehen

sich auf den bis Ende Dezember 2006 gültigen Rechtsstand (Rechtsstand 2005) und den gegenwärtigen Rechtsstand (Rechtsstand 2007).

Auswertungen der Einkommensteuerstatistik wiesen nach, dass die Kernstädte der Agglomerationsräume beim Rechtsstand 2005 am stärksten von der Entfernungspauschale profitieren. Die Anzahl der Steuerbegünstigten in den einzelnen Umlandkreistypen ist geringer. Durch die Reform 2007 reduzierte sich die Anzahl der Steuerbegünstigten deutlich, das Verhältnis der Anzahl der Begünstigten der einzelnen Kreistypen änderte sich dagegen nicht.

Rückschlüsse für die Beurteilung der Wirkungen der Entfernungspauschale auf die Wohnstandortwahl ermöglichen Kenntnisse der Verteilungswirkungen. Aufgrund der progressiven Ausgestaltung der Einkommensteuer und der mit steigendem Einkommen anwachsenden Pendeldistanzen profitieren von der Steuervergünstigung absolut vor allem die höheren Einkommensklassen und nicht die Schwellenhaushalte, denen das Instrument die Änderung des Wohnstandortes erst ermöglicht (Kloas/Kuhfeld 2003, Gräß/Vorgrimler 2005). Eine eigene Auswertung der Einkommensteuerstatistik bestätigt die Aussage für die unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Kreistypen. Basierend auf Berechnungen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Verteilungswirkungen des Instruments durch die Änderung 2007 kaum verändert haben.

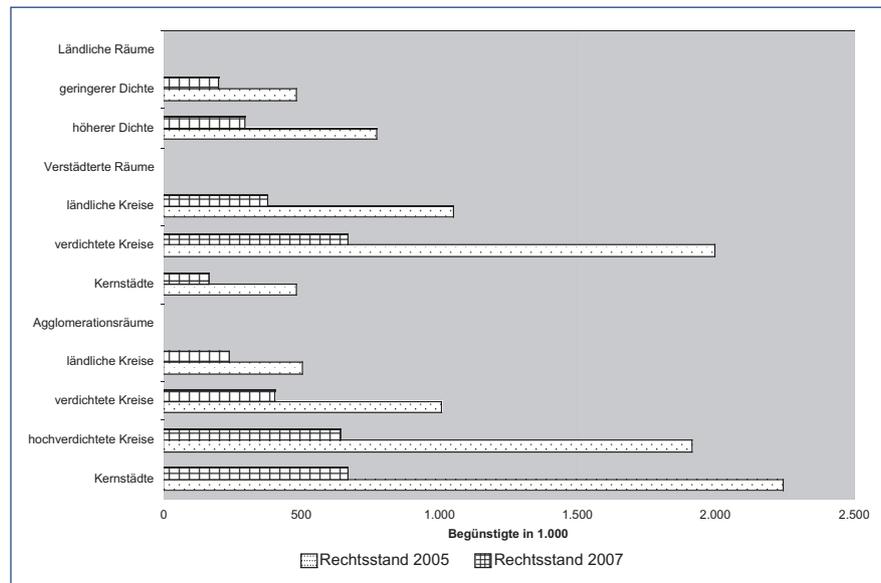
Auch aufgrund der geringen durchschnittlichen jährlichen Steuerentlastung von 388 Euro ist der Einfluss des Instrumentes auf die Wohnstandortentscheidung begrenzt. Zwischen Kernstädten und den Umlandkreisen mit der geringsten Siedlungsdichte besteht eine durchschnittliche monatliche Differenz bei der Steuerentlastung von zehn Euro. Hinsichtlich der Steuerermäßigung profitieren von dem Instrument im Umland wohnende Haushalte stärker.

Simulationsrechnungen

In Szenarien für die Regionen München und Koblenz wurden die Auswirkungen des Wegfalls der Subvention und der Reform 2007 auf die Stadt-Umland-Wanderung untersucht. Die Berechnungen basieren auf regionalisierten Wohn-

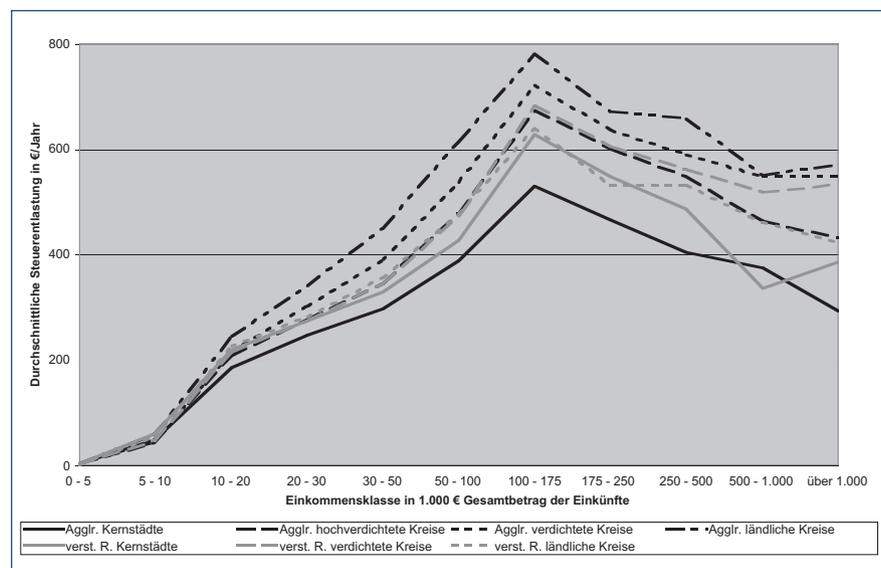
und Verkehrskosten, Haushaltseinkommen und Einkommensschwellenwerten für den Erwerb von Wohneigentum. Daten für das Ausmaß der Stadt-Umland-Wanderung standen für die vergangenen zehn Jahre zur Verfügung. Bei einer Abschaffung der Entfernungspauschale sinkt aufgrund des Unterschreitens der Einkommensschwellenwerte mit steigender Entfernung von der Kernstadt der Anteil der Umlandwanderer von Werten bis zu zehn Prozent in den direkten Umlandkreisen auf bis zu 25 Prozent in den weiter entfernten Kreisen. Einschränkend ist hinzuzufügen, dass die Mehrzahl der Abwanderungen in die →

Abbildung 1: Begünstigte der Entfernungspauschale nach Kreistypen und Rechtsstand



Quelle: Auswertung der Einkommensteuerstatistik durch Statistisches Bundesamt

Abbildung 2: Durchschnittliche Steuerentlastung von Begünstigten. Rechtsstand 2005 nach Einkunfts-klassen und Kreistypen



Quelle: Auswertung der Einkommensteuerstatistik durch Statistisches Bundesamt

„Der Einsatz fiskalischer Instrumente ist im Hinblick auf eine Verringerung der Transportintensität im Personenverkehr als nicht ausreichend zu bewerten.“

direkten Umlandkreise erfolgt. Die Wirkungen der Anfang 2007 erfolgten Reform sind insgesamt geringer als diejenigen der Abschaffung, und begünstigen im Vergleich zur vollständigen Abschaffung vor allem die Fernpendler in Kreisen mit einer höheren Entfernung zu den beiden untersuchten Kernstädten.

In Simulationsrechnungen mit dem umweltökonomischen Modell PANTA RHEI wurden darüber hinaus die Wirkungen einer Veränderung der Entfernungspauschale auf verschiedene Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie quantifiziert (Ahlert et al. 2005). Dabei ist zwischen den unmittelbaren Wirkungen auf den Personenverkehr durch den Wegfall der Vergünstigung des Berufsverkehrs und den langfristigen Änderungen des Verkehrsverhaltens infolge von Veränderungen der Wohnstandortwahl zu unterscheiden. Danach führt die Reform der Entfernungspauschale im Jahr 2007 bereits kurzfristig zu einem Rückgang der gefahrenen Personenkilometer pro Jahr um etwa ein Prozent. Im Falle der vollständigen Abschaffung der Entfernungspauschale könnte der Effekt auf etwa zwei Prozent ansteigen. Langfristig steigt dieser Effekt im Fall der aktuellen Reform durch Änderungen in der Wohnstandortwahl auf rund 1,5 Prozent pro Jahr an. Dabei fallen die Wirkungen in ländlichen Kreisen deutlich stärker aus als in Ballungsräumen. Die Wirkungen der Reform der Entfernungspauschale auf andere Nachhaltigkeitsindikatoren sind begrenzt. Dies gilt zum einen für gesamtwirtschaftliche Indikatoren, aber auch für das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020. Lediglich die verkehrsbedingten Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen könnten durch die Reform in einer Größenordnung von 1 bis 1,5 Prozent zurückgehen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Reform der Entfernungspauschale auf einzelne Nachhaltigkeitsziele positiv wirkt, ohne dass bei anderen Größen negative Wirkungen auftreten. Bei Abschaffung der Entfernungspauschale könnten diese Effekte noch stärker sein, ohne dass die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung allein dadurch zu erreichen wären. Eine Sensitivitätsrechnung zeigt, dass die Kernstädte und verdichteten Kreise auf Kosten der ländlichen Kreise bei Einbeziehung der Kosten für einen Zweitwagen bei der Umzugsentscheidung deutlich stärker von der Abschaffung der Entfernungspauschale profitieren könnten.

Ähnliche Ergebnisse zeigen sich auch, wenn weitere diskutierte fiskalische Maßnahmen wie die Abschaffung der Eigen-

heimzulage, die Reform der Grundsteuer und auch eine maßvolle weitere Verteuerung der Treibstoffkosten mit in die Untersuchung einbezogen werden.

Handlungsempfehlungen

Die Analysen und Simulationsrechnungen für Reformen der Entfernungspauschale zeigen, dass Änderungen von fiskalischen Instrumenten einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Transportintensität im Personenverkehr leisten können. Damit erweist sich der Abbau von kontraproduktiven Subventionen als ein Ansatz, der weiter zu verfolgen ist. Negative Auswirkungen in anderen Bereichen sind dabei in keinem Fall zu erwarten. Entsprechend kann die starke Fokussierung der Diskussion hinsichtlich des Beitrags der untersuchten Instrumente zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele zugunsten einer breiten Diskussion neuer Lösungsansätze beendet werden.

Fiskalische Instrumente mit positiven Wirkungen auf individuelle Wohnstandort- und Mobilitätsentscheidungen sollten demnach verstärkt zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele eingesetzt werden. Die Wirkungen solcher Reformen sollten jedoch nicht durch neue Subventionstatbestände mit möglichen kontraproduktiven Wirkungen auf das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung, wie zum Beispiel die Integration der Förderung der Wohneigentumsbildung in die private Altersvorsorge, konterkariert werden. Für die Erhöhung der Wirkung der diskutierten Reformen ist die Einbettung in weitere Politikmaßnahmen, die im Folgenden beschrieben werden, erforderlich.

Durch umfassendes Einbeziehen von mit dem Wohnstandort im Umland verbundenen Verkehrskosten ist von einer Verringerung beziehungsweise Nivellierung der Kostenvorteile der Umlandstandorte auszugehen. Zu Folgekostenaspekten der Wohnstandortwahl werden Haushalte gegenwärtig jedoch nur unzureichend beraten. Positive Wirkungen im Hinblick auf die Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels sind von einer umfassenden Beratung von Umzugswilligen hinsichtlich der mit dem Wohnstandort langfristig verbundenen Folgekosten zu erwarten. Durch die Steigerung des Wissens um die langfristigen Wirkungen der Standortentscheidung, wie dies mit dem Energie-Pass für den Bereich der Heizkosten bei Immobilien bereits praktiziert wird, können Entscheidungen rationaler getroffen und Städte als Wohnstandort gestärkt werden. Öffentliche Mittel sind somit vom Infrastrukturausbau auf die Förderung von Beratungsinstrumenten zu lenken.

Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Eine hohe Bedeutung für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels hat die Planung der Gemeinden, die durch Baulandausweisungen Grundstückspreise beeinflusst. Mit umfangreichen Neuausweisungen, wie in der Vergangenheit praktiziert, werden Grundstückspreise und damit Wohnkosten reduziert. Verbunden sind damit einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zuwiderlaufende Anreize. Als Folge der kommunalen Planungs-

hoheit konkurrieren Gemeinden um Einwohner und damit auch Steuereinnahmen, ohne jedoch Folgekosten in ihren Entscheidungen ausreichend zu berücksichtigen. Aufgrund der regionalen Verflechtung der Wohnungsmärkte müssen Angebotsreduzierungen regional abgestimmt werden, damit der Verzicht von einer Gemeinde nicht an anderer Stelle kompensiert wird und ineffektiv bleibt. Insofern sind neue regionale Kooperationsformen erforderlich.

Die Analysen und Simulationsrechnungen verdeutlichen in der Summe, dass der Einsatz fiskalischer Instrumente im Hinblick auf eine deutliche Verringerung der Transportintensität im Personenverkehr nicht ausreichend ist. Die Lenkungswirkungen der analysierten Instrumente beziehungsweise des Subventionsabbaus sind nicht hinreichend. Es erweist sich insofern als erforderlich integrierte Handlungsansätze zu entwickeln, in denen fiskalischen Instrumenten eine wichtige Rolle zukommt. Sie müssen in eine umfassendere Strategie eingebettet werden, wozu informatorische und planerische Instrumente, aber auch weitere ökonomische Instrumente wie beispielsweise Zertifikate einzubeziehen sind.

Literatur

Ahlerl, G. / Klann, U. / Lutz, C. / Meyer, B. / Wolter, M. I.: Abschätzung der Auswirkungen alternativer Bündel ökonomischer Anreizinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Ziele, Maßnahmen, Wirkungen, Gutachten im Auftrag des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Endbericht. Osnabrück 2005.
 Analyse und Konzepte: Mobilitätskosten bei Eigenheimerwerb im Hamburger Umland. Hamburg 2006.
 Bleck, M. / Wagner, M.: Stadt-Umland-Wanderung in Nordrhein-Westfalen – eine Meta-Analyse. In: Raumforschung und Raumordnung 2/2006. Bonn, Hannover 2006.
 Blotvogel, H. H. / Jeschke, M. A.: Determinanten der Stadt-Umland-Wanderung im Raum Duisburg. Diskussionspapier des Instituts für Geographie der Universität Duisburg, 4/2001. Duisburg 2001.
 Blotvogel, H. H. / Jeschke, M. A.: Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet. Abschlussbericht des Forschungsprojektes gefördert durch den

Kommunalverband Ruhrgebiet. Duisburg 2003.
 Dobroschke, W.: Frankfurter Wegzugsbefragung 1998. In: Frankfurter Statistische Berichte, 2-3/1999. Frankfurt 1999.
 Fuchte, K.: Verkehr und Erreichbarkeit als Kriterien der Wohnstandortwahl. Dortmund 2006.
 Gräß, C. / Vorgrimler, D.: Zur steuerlichen Bedeutung der Entfernungspauschale. Wirtschaftsdienst 12/05. Hamburg 2005.
 Holz-Rau, C. / Scheiner, J.: Siedlungsstrukturen und Verkehr: Was ist Ursache, was ist Wirkung. In: RaumPlanung 119. Dortmund 2005.
 Institut für Medienforschung und Urbanistik GmbH (IMU): Raus aus der Stadt? Untersuchung der Motive von Fortzügen aus München in das Umland 1998 – 2000. München 2002.
 Kim, S.-G.: Beeinflussung der Wohnstandortentscheidung für ÖPNV-Lagen durch die Anreizstrategie Location Efficient Value (LEV). ECTL Working Paper 24. Hamburg 2003.
 Kloas, J. / Kuhfeld, H.: Entfernungspauschale: Bezieher hoher Einkommen begünstigt. Wochenbericht des DIW 42/03. Berlin 2003.
 LBS Hamburg: Pendlerstudie 1999. Hamburg 1999. Download unter: <http://www.lbs.de/hamburg/immobilien/studien/pendlerstudie-1999>.

AUTOREN + KONTAKT

Dr. Christian Lutz ist Geschäftsführer der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung GmbH (GWS).

GWS, Heinrichstraße 30, 49080 Osnabrück.
 Tel.: 0541/4093312, E-Mail: lutz@gws-os.de,
 Website: www.gws-os.de



Thomas Zimmermann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR) der TU Berlin.

ISR, Hardenbergstraße 40a, 10623 Berlin.
 Tel.: 030 / 314 28113, E-Mail: t.zimmermann@isr.tu-berlin.de,
 Website: www.isr.tu-berlin.de



U M W E L T
 kommunale ökologische Briefe

08/05
 FEINDSTAUB

www.umweltbriefe.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.