Umwelt Bundesamt

Für Mensch und Umwelt

Stand: 30. September 2022

Quantifizierung der Verteilungswirkungen der Entfernungspauschale

Berechnungen zur aktuellen sowie zu alternativen Ausgestaltungen

1 Einleitung

Über die Entfernungspauschale können Erwerbstätige und Selbständige, unabhängig von den tatsächlich entstandenen Kosten, im Rahmen ihrer Einkommensteuererklärung Werbungskosten für die Wege zwischen Wohnort und Arbeitsort geltend machen. Sowohl aus ökologischen Gesichtspunkten als auch in Bezug auf die verteilungspolitischen Konsequenzen wird die Entfernungspauschale vielfach kritisiert. So findet durch die Abzugsfähigkeit eine indirekte Förderung längerer Wegstrecken statt, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Höhe der Verkehrsemissionen. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs fällt die individuelle Entlastung bei der Einkommensteuer durch die Entfernungspauschale zudem umso größer aus, je höher das Einkommen der*des Steuerpflichtigen ist.

Ziel dieses Kurzbeitrags ist es, die fiskalischen und distributiven Wirkungen der Entfernungspauschale für erwerbstätige Steuerpflichtige im geltenden Recht zu quantifizieren, sowie ihre Wirkung auf die jährliche Fahrleistung dieser Personen unter der Annahme einer gegebenen Elastizität zwischen Fahrleistung und Mobilitätskosten zu ermitteln.[1] Darüber hinaus erfolgt eine Ermittlung entsprechender Kenngrößen auch für verschiedene alternative Politikmaßnahmen, welche die Entfernungspauschale ersetzen sollen: Ein Wegfall der Entfernungspauschale mit Härtefallregelung, bei der Mobilitätskosten steuerlich als außergewöhnliche Belastungen anstatt als Werbungskosten geltend gemacht werden können, sowie mehrere Varianten eines Mobilitätsgeldes in Form eines Abzugs von der Steuerschuld. Auch erfolgt im Rahmen dieser Studie eine Analyse zur Verteilung der jeweiligen Wirkungen auf die Bundesländer sowie eine Analyse zur Verteilung der Umwelt- und Gesundheitswirkungen.

2 Datengrundlage und Methodik

Sämtliche hier vorgenommenen fiskalischen Quantifizierungen beruhen auf individuellen Einzeldaten der Steuerpflichtigen aus der Faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2014. Hierbei handelt es sich um eine geschichtete 10-Prozent-Stichprobe aller Einkommensteuerveranlagungen des Veranlagungsjahres 2014, die neben einigen sozio-ökonomischen Merkmalen sämtliche für die Berechnung der Einkommensteuerschuld relevanten Daten jedes*jeder Steuerpflichtigen enthält.[2] Insbesondere beinhalten die Daten detaillierte Informationen zu den steuerlich berücksichtigten Entfernungskilometern und der Anzahl der Tage, an denen der*die Steuerpflichtige tatsächlich

[1] Die Analyse betrachtet dabei ausschließlich Privathaushalte und klammert die Effekte auf Ebene von Betrieben aus, da diese, wenn überhaupt nur einen indirekten Einfluss auf die Verteilungswirkung haben.
[2] Zu Datenumfang und Anonymisierungskonzept, siehe: Merz, Joachim, Vorgrimler, Daniel, Zwick, Markus, Faktisch anonymisiertes Mikrodatenfile der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998, Wirtschaft und Statistik, 10, 2004, 1079-1090, sowie Kann, Kathrin, Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST), 2019. Wiesbaden.

gependelt ist.[3] Da die Entfernungspauschale Teil der Werbungskosten ist, ergeben sich steuerrechtliche Wechselwirkungen mit dem Arbeitnehmerpauschbetrag und den sonstigen nachgewiesenen Werbungskosten, die einen signifikanten Einfluss auf die Analyseergebnisse haben. Auch die Höhe der tatsächlich nachgewiesenen Werbungskosten ist, im Unterschied zu anderen möglichen Datenquellen, in den Steuerdaten vorhanden und muss so nicht mehr mit vergleichsweise großer Unsicherheit hinzu geschätzt werden. Ein weiterer großer Vorteil der Steuerdaten ist die hohe Anzahl von Einzelbeobachtungen und die damit einhergehende Repräsentativität. Insgesamt werden Information von über 3 Millionen Steuerpflichtigen für die Analyse genutzt. Die verwendeten Daten werden für unsere Analyse auf zukünftige Jahre fortgeschrieben, was neben einer Fortschreibung von Einkommens- und Ausgabegrößen auch eine Strukturanpassung der Steuerpflichtigen in Bezug auf ihr Erwerbsverhalten sowie demografische Veränderungen beinhaltet. Für die eigentliche Quantifizierung kommt das Mikrosimulationsmodell MikMod-ESt zur Anwendung, in dessen Zuge die sich im Analysejahr ergebende individuelle Steuerlast nach dem dann geltenden Rechtsstand verglichen wird mit der Steuerlast, die sich unter Zugrundelegung eines alternativen Rechtstandes ergeben würde.[4] Durch Aggregation über alle Steuerpflichtigen und Verwendung fallspezifischer Gewichtungsfaktoren, die die Repräsentativität der Datenbasis gewährleisten, lassen sich die Gesamteffekte einer Rechtsänderung quantifizieren. Ebenfalls ist es möglich, den Effekt auf einzelne Teilgruppen von Steuerpflichtigen mit bestimmten Merkmalen – im Fall dieses Kurzbeitrags nach Einkommenshöhe – zu berechnen.[5] Zur Abschätzung von Änderungen im Mobilitätsverhalten wird ein Elastizitätenansatz verwendet, bei dem ein Zusammenhang zwischen Mobilitätskosten und der Pendelentfernung der Steuerpflichtigen unterstellt wird. Im Rahmen unserer Abschätzung interpretieren wir die auf den Entfernungskilometer heruntergerechnete Steuerersparnis der Steuerpflichtigen als Teil ihrer Mobilitätskosten. Steigen (sinken) die kilometerbezogenen Mobilitätskosten infolge einer Änderung im Steuerrecht um einen bestimmten Prozentsatz, so unterstellen wir, dass dies langfristig zu einer prozentualen Senkung (Steigerung) der Pendeldistanz führt. Das Ausmaß der prozentualen Veränderung wird dabei von der Elastizität bestimmt.[6] Sofern eine aus der Änderung der

---

[3] In einigen Fällen kann es vorkommen, dass die steuerpflichtige Person selbst keine Angaben zur Anzahl der Kilometer macht, da sie aufgrund der geltenden Regelungen im Steuerrecht keinen Vorteil daraus erwarten kann. Dabei handelt es sich um Fälle, in denen die Entfernungspauschale zusammen mit den tatsächlichen sonstigen Werbungskosten noch unterhalb des Arbeitnehmerpauschbetrags liegen würde. Fehlende Angaben wurden in solchen Fällen imputiert.

[4] Zum allgemeinen Aufbau des Modells, siehe: Flory, Judith und Stöwhase, Sven, MIKMOD-ESt – A Static Microsimulation Model for the Evaluation of Personal Income Taxation in Germany, International Journal of Microsimulation, 5(2), 2012, 66-73.

[5] Beobachtungseinheit der Steuerstatistik ist nicht der Haushalt, sondern die steuerpflichtige Person. Die Einordnung der Steuerpflichtigen in Einkommensdezile erfolgt anhand ihrer zu versteuernden Einkommen. Haushalte die (ohne die Nutzung der Werbungskostenpauschale) keine Einkommensteuer zahlen, und bei denen auch keine der hier analysierten Politikmaßnahmen eine finanzielle Wirkung entfalten würde, sind nicht Teil der Analyse. Gleichwohl werden diese Haushalte in der Auswertung nach Einkommenshöhe mitberücksichtigt. Sie machen, nach einem Abgleich mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2018, das gesamte unterste Dezil, sowie einen Teil des zweiten Dezils aus.

[6] Die tatsächlichen Mobilitätskosten liegen nicht vor. Daher kalkulieren wir hier mit Durchschnittswerten je Entfernungskilometer, die ansonsten für alle Steuerpflichtigen identisch sind. Auch unterstellen wir vereinfacht, dass die Elastizität über alle Steuerpflichtigen gleich hoch ist. Angaben über das verwendete Verkehrsmittel liegen nur begrenzt vor. Einige Steuerpflichtige können aufgrund angesetzter Entfernungspauschalen von über 4.500 Euro eindeutig als Nutzer eines Kraftwagens identifiziert werden, da die Entfernungspauschale andernfalls auf 4.500 Euro gedeckelt wird. In den verbleibenden Fällen findet eine Zuordnung über Wahrscheinlichkeitswerte statt, die aus den Angaben des Mikrozensus abgeleitet sind. Über diese Zuordnung wird sichergestellt, dass in Summe etwa 70 Prozent aller Pendler die Nutzung eines Kraftwagens zugeordnet wird. Nur in Fällen mit tatsächlich nachweisbarer oder

Steuerbelastung resultierende Verhaltensanpassung wiederum Rückwirkungen auf die Höhe der Steuerbelastung hat, wird dies ebenfalls berücksichtigt. Ergebnisse unserer Berechnungen werden sowohl für das Jahr 2022 als auch für das Jahr 2030 dargestellt. Für das Jahr 2022 geben wir die rein statischen Effekte ohne Verhaltensanpassungen an. Für das Berechnungsjahr 2030 gehen wir dagegen von einer langfristigen Elastizität in Höhe von -0,45 aus,[7] d.h. eine Erhöhung der kilometerbezogenen Mobilitätskosten um 10 Prozent senkt die Fahrleistung der betroffenen Steuerpflichtigen unter dieser Annahme um 4,5 Prozent.

Die Abschätzung der Umwelt- und Gesundheitseffekte baut auf den gewonnenen Änderungen der Fahrleistungsdaten auf und erfolgt in Form einer Wirkungspfadanalyse[8] (vgl. Bickel 2005). Der gewählte Ansatz entspricht dabei größtenteils der Grundlage der *UBA Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten*, wobei der Fokus der quantitativen Analyse dabei auf der Bestimmung von Klimawirkungen auf Basis von THG-Emissionen sowie Gesundheitswirkungen durch Luftschadstoffe liegt. Dafür werden zunächst für die zuvor ermittelte Fahrleistung mit Hilfe von spezifischen Emissionsfaktoren aus *HBEFA*[9] Version 4.2 entsprechende Änderungen in der Umweltbelastung ermittelt. THG-Emissionen werden dabei als CO_2-Äquivalente zusammengefasst und berücksichtigen entsprechende Vorkettenemissionen, bspw. aus der Kraftstoffbereitstellung. Kaltstartzuschläge werden dabei auf Basis einer durchschnittlichen Wegelänge von 12 km (infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH 2018) entsprechend verrechnet.[10]

3 Ergebnisse

3.1 Entfernungspauschale

3.1.1 Ausgestaltung der Maßnahme

Nach §9 Abs. 4 EStG können Arbeitnehmer*innen für Wege zwischen ihrer Wohnung und ihrer Arbeitsstätte einen pauschalen Betrag als Werbungskosten von ihren Einkünften aus

---

erwarteter Nutzung eines Kraftwagens wird davon ausgegangen, dass sich Verhaltensänderungen ergeben.

[7] Die wissenschaftliche Literatur nennt eine Vielzahl unterschiedlicher Werte für die Höhe der tatsächlichen Elastizität. Ein Überblick der Ergebnisse erster Studien findet sich in Graham, Danial und Glaister, Stephen, Road traffic demand elasticity estimates: a review, Transpost Reviews 24, 2004, 261-274. Die Höhe der Elastizitäten unterscheidet sich beispielsweise in der kurzen und der langen Frist. Die Autoren geben dazu mögliche Werte im Bereich zwischen -0.3 (in der kurzen Frist) und -0.8 (in der längeren Frist) an. Aktuellere Studien für Deutschland liefern ähnliche Werte. So beziffern Frondel, Manuel und Vance, Colin, Driving for fun? Comparing the effect of fuel prices on weekday and weekend fuel consumption. Energy Economics, 32(1), 2009, 102-109, die Elastizität für die Kilometerleistung während Wochentagen auf -0.45.

[8] Vgl. hierzu Bickel, Peter, Friedrich, Rainer, Droste-Franke, Bert, Bachmann, Till, Greßmann, Alexander, Rabl, Ari, Hunt, Aaron (Eds.), 2005, Extern Externalities of Energy. Methodology 2005 Update, Europäische Kommission. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities (Sustainable energy systems, 21951). http://bookshop.europa.eu/en/externe-externalities-of-energy-pbKINA21951/, zuletzt abgerufen am 26.09.2022.

[9] Handbuch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs*, Version 4.2, Januar 2022, INFRAS, https://www.hbefa.net/d/index.html.*

[10] infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, 2018, Mobilität in Deutschland. Tabellarische Grundauswertung Deutschland. http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2017_Tabellenband_Deutschland.pdf, zuletzt abgerufen am 22.08.2022.

nichtselbständiger Tätigkeit absetzen.[11] Aktuell liegt dieser Betrag für jeden Arbeitstag bei 30 Cent je zurückgelegten Entfernungskilometer. Für Entfernungen über 20 Kilometer kommt in den Jahren 2022 bis 2026 ein erhöhter Satz von 38 Cent zur Anwendung. Neben der Entfernungspauschale können Arbeitnehmer*innen allerdings noch eine Vielzahl weiterer Aufwendungen als Werbungskosten deklarieren (z.B. Beiträge zu Berufsverbänden, Aufwendungen für Arbeitsmittel oder Arbeitszimmer). Auch existiert ein Arbeitnehmerpauschbetrag nach §9a EStG in Höhe von aktuell 1.200 Euro. Letzterer wird allerdings nicht zusätzlich zu den oben genannten Werbungskosten gewährt, sondern kommt nur zur Anwendung, wenn die Summe aus Entfernungspauschale und sonstigen deklarierten Werbungskosten unterhalb dieses Betrages liegt. Dies führt dazu, dass die Entfernungspauschale insbesondere in Fällen mit geringen Entfernungskilometern zwischen Wohn- und Arbeitsstätte und bei Fehlen weiterer Werbungskosten faktisch nicht wirksam ist, da dann vielfach der Abzug des Arbeitnehmerpauschbetrags zur Anwendung kommt.

Der Abzug der Werbungskosten von den Einkünften der Arbeitnehmer*innen senkt das zu versteuernde Einkommen und damit letztendlich die tarifliche Einkommensteuer. Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs fällt die Entlastung durch den Abzug der Werbungskosten dabei umso höher aus, je größer das zu versteuernde Einkommen ist.

3.1.2 Fiskalische Effekte, Verteilungswirkungen und Effekte auf die Fahrleistung

Im Rahmen unserer Analyse ermitteln wir mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells MikMod-ESt die Effekte, die sich ergeben würden, wenn die Entfernungspauschale in einem kontrafaktischen Szenario nicht mehr gewährt werden würde. Für das Jahr 2022 ermitteln wir, dass sich das Steueraufkommen in Summe um rund 5,1 Mrd. Euro erhöhen würde, wenn man die Entfernungspauschale nach §9 Abs. 4 EStG für Arbeitnehmer*innen nicht mehr gewähren würde.[12] Diese Erhöhung des Steueraufkommens führt zu einer spiegelbildlichen Belastung bei den Steuerpflichtigen in identischer Höhe. Belastet von der Abschaffung der Entfernungspauschale wären aktuell etwa 11 Mio. Steuerpflichtige. Bei diesen Zahlen handelt es sich um die kurzfristigen fiskalischen Effekte, die entstehen, wenn es keine Verhaltensanpassungen bei den Steuerpflichtigen geben würde. In einer weiteren Simulation für das Jahr 2030 berechnen wir in Summe Steuermehreinnahmen in Höhe von rund 4,75 Mrd. Euro, und rund 11,1 Mio. belastete Steuerpflichtige. Die im Vergleich zum Jahr 2022 geringeren fiskalischen Effekte ergeben sich insbesondere daraus, dass der für Entfernungen über 20 Kilometer gewährte erhöhte Satz der Entfernungspauschale von 38 Cent ab dem Jahr 2027 nicht mehr zur Anwendung kommt.

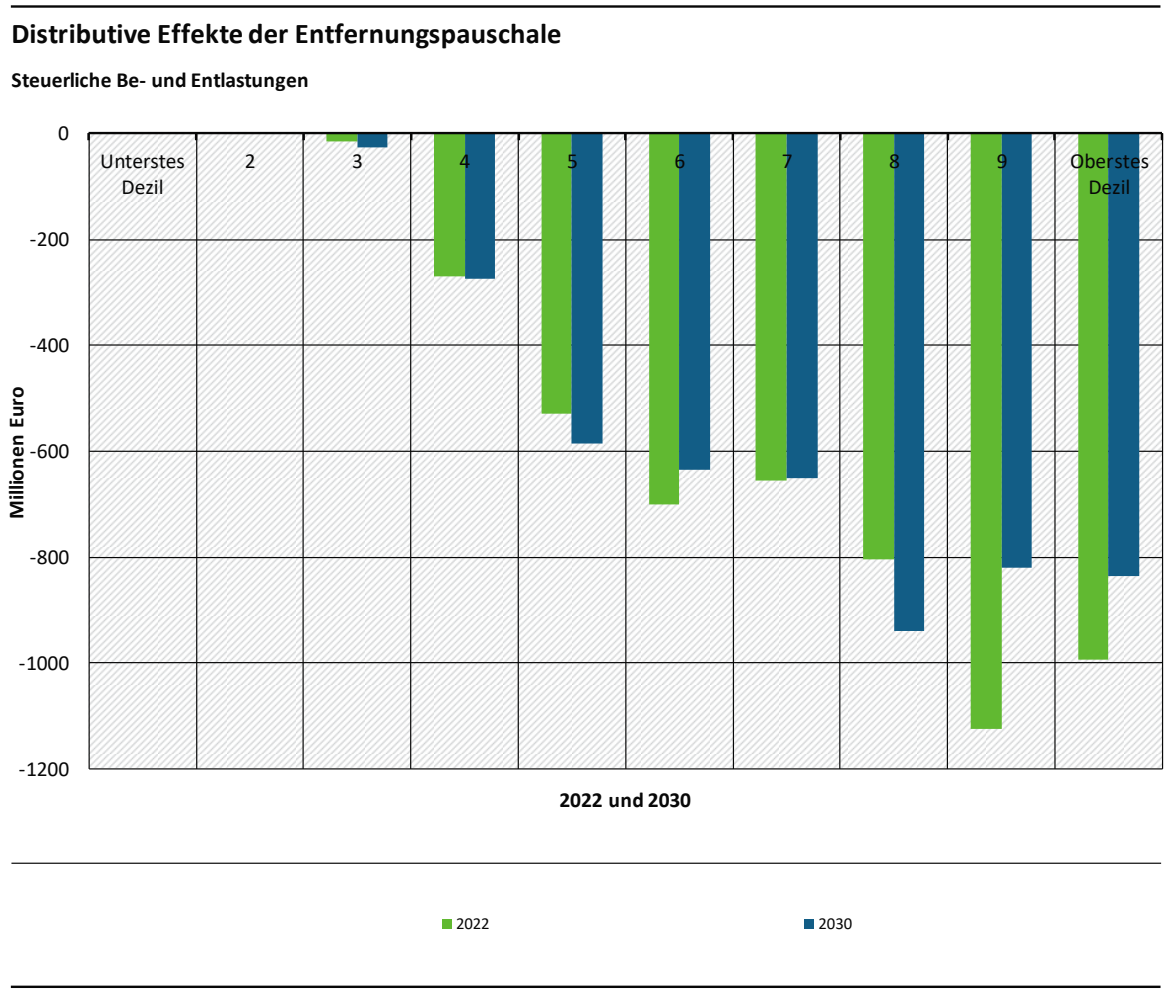
Die Verteilungswirkungen der Entfernungspauschale nach Einkommensdezilen in den Jahren 2022 und 2030 sind in Abbildung 1 dargestellt. Es zeigt sich, dass sich die Belastungen über die Einkommensdezile stark voneinander unterscheiden. So entfallen von den insgesamt 5,1 Mrd. Euro Gesamtbelastung keine Belastungen auf die beiden unteren Dezile, was der Tatsache geschuldet ist, dass es hier keine oder nur wenige Steuerpflichtige mit einer positiven Einkommensteuerschuld gibt. Auch im dritten und vierten Dezil sind die Belastungen aus der Abschaffung der Entfernungspauschale noch vergleichsweise gering. Die höchsten Belastungen

[11] Über den §9 Abs. 4 EStG kann die Entfernungspauschale auch in weiteren Fällen gewährt werden, bspw. im Rahmen einer doppelten Haushaltsführung. Die vorliegende Studie beschränkt sich in ihrer Analyse jedoch auf die Wirkungen des §9 Abs. 4 EStG.

[12] Bei einer vollständigen Abschaffung der Entfernungspauschale auch für andere steuerliche Tatbestände (z.B. Betriebsausgaben oder doppelte Haushaltsführung) würde sich eine höhere, aktuell nicht zu beziffernde, Änderung des Steueraufkommens ergeben.

finden sich im Jahr 2022 mit 1,125 Mrd. Euro im zweitobersten Dezil, sowie mit 940 Mio. Euro im Jahr 2030 im achten Dezil.

Abbildung 1



*Ohne/mit Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen im Jahr 2022/2030

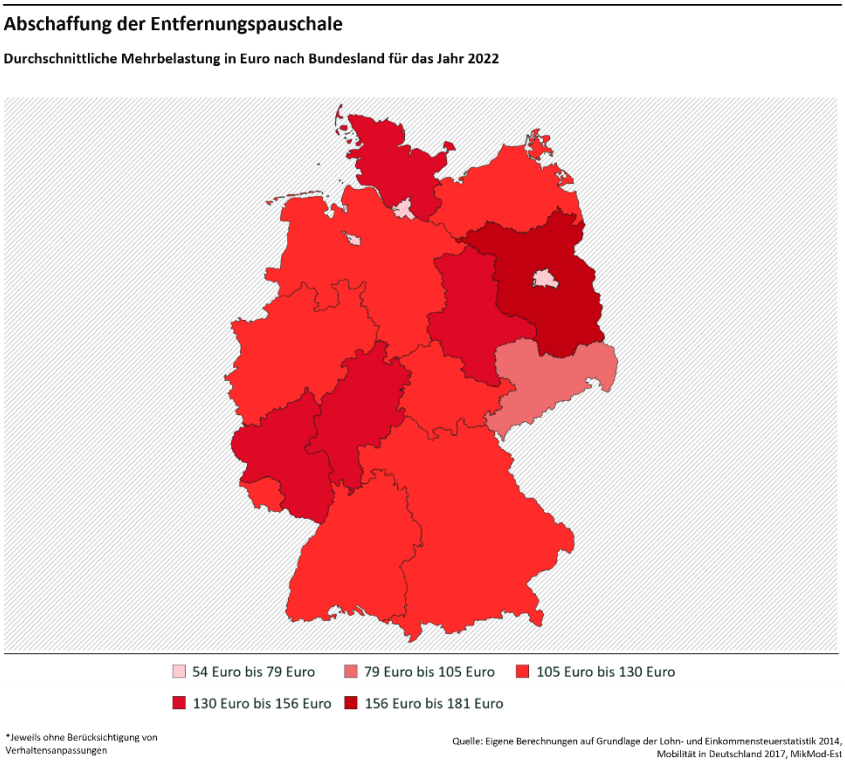
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, MikMod-ESt, Mobilität in Deutschland 2017

Die Lohn- und Einkommensteuerstatistik enthält neben den Angaben zum Einkommen der Steuerpflichtigen ebenfalls Angaben zu deren Wohnsitz.[13] Ebenso wie in der Einkommensdimension zeigt sich auch in der geografischen Verteilung eine stärkere Heterogenität in der Betroffenheit. Um die Wirkung über die einzelnen Bundesländer hinweg vergleichbar zu machen, berechnen wir den durchschnittlichen Effekt über alle Steuerpflichtigen eines Bundeslandes. Abbildung 2 stellt die Ergebnisse grafisch für das Jahr 2022 dar, auf eine Darstellung der sehr ähnlichen Ergebnisse für das Jahr 2030 wird in dieser Kurzstudie verzichtet. Die durchschnittliche Belastung aus der Abschaffung der Entfernungspauschale beträgt 119 Euro, sie variiert in den Bundesländern jedoch zwischen einem Maximalwert von rund 180 Euro und einem Minimalwert von 54 Euro im Jahr. Letzterer ist im Stadtstaat Hamburg zu finden, ersterer in Brandenburg. Während die durchschnittliche Belastung in den

[13] Tiefergehende geografische Informationen sind in der Statistik nicht vorhanden. Bei einer niedrigen Zahl von Steuerpflichtigen mit sehr hohen Einkünften fehlen diese Informationen aus datenschutzrechtlichen Gründen. Das nicht auf einzelne Bundesländer verteilbare Volumen an Steuerbelastungen dieser Steuerpflichtigen ist vernachlässigbar klein.

Stadtstaaten Berlin und Bremen mit 56 Euro, respektive 76 Euro ebenfalls unterdurchschnittlich ist, liegt die Belastung in Rheinland-Pfalz mit durchschnittlich 140 Euro auch deutlich über dem Durchschnitt.

Abbildung 2



Für das Jahr 2030 beziffern wir ebenfalls die Effekte, die sich daraus ergeben, dass sich Steuerpflichtige in Folge ändernder Mobilitätskosten in ihrem Mobilitätsverhalten anpassen. Dafür interpretieren wir die Steuerbelastung durch die Abschaffung der Entfernungspauschale als Erhöhung der individuellen Mobilitätskosten des*der Steuerpflichtigen.[14] Unter Zuhilfenahme einer Elastizität mit einer unterstellten Höhe von -0,45 lässt sich so ermitteln, wie sich die jährliche Fahrleistung der betroffenen Steuerpflichtigen im Rahmen einer einfachen Modellrechnung ändern könnte.

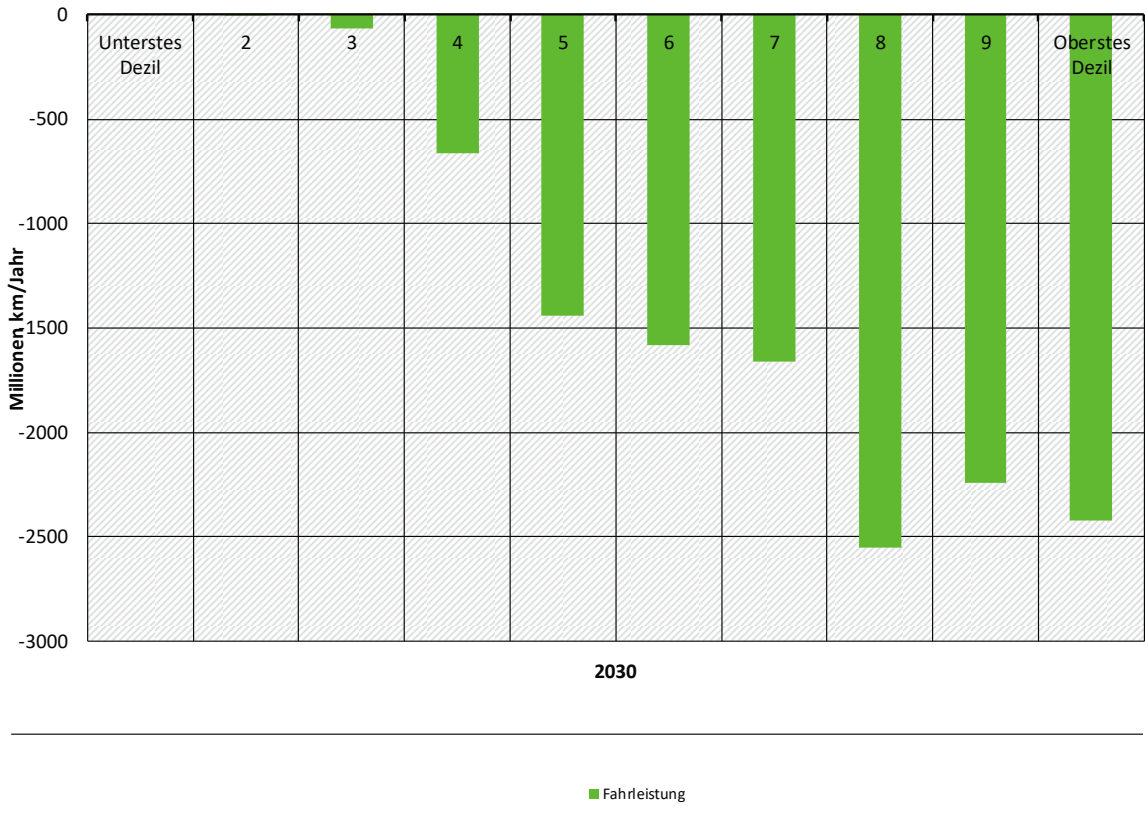
Zusätzliche fiskalische Effekte auf die Einkommensteuerbelastung gehen im Fall der Abschaffung der Entfernungspauschale, anders als in den noch folgenden Alternativregelungen, von den Verhaltensanpassungen jedoch nicht mehr aus. Insgesamt ergibt sich hier ein modellhafter Rückgang der Fahrleistung im Jahr 2030 um rund 12,6 Mrd. Kilometer. Abbildung 3 stellt die Verteilung dieser Änderung in der Fahrleistung nach Einkommensdezilen grafisch da.

[14] Der von uns genutzte Begriff der Mobilitätskosten umfasst lediglich die direkten Kosten des Treibstoffs, also weder Fixkosten noch weitere mögliche variable Kosten. Angesetzt werden hier die durchschnittlichen Kraftstoffkosten je gefahrene Kilometer, die aus einer Projektion der durchschnittlichen Energiepreise bis 2030 und den spezifischen Kraftstoffverbräuchen je Kilometer, wie sie aus der Befragung Deutsches Mobilitätspanel (MOP) hervorgehen, abgeleitet werden. Diese Kraftstoffverbräuche wurden über statistische Verfahren unter Differenzierung verschiedener Kraftstoffarten den Pkw der Befragung Mobilität in Deutschland (MiD) zugeordnet und an den aktuellen Rand sowie in die Zukunft fortgeschrieben. Die Fortschreibung berücksichtigt dabei auch mögliche zukünftige Änderungen in der Flottenzusammensetzung. Heterogenität in den Mobilitätskosten entsteht nur durch die unterschiedlichen Pendeldistanzen der Steuerpflichtigen.

Auch hier ist zu erkennen, dass es die größten Anpassungen in den oberen Einkommensdezilen gibt. Mehr als die Hälfe der gesamten Fahrleistungsänderung im Jahr 2030 ist auf Änderungen in den drei obersten Dezilen zurückzuführen. Dagegen zeigen sich in den untersten drei Einkommensdezilen wieder kaum oder nur geringfügige Anpassungseffekte. Letzteres lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass es in diesen Dezilen wegen der fehlenden oder geringen Steuerschuld kaum messbare fiskalische Belastungen gibt, so dass sich die Mobilitätskosten hier nicht oder allenfalls in geringem Umfang ändern.

Abbildung 3

Distributive Effekte der Entfernungspauschale



*Mit Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, MikMod-ESt, Mobilität in Deutschland 2017

3.1.3 Umwelteffekte

Für das Szenario der Abschaffung der Entfernungspauschale werden Umweltwirkungen für das Jahr 2030 anhand der Änderungen der Treibhausgasemissionen betrachtet. Die Minderung an Gesamtemissionen der Treibhausgase CO_2, Methan und N_2O beträgt laut Tabelle 1 knapp 2,4 Mio. t CO_2-eq. Bei Betrachtung der Straßenverkehrsemissionen (Tank-to-Wheel) zeigt sich eine erhebliche Reduktion der Treibhausgasemissionen von über 1% im Jahr 2030 im Vergleich zu den THG-Emissionen im Straßenverkehr des Jahres 2019. Die Reduktion der Treibhausgasemissionen im Bereich der Kraftstoffherstellung und -bereitstellung (Well-to-Tank) entsprechen mit etwas mehr als 0,6 Mio. t CO_2-eq ungefähr einem Viertel der eingesparten Gesamtemissionen. Die Einsparung an Gesamtschadenskosten belaufen sich, bei Annahme einer Zeitpräferenzrate von 1%, auf 514 Mio. Euro.[15] Bei einer Zeitpräferenzrate von 0%, also bei einer in Zukunft gleichleibenden Gewichtung der Wohlfahrt, ergeben sich Einsparungen von circa 1,67 Mrd. Euro.

Tabelle 1 Eingesparte Treibhausgasemissionen durch Abschaffung der Entfernungspauschale für das Jahr 2030

Kriterium	Tank-to-Wheel	Well-to-Tank	Gesamt
Reduktion CO_2-Äquivalente im Jahr 2030*	1,77 Mio. t	0,63 Mio. t	2,39 Mio. t
Vergleich Reduktion an THG-Emissionen im Jahr 2030 mit Straßenverkehrsemissionen 2019**	1,11%	-	-
Schadenskosten*** [€2020] - 1% reine Zeitpräferenzrate	380 Mio. €	140 Mio. €	510 Mio. €
Schadenskosten*** [€2020] - 0% reine Zeitpräferenzrate	1.240 Mio. €	440 Mio. €	1.670 Mio. €

Quelle: Eigene Berechnungen, IER, Universität Stuttgart

* Basierend auf Flottenzusammensetzung für das Jahr 2030 gemäß HBEFA 4.2
** Effekte sind lediglich für Tank-to-Wheel Emissionen berechenbar, da die Nationalen Trendtabellen nur Emissionen durch Brennstoffeinsatz (Tank-to Wheel) enthalten. Auf Basis der Nationalen Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990-2020, Stand 12.01.2022. Umweltbundesamt.
*** Berechnet mit interpolierten Schadenskostensätzen für 2030 auf Basis der UBA Methodenkonvention 3.1.
1% reine Zeitpräferenzrate entspricht einer Höhergewichtung der heutigen Wohlfahrt gegenüber zukünftigen Generationen.

[15] Nach UBA (2020): Methodenkonvention 3.1 – Kostensätze. S.8.): Bei einer Zeitpräferenzrate von 1% werden Schäden, welcher der nächsten Generation (in 30 Jahren) entstehen, nur zu 74%, und die der übernächsten Generation entstehenden Schäden nur zu 55% berücksichtigt.

Tabelle 2 fasst die Effekte auf die lokalen Luftschadstoffe zusammen. Hier zeigt sich ein differenzierteres Bild. Im Jahr 2030 ergibt sich insbesondere bei den Stickoxiden eine relativ geringe Reduktion der Emissionen.

Tabelle 2

Eingesparte Luftschadstoffemissionen durch Abschaffung der Entfernungspauschale für das Jahr 2030

Schadstoff	Emissions-reduktion*	Anteil Emissionen des Straßenverkehrs 2019**
PM_{10}	400 t	1,38%
$PM_{2.5}$	170 t	0,91%
NO_x (als NO_2)	1.650 t	0,38%
SO_2	10 t	1,11%
NMVOC	600 t	0,69%
NH_3	150 t	1,52%

Quelle: Eigene Berechnungen, IER Universität Stuttgart

* Basierend auf durchschnittlichen Emissionsfaktoren und Flottenzusammensetzung für das Jahr 2030 gemäß HBEFA 4.2.

** Auf Basis der Nationalen Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990-2020, Stand 31.01.2022, Umweltbundesamt https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/361/dokumente/2022_01_31_em_entwicklung_in_d_trendtabelle_luft_v1.0.xlsx).

3.2 Alternativregelungen

3.2.1 Ausgestaltung der Maßnahmen

Neben einer Abschaffung der Entfernungspauschale könnte eine Option der Politik auch darin bestehen, alternative steuerliche Maßnahmen einzuführen, bei denen die Entlastungswirkung beispielsweise weniger stark von der Höhe des zu versteuernden Einkommens abhängt. An dieser Stelle sollen mögliche alternative Maßnahmen auf ihre fiskalischen und distributiven Wirkungen hin untersucht werden: [16]

- Härtefallregelung
- Zwei Varianten eines Mobilitätsgeldes
- Zwei Varianten eines eingeschränkten Mobilitätsgeldes

[16] Einzelne der hier vorgestellten Maßnahmen sind angelehnt an Blanck, Ruth, Zimmer, Wiebke, Mottschall, Moritz, Göckeler, Katharina und Keimeyer, Friedhelm, Mobilität in die Zukunft steuern: Gerecht, individuell und nachhaltig, 2021, Abschlussbericht zum UBA-Vorhaben „Fiskalische Rahmenbedingungen für eine postfossile Mobilität“, Texte 85/2021, Dessau-Roßlau.

Eine Zusammenfassung der Ausgestaltungen der einzelnen Maßnahmen findet sich in Tabelle 3. Allen Maßnahmen ist gemein, dass sie die aktuelle Entfernungspauschale vollständig ersetzen sollen.

Tabelle 3

Ausgestaltung unterschiedlicher Reformmaßnahmen

Maßnahme	Beschreibung	Einschränkungen des Kreises der Berechtigten	Höhe der Kilometer-pauschale	Mindest-abzug	Maximalabzug
Härtefallregelung	Abzug der tatsächlichen km-bezogenen Kosten als außerordentliche Belastungen nach §33 EStG	keine	-	-	-
Mobilitätsgeld I	Kilometerabhängiger Abzug von der Steuerschuld, begrenzt auf die Höhe der Steuerschuld. Mit Mindest- und Höchstabzug. Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags	keine	8,75 Cent	150 Euro	1.500 Euro
Mobilitätsgeld II	Kilometerabhängiger Abzug von der Steuerschuld, begrenzt auf die Höhe der Steuerschuld. Mit Mindest- und Höchstabzug. Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags	keine	8,75 Cent	200 Euro	1.500 Euro minus zu versteuerndes Einkommen/50 Euro - jedoch mindestens 600 Euro
Eingeschränktes Mobilitätsgeld I	Kilometerabhängiger Abzug von der Steuerschuld, begrenzt auf die Höhe der Steuerschuld. Mit Mindest- und Höchstabzug. Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags	Gewährung nur, wenn objektiv schlechte Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel vorliegt	8,75 Cent	150 Euro	1.500 Euro
Eingeschränktes Mobilitätsgeld II	Kilometerabhängiger Abzug von der Steuerschuld, begrenzt auf die Höhe der Steuerschuld. Mit Mindest- und Höchstabzug. Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags	Gewährung nur, wenn objektiv schlechte Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel vorliegt, oder öffentliche Verkehrsmittel genutzt werden	8,75 Cent	150 Euro	1.500 Euro

Die Härtefallregelung sieht vor, dass Steuerpflichtige die ihnen für das Pendeln zwischen Wohn- und Arbeitsstätte entstehenden Kosten als außerordentliche Belastungen nach §33 EStG geltend machen können. Unsere Analyse berücksichtigt für den hier verwendeten Kostenbegriff allerdings nur die direkten Kosten des Treibstoffs, also weder Fixkosten noch weitere mögliche variable Kosten. Ähnlich wie Werbungskosten senken auch die abziehbaren außergewöhnlichen Belastungen das zu versteuernde Einkommen der*des Steuerpflichtigen und damit letztlich die

tarifliche Einkommensteuer. Auch hier ergibt sich eine mit dem Einkommen steigende Entlastungswirkung. Allerdings ist dieser Effekt weniger stark ausgeprägt als bei der Entfernungspauschale. So sieht §33 Abs. 3 EStG bei der Ermittlung der abzugsfähigen außergewöhnlichen Belastungen den Abzug einer zumutbaren Belastung vor, die überproportional mit der Höhe der Gesamteinkünfte der*des Steuerpflichtigen steigt.

Beim Mobilitätsgeld handelt es sich um einen Abzug von der Steuerschuld, der in Abhängigkeit von der Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsstätte und der Zahl der Arbeitstage gewährt werden soll. Es sieht sowohl einen Mindestbetrag als auch einen Höchstbetrag vor. Als Abzug von der Steuerschuld ist diese Alternative zunächst unabhängig von der Höhe des Einkommens der*des Steuerpflichtigen. Gleichwohl gilt hierbei die Einschränkung, dass das Mobilitätsgeld keine Negativsteuer vorsieht, so dass die Entlastung aus dieser Maßnahme auf die Höhe der Steuerschuld gedeckelt ist. In einer ersten Variante (Mobilitätsgeld I) soll die Leistung kostenneutral im Vergleich zur geltenden Entfernungspauschale ausgestaltet sein. Um die Maßnahme möglichst kostenneutral ausgestalten zu können, soll das Mobilitätsgeld I an eine Senkung des Arbeitnehmerpauschbetrags gekoppelt werden. Angedacht ist eine Halbierung dieses Pauschbetrags von aktuell 1.200 Euro auf dann 600 Euro. Mit Hilfe des Mikrosimulationsmodells wurde eine Ausgestaltung implementiert, die im Jahr 2022 und ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen gegenüber dem aktuellen Rechtsstand für den Fiskus nahezu aufkommensneutral ist. Diese Ausgestaltung sieht einen Minimalbetrag von 150 Euro und einen maximalen Abzug von 1.500 Euro vor. Dazwischen werden für jeden Tag und Entfernungskilometer pauschal 8,75 Cent als Abzug von der Steuerschuld gewährt. Der Abzug wird für jede*n Erwerbstätige*n individuell vorgenommen, so dass bei einem Ehepaar bei entsprechend großer Pendeldistanz maximal 3.000 Euro zum Abzug kommen können.

In einer zweiten Ausgestaltung eines ebenfalls aufkommensneutralen Mobilitätsgeldes (Mobilitätsgeld II) wird der Minimalbetrag mit 200 Euro etwas höher festgelegt, dafür wird der Abzug von der Steuerschuld auf einen niedrigeren Betrag gedeckelt. Um dabei Geringverdiener*innen mit hohen Pendeldistanzen gegenüber dem Mobilitätsgeld I nicht allzu stark zu benachteiligen, ist die Deckelung so ausgestaltet, dass die Höchstgrenze des Abzugs mit steigendem zu versteuernden Einkommen des*der Steuerpflichtigen sinkt. Ausgehend von 1.500 Euro wird der Höchstbetrag bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 45.000 Euro linear um 100 Euro je 5.000 zusätzlichem zu versteuernden Einkommen abgeschmolzen. Für Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen von über 45.000 Euro greift in dieser Variante so ein Maximalabzug von 600 Euro.

Neben diesen beiden ersten Varianten, bei denen der Empfängerkreis nicht eingeschränkt ist, sollen auch zwei weitere Varianten untersucht werden, bei denen der Abzug an weitere Bedingungen geknüpft ist. In einer eher restriktiven Variante (eingeschränktes Mobilitätsgeld I) soll das Mobilitätsgeld nur dann gewährt werden, wenn der*die Steuerpflichtige einen objektiv schlechten Zugang zum öffentlichen Nahverkehr nachweisen kann. In einer zweiten Variante (eingeschränktes Mobilitätsgeld II) wird der Kreis der Berechtigten auf solche Steuerpflichtigen ausgeweitet, die regelmäßig öffentliche Verkehrsmittel nutzen. In beiden Fällen kommen die Regelungen des Mobilitätsgeldes I zum Ansatz.

3.2.2 Fiskalische Effekte, Verteilungswirkungen und Effekte auf die Fahrleistung

3.2.2.1 Statische Effekte ohne Anpassungen im Mobilitätsverhalten

Analog zum Vorgehen bei der Analyse der Effekte einer Abschaffung der Entfernungspauschale soll für die fünf unterschiedlichen Reformmaßnahmen eine Quantifizierung der mit ihnen einhergehenden Wirkungen zunächst für das Jahr 2022 unter der Prämisse vorgenommen

werden, dass es zu keinen Verhaltensanpassungen, insbesondere im Mobilitätsverhalten, bei den betroffenen Steuerpflichtigen kommt. Tabelle 4 fasst hierzu zunächst die fiskalischen Wirkungen und die Anzahl der betroffenen Steuerpflichtigen zusammen und vergleicht diese mit denen einer vollständigen Abschaffung der Entfernungspauschale.

Die Härtefallregelung als Ersatz für die Entfernungspauschale führt insgesamt zu Steuermehreinnahmen in Höhe von 3,7 Mrd. Euro. Im Gegensatz zur reinen Abschaffung der Entfernungspauschale gibt es hier auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen jedoch nicht nur Mehrbelastete, sondern auch einige Fälle, in denen die Härtefallregelung zu Entlastungen führt. Etwa 10,1 Mio. belasteten Steuerpflichtigen stehen rund 1,7 Mio. Steuerpflichtige gegenüber, die durch die Härtefallregelung in Summe um rund 200 Mio. Euro entlastet werden. Typischerweise handelt es sich dabei um solche Fälle, bei denen bisher aufgrund geringer Pendeldistanzen oder des Fehlens sonstiger Werbungskosten der Arbeitnehmerpauschbetrag zur Anwendung kam, und bei denen bereits außergewöhnliche Belastungen nach §33 EStG vorgelegen haben, so dass es trotz des Abzugs von zumutbaren Belastungen nach §33 Abs. 3 EStG mit höherer Wahrscheinlichkeit dazu kommt, dass außergewöhnliche Belastungen zum Tragen kommen.

Tabelle 4

Fiskalische Effekte unterschiedlicher Reformmaßnahmen

Maßnahme	Steuermehreinnahmen	Zahl entlasteter Steuerpflichtiger	Zahl belasteter Steuerpflichtiger
Härtefallregelung	3,7 Mrd. Euro	1,7 Mio.	10,1 Mio.
Mobilitätsgeld I	kostenneutral	14,8 Mio.	12,8 Mio.
Mobilitätsgeld II	kostenneutral	20,2 Mio.	7,7 Mio.
Eingeschränktes Mobilitätsgeld I	9,4 Mrd. Euro	1,2 Mio.	26,6 Mio.
Eingeschränktes Mobilitätsgeld II	8,1 Mrd. Euro	2,85 Mio.	25 Mio.
nachrichtlich: Entfernungspauschale	5,1 Mrd. Euro	keine	11 Mio.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, MikMod-ESt, Mobilität in Deutschland 2017

Sowohl das Mobilitätsgeld I als auch das Mobilitätsgeld II wurden so ausgestaltet, dass sich im Aggregat eine Aufkommensneutralität ergibt. Gleichwohl ergeben sich auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen sowohl Fälle die steuerlich belastet sind als auch solche, bei denen die Einführung des Mobilitätsgeldes als Ersatz für die Entfernungspauschale zu einer Entlastung führt. Steuerbelastet werden durch das Mobilitätsgeld I etwa 12,8 Mio. Steuerpflichtige in einem Volumen von rund 1,35 Mrd. Euro. Dem stehen etwa 14,8 Mio. Steuerpflichtige mit einem entsprechend hohen Entlastungsvolumen gegenüber. Beim Mobilitätsgeld II werden etwa 7,7 Mio. Steuerpflichtige gegenüber dem geltenden Recht belastet, etwa 20,2 Mio. Steuerpflichtige werden entlastet. Das jeweilige Be- und Entlastungsvolumen für diese Fälle beträgt etwa 1,8 Mrd. Euro.

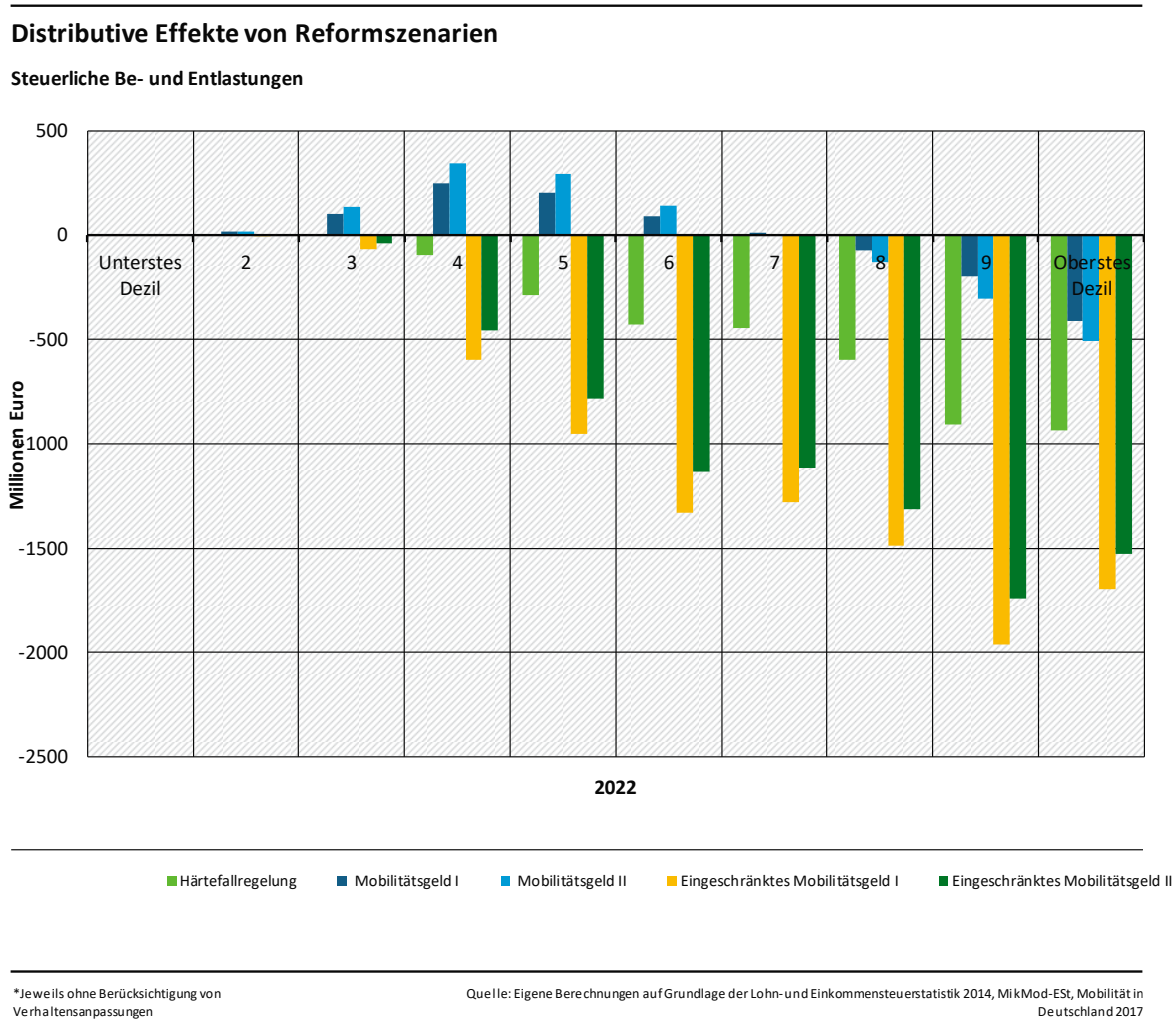
Die beiden Varianten des eingeschränkten Mobilitätsgeldes setzen an den Regelungen des Mobilitätsgeldes I an, knüpfen den Abzug von der Steuerschuld jedoch an weitere Bedingungen. Informationen, inwieweit diese Bedingungen erfüllt sind, liegen uns bei den für unsere Analyse verwendeten Daten aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik jedoch nur sehr begrenzt vor. Um dennoch grobe Aussagen zu den Wirkungen dieser Bedingungen machen zu können, kommt ein wahrscheinlichkeitsbasierter Imputationsmechanismus zur Anwendung. Dazu ermitteln wir in einem ersten Schritt zunächst auf Grundlage der Befragung Mobilität in Deutschland (MiD 2017) Wahrscheinlichkeiten, mit der ein Haushalt mit mindestens einer erwerbstätigen Person diese Bedingungen erfüllt. Die Wahrscheinlichkeiten werden sowohl differenziert für jedes einzelne Bundesland als auch für unterschiedliche Einkommenskategorien berechnet. In einem zweiten Schritt wird den Steuerpflichtigen in unserem Analysedatensatz das eingeschränkte Mobilitätsgeld zufällig gewährt oder nicht gewährt. Die Auswahlwahrscheinlichkeit eines*einer Steuerpflichtigen für die Gewährung hängt dabei sowohl von seiner Einkommenshöhe als auch von seinem Bundesland ab und orientiert sich an den zuvor ermittelten Werten aus der MiD.

Zur Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr enthält die MiD 2017 kategorisierte Angaben. Insgesamt lassen sich etwa sieben Prozent aller Haushalte, für die Angaben zur Verfügung stehen, in die Kategorie mit einem qualitativ sehr schlechten Zugang zum öffentlichen Nachverkehr zuordnen. Für diese sieben Prozent, für die sich starke regionale Differenzen zeigen, wird das eingeschränkte Mobilitätsgeld I gewährt. Das eingeschränkte Mobilitätsgeld II gewähren wir, zusätzlich zu abhängig Beschäftigten, die bereits das eingeschränkte Mobilitätsgeld I erhalten, auch solchen Fällen, denen wir in unserem aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik stammenden Datensatz für ihre Strecke zwischen Wohn- und Arbeitsstätte keine Verwendung eines Kraftwagens zugeordnet haben.

Durch die geringe Anzahl der Steuerpflichtigen die, im Vergleich zum Mobilitätsgeld I, von den beiden alternativen Maßnahmen profitieren, kommt es in Summe auch zu deutlich mehr schlechter gestellten Steuerpflichtigen und ebenfalls zu signifikanten Steuermehreinnahmen. Die aggregierte Steuerbelastung über alle Steuerpflichtigen beim eingeschränkten Mobilitätsgeld I beträgt etwa 9,4 Mrd. Euro, der entsprechende Wert beim eingeschränkten Mobilitätsgeld II noch etwa 8,1 Mrd. Euro. Damit fällt die Belastung deutlich größer aus als beim ersatzlosen Wegfall der Entfernungspauschale. Getrieben wird dieses Ergebnis durch die Halbierung des Erwerbstätigenpauschbetrags, die bei vielen Steuerpflichtigen – darunter auch solchen, die bisher gar nicht von der Entfernungspauschale profitiert haben – zu Belastungen führt.[17] Während beim eingeschränkten Mobilitätsgeld I auf der individuellen Ebene rund 1,2 Mio. Steuerpflichtige entlastet und rund 26,6 Mio. Steuerpflichtige belastet werden, sind dies beim eingeschränkten Mobilitätsgeld II etwa 2,85 Mio. und knapp 25 Mio. Steuerpflichtige.[18] Die Verteilungswirkungen der fünf Maßnahmen nach Einkommensdezilen sind in Abbildung 4 dargestellt.

[17] Im Rahmen des Mobilitätsgeldes I diente die Halbierung als Refinanzierungsmechanismus, um die Aufkommensneutralität der Maßnahme zu gewährleisten. Im Kontext des eingeschränkten Mobilitätsgeldes ist die Halbierung in dieser Hinsicht als redundant zu bezeichnen.
[18] Die Entlastungsvolumina betragen 100 Mio. bzw. 250 Mio. Euro, denen Mehrbelastungen von 9,5 Mrd. bzw. rund 8,3 Mrd. Euro gegenüberstehen.

Abbildung 4



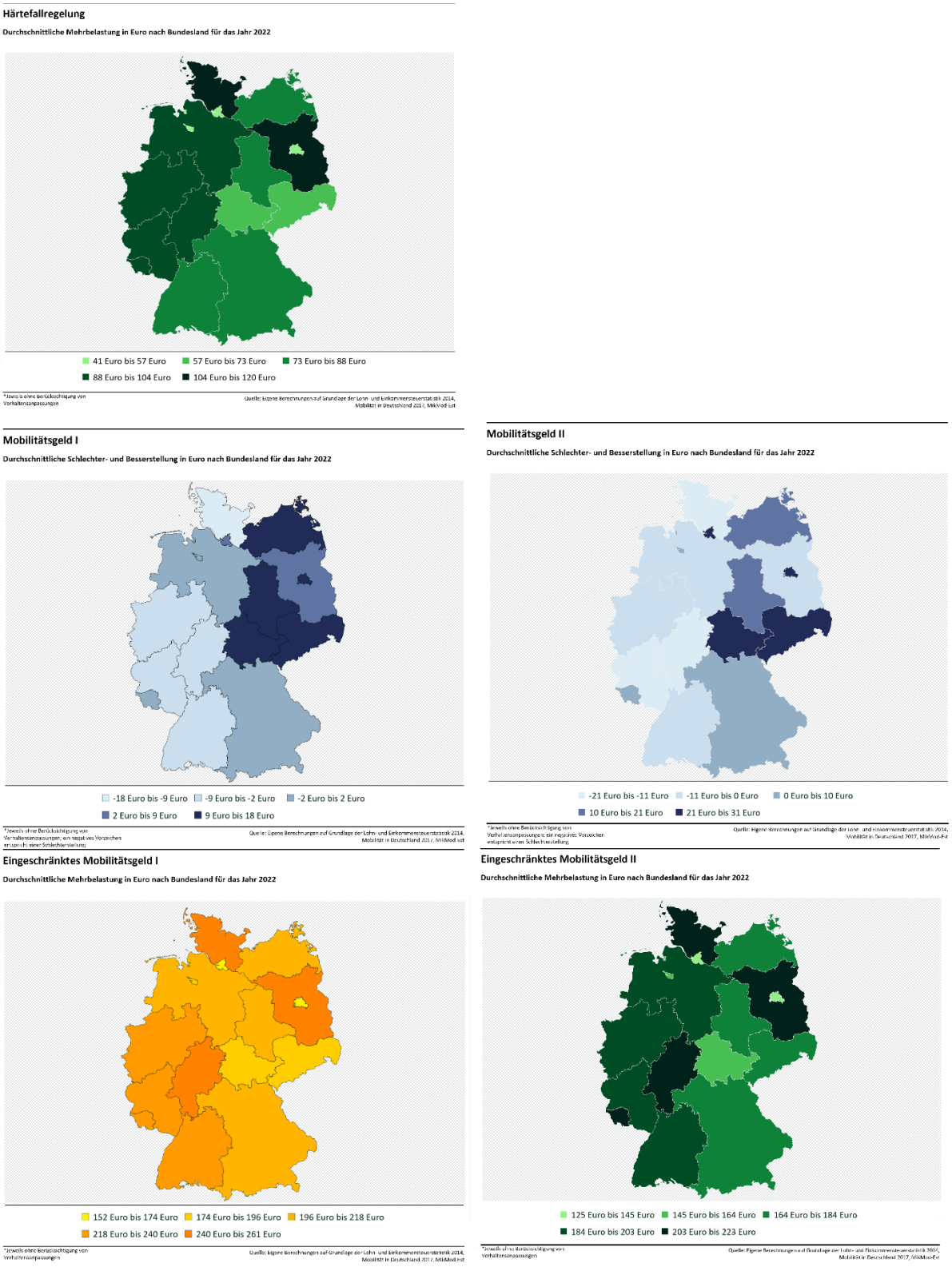
*Jeweils ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, MikMod-ESt, Mobilität in Deutschland 2017

Bei der Härtefallregelung zeigt sich, dass die Belastungswirkungen in allen Einkommensdezilen überwiegen. Lediglich in den untersten Einkommensdezilen lassen sich keine signifikanten Effekte nachweisen, danach steigt die Belastungswirkung mit jedem Einkommensdezil. Die Belastungswirkung von 935 Mio. Euro im obersten Dezil entspricht dabei etwa einem Viertel der Gesamtbelastung. Demgegenüber kommt es sowohl beim Mobilitätsgeld I als auch beim Mobilitätsgeld II im Saldo zu Entlastungen der Steuerpflichtigen in den unteren Einkommensdezilen und entsprechend zu Belastungen in den oberen Dezilen. Die dabei implizit entstehende Umverteilung ist dabei beim Mobilitätsgeld II, vor allem aufgrund des höheren Mindestabzugs von 200 Euro statt 150 Euro, ausgeprägter als beim Mobilitätsgeld I. In den beiden Varianten des eingeschränkten Mobilitätsgeldes I und II, in denen der Kreis der Begünstigten jeweils eingeschränkt ist, dominieren die Belastungswirkungen, die in den oberen Dezilen tendenziell höher ausfallen. Eine Ausnahme bildet hierbei das oberste Dezil bei den beiden Varianten eines eingeschränkten Mobilitätsgeldes.[19]

[19] Belastungen entstehen hier insbesondere auch durch die Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags. Allerdings zeigt sich eine gewisse positive Korrelation zwischen Einkommenshöhe und tatsächlichen Werbungskosten. Dies führt dazu, dass die Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags in den oberen Einkommensdezilen schwächer wirkt.

Abbildung 5



Auch für die hier untersuchten Reformmaßnahmen analysieren wir mögliche heterogene Wirkungen über die unterschiedlichen Bundesländer. Abbildung 5 stellt dar, wie sich die durchschnittliche Wirkung der Maßnahmen auf die Steuerpflichtigen zwischen den Bundesländern unterscheidet. Bei der Härtefallregelung ergibt sich eine durchschnittliche

bundesweite Belastung von etwa 85 Euro. Wie schon bei der Abschaffung der Entfernungspauschale liegen die Belastungen auch hier in den Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen mit 41 Euro, 43 Euro und 56 Euro respektive, am niedrigsten. Durchschnittliche Steuerbelastungen von über 100 Euro finden sich bei Steuerpflichtigen in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz. Mit 120 Euro ist die durchschnittliche Belastung in Brandenburg erneut am höchsten. Beim Mobilitätsgeld I und II zeigt sich ein vergleichsweise klares Ergebnis.

Hier profitieren im Durchschnitt neben den Steuerpflichtigen in den Stadtstaaten und dem Saarland auch die Steuerpflichtigen in den neuen Bundesländern. Mit 18 Euro bzw. 17 Euro beim Mobilitätsgeld I liegen die durchschnittlichen Entlastungen dabei in Thüringen und Sachsen am höchsten. Beim Mobilitätsgeld II sind die durchschnittlichen Entlastungen in Berlin mit 31 Euro allerdings am höchsten. Auffällig beim Vergleich zwischen Mobilitätsgeld I und Mobilitätsgeld II ist die durchschnittliche Wirkung für Steuerpflichtige in Brandenburg. Während die Steuerpflichtigen dort beim Mobilitätsgeld I im Durchschnitt 7 Euro gewinnen, verlieren Sie beim Mobilitätsgeld II durchschnittlich 6 Euro, was auf den gegenüber Variante I herabgesetzten Maximalabzug zurückzuführen ist. Deutlich höher sind mit 218 Euro bzw. 189 Euro die durchschnittlichen Belastungen bei den beiden Varianten des eingeschränkten Mobilitätsgeldes. Die geringsten durchschnittlichen Belastungen finden sich bei beiden Varianten erneut in Berlin, wo die Werte rund 30 Prozent niedriger ausfallen als im Bundesschnitt. Ebenfalls deutlich unterhalb des Bundesschnitts sind die Werte für die anderen Stadtstaaten. In den westdeutschen Flächenländern fällt die Belastung in beiden Varianten jeweils überdurchschnittlich aus, während die Belastung in den ostdeutschen Ländern unterdurchschnittlich ist. Die Ausnahme bildet hier Brandenburg, wo sich mit 261 Euro beim eingeschränkten Mobilitätsgeld I und mit 220 Euro beim eingeschränkten Mobilitätsgeld II jeweils eine der höchsten durchschnittlichen Belastungen aller Länder ergibt.

3.2.2.2 Effekte mit Verhaltensanpassungen

Über die kurzfristigen Wirkungen hinaus, analysieren wir auch die Wirkungen, die sich im Jahr 2030 ergeben, wenn sich die Steuerpflichtigen mittel- bis langfristig mit ihrer Fahrleistung an die sich geänderte Rechtslage angepasst haben. Analog zu den Ausführungen bei der Abschaffung der Entfernungspauschale werden auch hier Änderungen der Steuerlast als Änderungen der Kosten der Mobilität angesehen.[20] Im Unterschied zur Abschaffung der Entfernungspauschale kann es bei den fünf analysierten Instrumenten allerdings auch zu Entlastungen der Steuerpflichtigen kommen. Unser Vorgehen impliziert dann, dass es in solchen Fällen auch zu einer Erhöhung der Fahrleistung kommt. Eine Besonderheit ist in diesem Kontext der Mindestbetrag des Mobilitätsgeldes von 150 Euro bzw. 200 Euro. Da dieser unabhängig von den tatsächlichen Entfernungskilometern zwischen Wohn- und Arbeitsstätte gewährt wird, gehen wir für unsere weitere Analyse davon aus, dass er nur bedingt in das Kalkül der Steuerpflichtigen eingeht.[21]

Sowohl bei der Härtefallregelung als auch bei den vier Varianten eines Mobilitätsgeldes ergeben sich Rückkoppelungen zwischen steuerlicher Wirkung und sich ergebender Fahrleistung, die wir in unserer Analyse berücksichtigen: Eine Steuerbelastung (-entlastung) verringert (erhöht) die

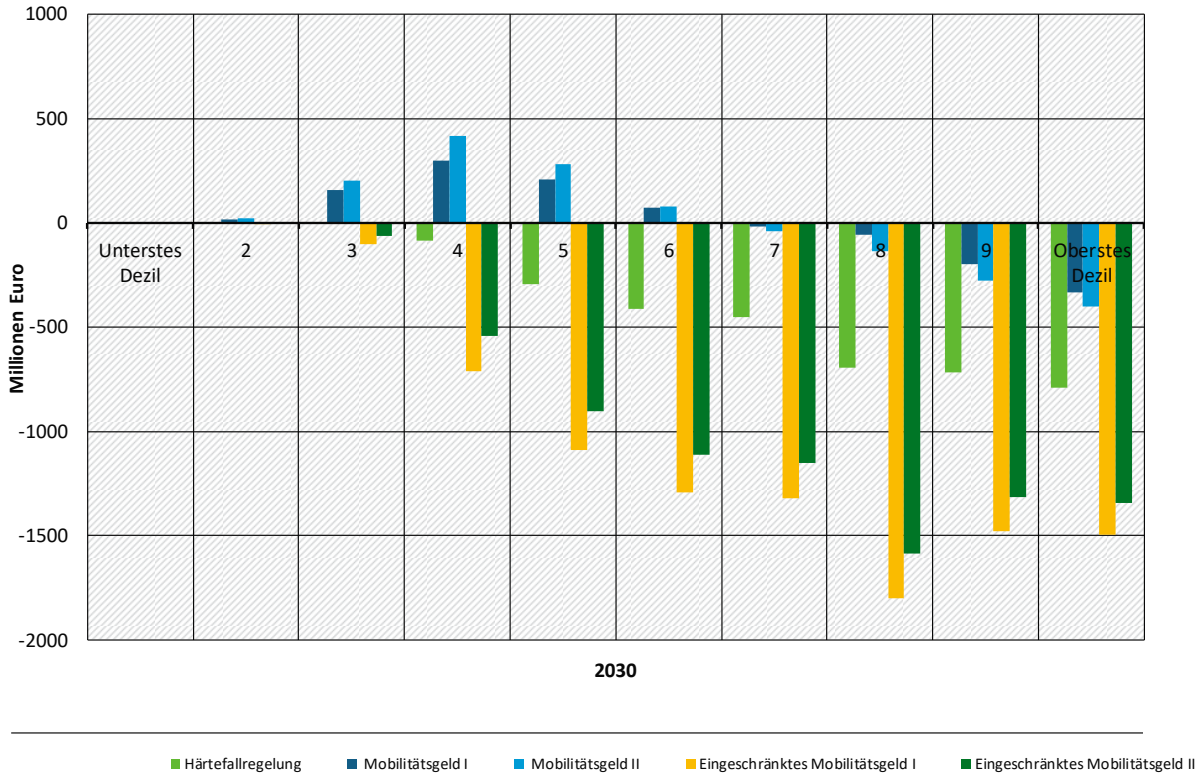
[20] Die Berechnungen erfolgen ebenfalls wieder mit einer unterstellten Elastizität in Höhe von -0,45.
[21] Kommt es zu Steuerentlastungen allein aufgrund des Mindestbetrags, so unterstellen wir keine Effekte auf die Fahrleistung. Kommt es zu Steuerbelastungen, die durch den Mindestbetrag gemindert werden, so gehen wir gleichwohl davon aus, dass diese Belastungsminderung einen Effekt auf die Fahrleistung hat.

Fahrleistung, woraus sich wiederum eine stärkere (geringere) Steuerbelastung ergibt. Insgesamt sind die sich ergebenden fiskalischen Effekte jedoch in einer ähnlichen Größenordnung, wie im Fall ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen. Bei der Härtefallregelung entstehen gegenüber dem geltenden Recht Steuermehreinnahmen in Höhe von etwa 3,45 Mrd. Euro, beim eingeschränkten Mobilitätsgeld I und II kommt es zu Steuermehreinnahmen in Höhe von 9,3 Mrd., respektive 8,0 Mrd. Euro. Bei den beiden im Jahr 2022 aufkommensneutralen Instrumenten des Mobilitätsgeldes I und II entstehen im Jahr 2030 und unter Berücksichtigung von Änderungen in der Fahrleistung leichte Steuermindereinnahmen in der Größenordnung von 125 Mio. Euro bis 135 Mio. Euro. Abbildung 6 veranschaulicht, wie sich diese Gesamteffekte auf die einzelnen Einkommensdezile verteilen. Signifikante Änderungen gegenüber der entsprechenden Wirkung im Jahr 2022 lassen sich kaum erkennen.

Abbildung 6

Distributive Effekte von Reformszenarien

Steuerliche Be- und Entlastungen



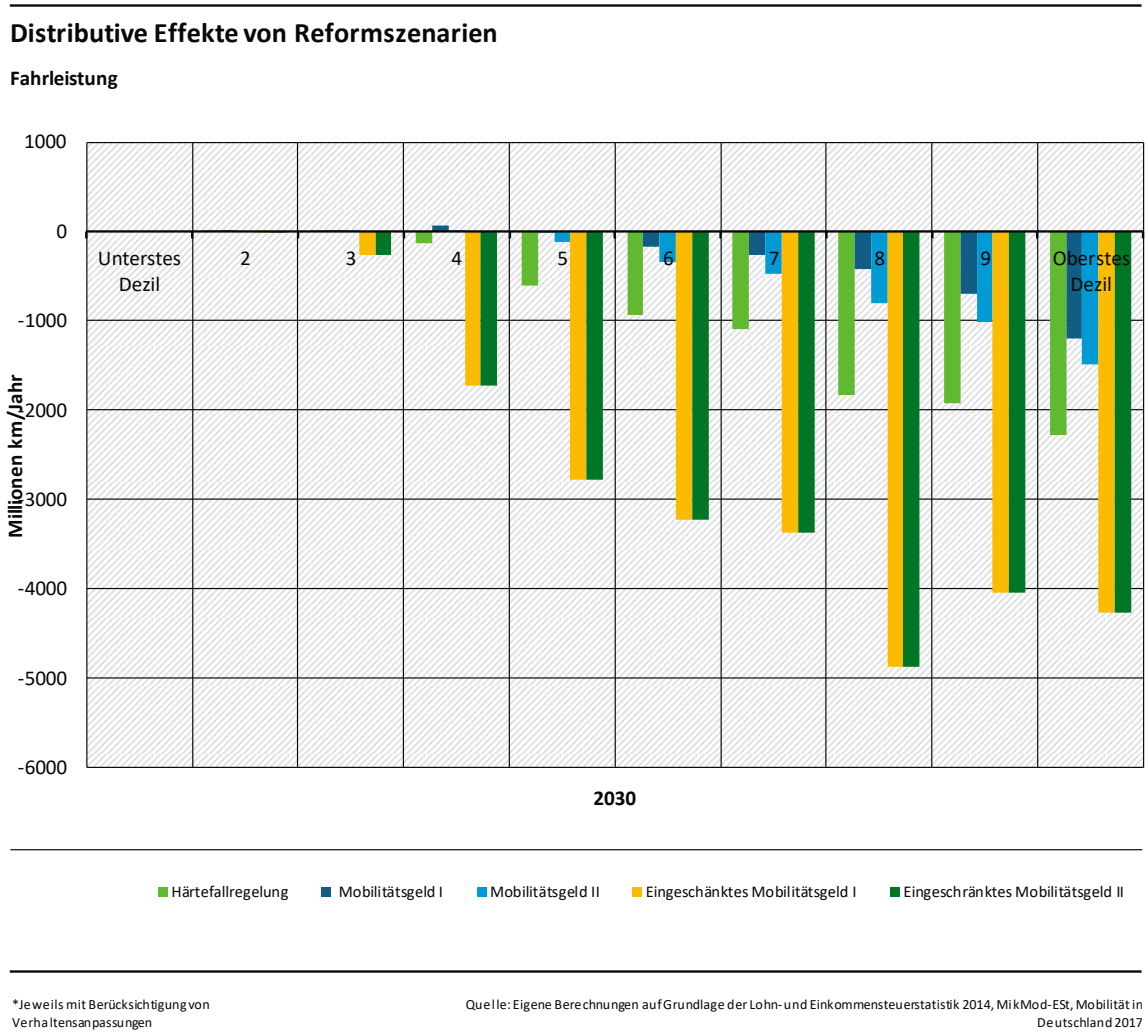
*Jeweils mit Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, MikMod-ESt, Mobilität in Deutschland 2017

In Hinblick auf die durch die Reformmaßnahmen ausgelösten Veränderungen in der PKW-Fahrleistung zeigen sich große Unterschiede, die sich aus der Divergenz in den fiskalischen Wirkungen der Instrumente ergeben. Die stärksten Verringerungen der Fahrleistung sind bei den beiden eingeschränkten Varianten des Mobilitätsgeldes zu erwarten. Modellhaft ergeben sich hier jährliche Verringerungen von 24,5 Mrd. km. Diese unterscheiden sich zwischen den beiden Varianten nicht, da die Ausweitung des Begünstigtenkreises vom eingeschränkten Mobilitätsgeld I zum eingeschränkten Mobilitätsgeld II nur Steuerpflichtige betrifft, die

öffentliche Verkehrsmittel nutzen. Die zusätzlichen fiskalischen Kosten beim Übergang vom eingeschränkten Mobilitätsgeld I zum eingeschränkten Mobilitätsgeld II führen demnach weder zu einer Erhöhung noch zu einer weiteren Senkung der Fahrleistung. Die Effekte sind damit fast doppelt so hoch wie bei der vollständigen Abschaffung der Entfernungspauschale, was dadurch zu begründen ist, dass sich hier auch die zusätzliche Steuerbelastung aus der Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags auf die Fahrleistung auswirkt.[22] Bei der Härtefallregelung verringert sich die Fahrleistung um etwa 8,7 Mrd. km.

Abbildung 7



*Jeweils mit Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014, MikMod-ESt, Mobilität in Deutschland 2017

Trotz vergleichsweise ähnlicher fiskalischer Effekte kommt unsere Modellrechnung zu dem Ergebnis, dass sich die Änderung der Fahrleistung zwischen dem Mobilitätsgeld I und dem

[22] An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass wir methodisch jede Änderung der Steuerbelastung als eine entsprechende Änderung der Mobilitätskosten interpretieren. Beispielsweise bedeutet dies, dass auch Steuerpflichtige, die bisher nicht von der Entfernungspauschale profitiert haben, und bei denen es nur durch die Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags zu Steuerbelastungen kommt, mit ihrer Fahrleistung auf diese Änderung ihrer Einkommensverhältnisse reagieren werden. Diese vergleichsweise starke Annahme könnte beispielsweise dann gerechtfertigt sein, wenn die Steuerpflichtigen ihre reformbedingten Belastungen aufgrund der Komplexität des Steuerrechts nicht zweifelsfrei der Halbierung des Arbeitnehmerpauschbetrags zuordnen können, sondern stattdessen als Ergebnis einer Reform der Entfernungspauschale wahrnehmen.

Mobilitätsgeld II deutlich unterscheidet. Einem rechnerischen Rückgang von 2,7 Mrd. km beim Mobilitätsgeld I steht ein Rückgang um 4,2 Mrd. km beim Mobilitätsgeld II gegenüber. D.h. das Mobilitätsgeld II hat nicht nur einen stärker umverteilenden Charakter, sondern führt auch zu stärkeren Verhaltensanpassungen in die von der Politik gewünschte Richtung.

Abbildung 7 stellt die Effekte auf die Fahrleistung grafisch für die einzelnen Einkommensdezile dar. Ähnlich wie bei den fiskalischen Wirkungen zeigt sich auch hier, dass die Verringerung der jährlichen Fahrleistung in den oberen Einkommensdezilen tendenziell höher ausfällt als in den unteren Einkommensdezilen. Während die Fahrleistung beim eingeschränkten Mobilitätsgeld unabhängig vom betrachteten Einkommensbereich immer sinkt, kommt es bei der Härtefallregelung im zweiten und dritten Dezil, sowie bei den beiden Varianten des Mobilitätsgeldes im zweiten bis vierten Dezil zu einer geringfügigen Erhöhung der Fahrleistung, da einige Steuerpflichtige von diesen Instrumenten finanziell profitieren und ihre Mobilitätskosten entsprechend sinken. Diese Erhöhungen werden aber in Summe durch die verringerte Fahrleistung in den oberen Dezilen deutlich überkompensiert.

3.2.3 Umwelteffekte

Für die Analyse der Umwelteffekte der Reformmaßnahmen werden analog zur Abschaffung der Entfernungspauschale die Veränderung der Emissionen an Treibhausgasen und ihren damit verbundenen Schadenskosten für das Jahr 2030 betrachtet. Da sich für die Alternativmaßnahmen eingeschränktes Mobilitätsgeld I und Eingeschränktes Mobilitätsgeld II keine Änderung der Fahrleistung ergibt, werden dieselben CO_2-eq-Emissionen angenommen und nachfolgend nur als Eingeschränktes Mobilitätsgeld angegeben.

Tabelle 5 Eingesparte Treibhausgasemissionen und resultierende Schadenskosten der einzelnen Maßnahmen für das Jahr 2030

Regelungen	Reduktion CO_2-Äquivalente Gesamt	Schadenskosten* [€2020] - 1% reine Zeitpräferenzrate	Schadenskosten* [€2020] - 0% reine Zeitpräferenzrate
Entfernungspauschale	2,39 Mio. t	510 Mio. €	1.670 Mio. €
Härtefallregelung	1,66 Mio. t	360 Mio. €	1.160 Mio. €
Mobilitätsgeld I	0,51 Mio. t	110 Mio. €	350 Mio. €
Mobilitätsgeld II	0,80 Mio. t	170 Mio. €	560 Mio. €
Eingeschränktes Mobilitätsgeld	4,65 Mio. t	1000 Mio. €	3.250 Mio. €

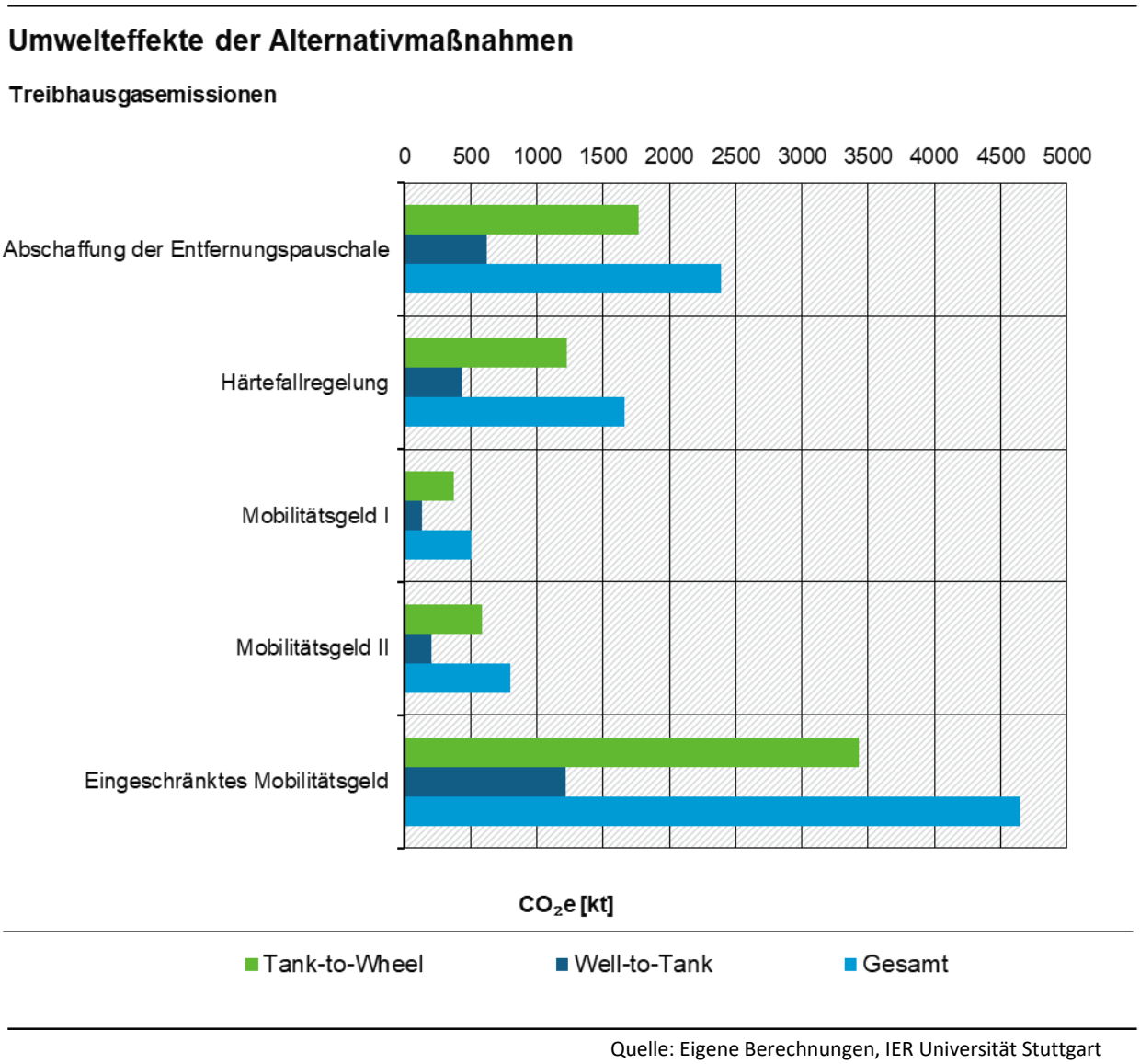
* Berechnet mit interpolierten Schadenskostensätzen für 2030 auf Basis der UBA Methodenkonvention 3.1.1
1% reine Zeitpräferenzrate entspricht einer Höhergewichtung der heutigen Wohlfahrt gegenüber zukünftigen Generationen.

Quelle: Eigene Berechnungen, IER Universität Stuttgart

Tabelle 5 zeigt die Reduktion der Treibhausgasemissionen sowie die damit verbundenen vermiedenen Schadenskosten für die Reformmaßnahmen Abschaffung der Entfernungspauschale, Härtefallregelung, Mobilitätsgeld I und Mobilitätsgeld II, sowie eingeschränktes Mobilitätsgeld. Die vorgelagerten Emissionen machen dabei jeweils etwas mehr

als ein Viertel der Reduktion an den Gesamtemissionen aus. Die Einsparungen der Gesamtemissionen zeigen große Unterschiede zwischen den einzelnen Regelungen. Während Mobilitätsgeld I und II nur sehr geringe Emissionseinsparungen verzeichnet, führen das Eingeschränkte Mobilitätsgeld I und II zu Einsparungen von über 4,65 Mio. t CO_2-eq im Jahr 2030. Den Einsparungen an CO_2-Äquivalenten entsprechend, ergeben sich auch im Bereich der Schadenskosten die mit Abstand größten Einsparungen durch die Maßnahmen des Eingeschränkten Mobilitätsgeldes.

Abbildung 8



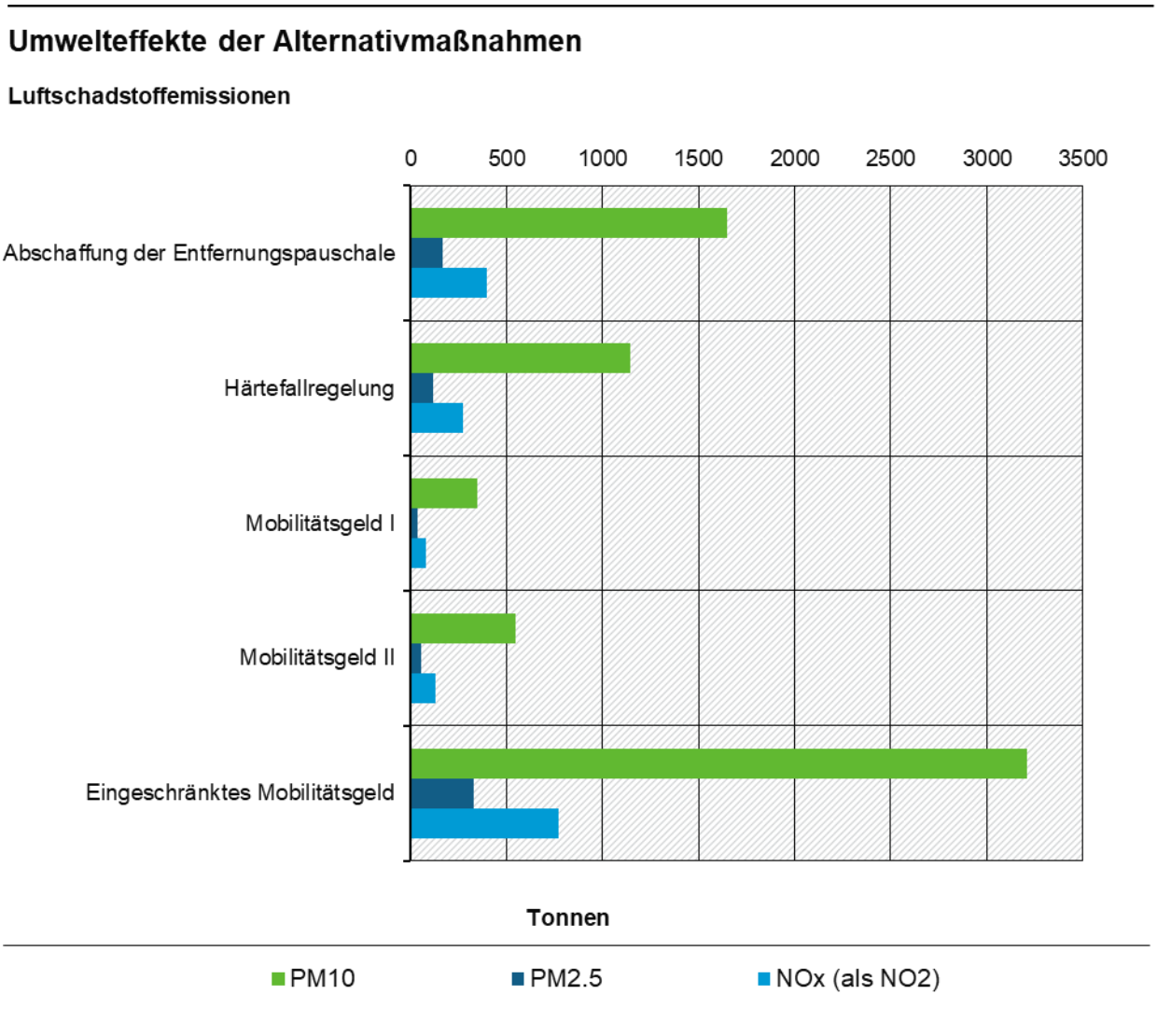
Quelle: Eigene Berechnungen, IER Universität Stuttgart

Die Gegenüberstellung der Einsparungen an Treibhausgasemissionen der Alternativregelungen und Abschaffung der Entfernungspauschale in Abbildung 8 zeigt, dass das eingeschränkte Mobilitätsgeld I und II die mit Abstand größte Einsparung an CO_2-Äquivalenten im Jahr 2030 verzeichnet. Auch die Abschaffung der Entfernungspauschale führt zu verhältnismäßig hohen Gesamteinsparungen. Die Alternativregelungen Mobilitätsgeld I und II zeigen im Vergleich zu den anderen Maßnahmen eine niedrige Reduktion an Treibhausgasen. Unter den untersuchten Maßnahmen sparen das eingeschränkte Mobilitätsgeld I und II ca. doppelt so viel CO_2-Äquivalente und Schadenskosten ein, als die Abschaffung der Entfernungspauschale. Insgesamt

zeigen die Maßnahmen erhebliche Einsparungen an Treibhausgasemissionen und deren nachgelagerten Schadenskosten für das Jahr 2030.

Neben Treibhausgasemissionen sind in der nachfolgenden Abbildung 9 die Emissionsreduktionen der relevantesten durch Straßenverkehr induzierten Luftschadstoffe NO_2, $PM_{2.5}$ und PM_{10} für die alternativen Maßnahmen sowie die Abschaffung der Entfernungspauschale aufgeführt. Für Feinstaub sowie NO_x werden die größten Einsparungen durch das Eingeschränkte Mobilitätsgeld I und II erzielt. Wie im Bereich der Treibhausgasemissionen zeigen sich für die Alternativmaßnahmen Mobilitätsgeld I und II auch bei den Luftschadstoffen die geringsten Emissionsreduktionen. Eine Untersuchung der Exposition gegenüber Luftschadstoffen und der sich daraus ergebenden Gesundheitswirkungen wurde für die Alternativmaßnahmen nicht durchgeführt. Aufgrund der hohen Emissionen ist jedoch anzunehmen, dass die Maßnahmen Eingeschränktes Mobilitätsgeld I & 2 auch in Bezug auf Luftschadstoffexposition sowie Gesundheitswirkungen den größten Effekt haben.

Abbildung 9



Quelle: Eigene Berechnungen, IER Universität Stuttgart

4 Zusammenfassung und Fazit

Im Rahmen dieses Kurzbeitrags wurden die fiskalischen und distributiven Wirkungen sowohl der Entfernungspauschale als auch verschiedener alternativer Politikmaßnahmen, welche die Entfernungspauschale ersetzen könnten, quantifiziert. Bei diesen alternativen Maßnahmen handelt es sich um eine Härtefallregelung und vier Varianten eines Mobilitätsgeldes, von denen zwei so ausgestaltet sind, dass sie gegenüber der aktuellen Regelung insgesamt aufkommensneutral wirken.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass etwa 11 Mio. Steuerpflichtige mit Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit aktuell von der steuerlichen Entlastungswirkung der Entfernungspauschale profitieren. In der Summe werden sie um mehr als 5 Mrd. Euro jährlich entlastet. Verteilungspolitisch ist festzustellen, dass ein Großteil des Entlastungsvolumens auf höhere Einkommensdezile entfällt. Einkommensstärkere Haushalte profitieren also überproportional von der Entfernungspauschale. Mit der Entfernungspauschale einher gehen auch negative Anreize in Bezug auf die individuelle Fahrleistung. Eine insgesamt aufkommensneutrale Ausgestaltung eines Mobilitätsgeldes kann Steuerpflichtige im unteren Einkommensbereich gegenüber dem Status Quo entlasten und Steuerpflichtige im oberen Einkommensbereich belasten. Die Stärke der Umverteilungswirkungen ist dabei von der exakten Spezifikation der Maßnahme abhängig. Wird das Mobilitätsgeld nur einem eingeschränkten Kreis von Berechtigten gewährt, so können stärkere Anreize zur Verringerung der Fahrleistung gesetzt werden und gleichzeitig kann mit Steuermehreinnahmen im hohen einstelligen Milliardenbereich gerechnet werden.

Die hier betrachteten Szenarien einer möglichen Reform der Entfernungspauschale sind in ihrer Wirkung recht unterschiedlich. Allen gemein ist jedoch, dass von ihnen, ähnlich zu einer vollständigen Abschaffung, positive Effekte auf die Verteilung der Steuerlast sowie Anreizeffekte in Bezug auf umweltschonendere Mobilitätsentscheidungen der Steuerpflichtigen ausgehen. Eine Reform der bestehenden Entfernungspauschale könnte somit sowohl dem verteilungspolitischen Ziel einer gerechteren Einkommensverteilung dienlich sein als auch Anreize zur Absenkung der Fahrleistung setzen, was auch positive Umweltwirkungen implizieren würde.

Die Untersuchung der Umweltwirkungen durch die Abschaffung der Entfernungspauschale sowie alternativen Maßnahmen ergeben teils erhebliche Reduktionen der Luftschadstoff- und Treibhausgasemissionen. Dabei zeigen insbesondere die Alternativmaßnahmen eines eingeschränktes Mobilitätsgeldes die größten Emissionsminderungen. Für die Abschaffung der Entfernungspauschale ergibt sich im Jahr 2030 eine Minderung an CO_2-Äquivalenten von ca. 2,4 Mio. Tonnen. Bei Annahme einer Zeitpräferenz von 0%, also einer Gleichgewichtung heutiger Schäden mit Schäden für zukünftige Generationen, entspricht dies einer Einsparung an jährlichen Klimaschadenskosten von über 1,6 Milliarden Euro. Ein aufkommensneutral ausgestaltetes Mobilitätsgeld führt hingegen zu einer verhältnismäßig niedrigen Einsparung an Luftschadstoff- und Treibhausgasemissionen.

Zur besseren Einordnung muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass Teile unserer empirischen Ergebnisse aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Daten, gerade in Bezug auf unsere Projektion für das Jahr 2030, mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. Gerade die Analysen zur Änderung der individuellen Fahrleistungen sollten eher als modellhafte Aussagen betrachtet werden, und eher als qualitativer Maßstab beim Vergleich der Wirkungen unterschiedlicher Maßnahmen Verwendung finden.

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
/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Stand: September/2022

Autorenschaft, Institution

Sven Stöwhase (Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik FIT)

Alexander Altstadt (IER Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, Universität Stuttgart)

Unter Mitarbeit von

Leif Jacobs, Lara Quack (Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik FIT)