

## Verkehrswende sozial gestalten

Die Treibhausgasemissionen des Verkehrs sollen bis zum Jahr 2030 auf 85 Millionen Tonnen sinken. Gegenüber 2019 ist das nahezu eine Halbierung. Das kann nur mit einer ambitionierten Klimaschutzpolitik gelingen. Gleichzeitig muss die Verkehrswende sozialverträglich gestaltet werden, denn schon heute ist der Zugang zu Mobilität ungleich verteilt. Mehr als 40 Prozent der Haushalte mit wenig Einkommen besitzt kein Auto und ist auf öffentlichen Verkehr, Fuß- und Radverkehr angewiesen. Der öffentliche Verkehr ist jedoch in den letzten Jahren teurer geworden und es fehlt an einem flächendeckenden Angebot, vor allem auf dem Land. Gleichzeitig begünstigen viele derzeitige Politikinstrumente im Verkehr einkommensstarke Autofahrer \*innen.

Das FAQ stellt Daten und Fakten vor, wie Klimaschutz im Verkehr sozial verträglich ausgestaltet werden kann.

### Die Fragen im Überblick

<b>1</b>	<b>Wie mobil sind Menschen mit wenig und viel Einkommen heute?</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Wie sozial gerecht ist die derzeitige Verkehrspolitik?</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Wie sollten verkehrspolitische Maßnahmen ausgestaltet werden, damit sie das Klima schützen und sozial gerecht sind?</b>	<b>3</b>
<b>3.1</b>	<b>Dieselprivileg</b>	<b>3</b>
<b>3.2</b>	<b>Dienstwagenbesteuerung</b>	<b>4</b>
<b>3.3</b>	<b>Entfernungspauschale</b>	<b>6</b>
<b>3.4</b>	<b>KfZ-Steuer</b>	<b>7</b>
<b>3.5</b>	<b>Kraftstoffsteuern und CO<sub>2</sub>-Preis</b>	<b>8</b>
<b>3.6</b>	<b>Kaufprämie für Elektrofahrzeuge</b>	<b>9</b>
<b>3.7</b>	<b>Parkraumbewirtschaftung</b>	<b>10</b>
<b>3.8</b>	<b>Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)</b>	<b>11</b>
<b>3.9</b>	<b>Ausbau der Radinfrastruktur</b>	<b>12</b>

### 1 Wie mobil sind Menschen mit wenig und viel Einkommen heute?

Der Zugang zu Mobilität ist heute ungleich über die Einkommensgruppen verteilt. Grundsätzlich gilt: Je mehr Einkommen, desto häufiger besitzen Menschen einen Pkw. In den Haushalten mit den niedrigsten Einkommen (unterste 20 Prozent) besitzen mehr als zwei von fünf Haushalten kein Auto. Hingegen sind in rund 90 Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen (oberste 20 Prozent) mindestens ein, häufig auch mehrere Pkw vorhanden.

Abbildung 1-1: Pkw-Besitz nach Einkommen



Quelle: Öko-Institut nach Auswertung der Mobilität in Deutschland (MiD) 2017

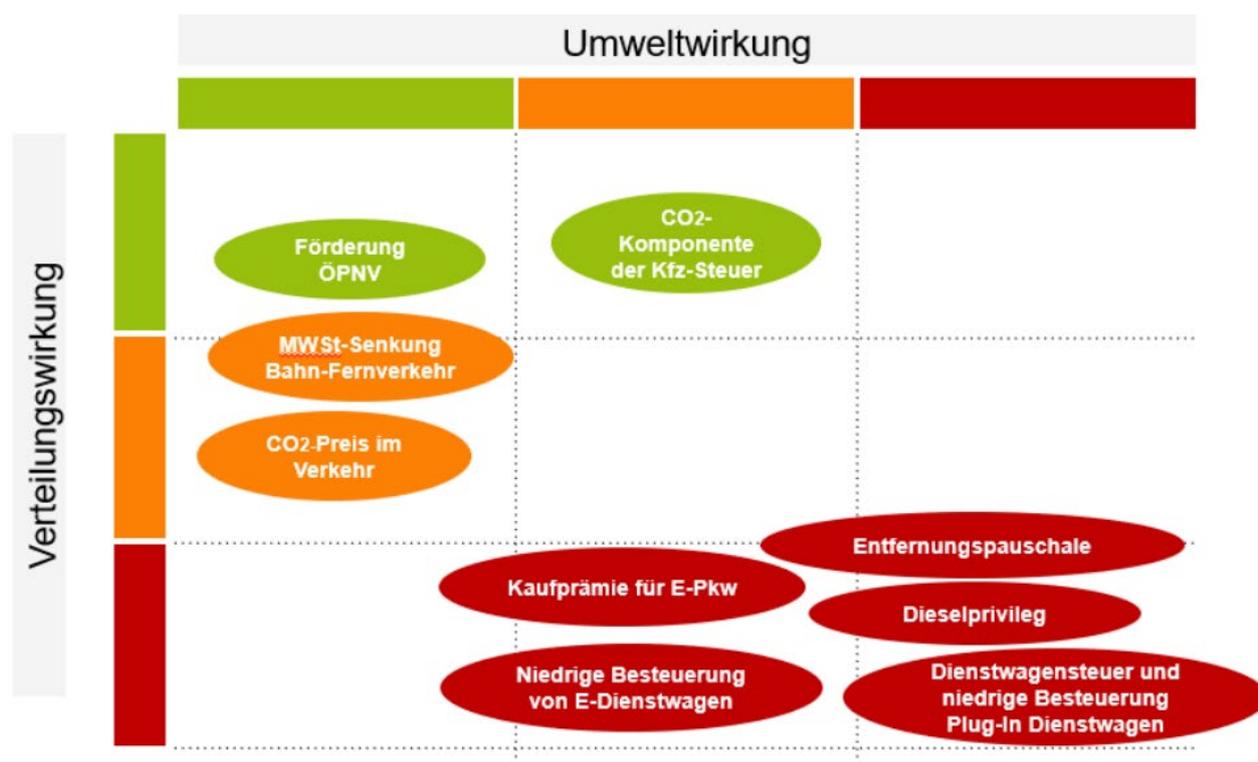
Auch das **Fahrzeugalter** unterscheidet sich nach Einkommen: Jeweils etwa ein Drittel des gesamten Pkw-Bestands ist bis zu fünf Jahre alt, sechs bis Jahre alt bzw. älter als zehn Jahre. In den reichsten 20 Prozent der Haushalte sind allerdings 45 Prozent der Autos höchstens fünf Jahre alt, während die ärmsten Haushalte ebenso so viele Autos besitzt die älter als zehn Jahre sind.

Die Ungleichverteilung spiegelt sich auch in den **CO<sub>2</sub>-Emissionen für die Mobilität** wider. Diese sind in Haushalten mit hohem Einkommen mehr als dreimal so hoch wie in Haushalten mit niedrigem Einkommen. Während Haushalte mit hohem Einkommen mehr CO<sub>2</sub> verursachen, sind ärmere Haushalte deutlich stärker von den negativen Auswirkungen des Verkehrs wie Lärm- und Schadstoffemissionen betroffen, da sie häufiger an stark befahrenen Straßen wohnen.

## 2 Wie sozial gerecht ist die derzeitige Verkehrspolitik?

Die aktuell beschlossenen Maßnahmen für mehr Klimaschutz im Verkehr sind tendenziell sozial unfair verteilt. Die Übersicht zeigt, wie die Maßnahmen wirken bezogen auf den Umwelt- und Klimaschutz sowie auf die soziale Ausgewogenheit (Verteilungswirkung).

Abbildung 1-1: Verteilungs- und Umweltwirkung von Klimaschutzinstrumenten im Verkehr



Quelle: Öko-Institut e.V.

Insgesamt wird deutlich: Viele der schon seit längerem bestehenden Subventionen im Verkehr haben eine regressive Wirkung. Das heißt, dass niedrige Einkommen überproportional stärker belastet sind. So ist beispielsweise die Entfernungspauschale ein regressives Instrument, denn sowohl die Pendeldistanz als auch die Steuerersparnis steigen durchschnittlich mit dem Einkommen. Haushalte mit höherem Einkommen profitieren deshalb deutlich mehr von solchen Entlastungsmaßnahmen.

Als positiv sowohl aus Klima- als auch aus sozialer Sicht sind dagegen der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie die Förderung des Rad- und Fußverkehrs zu bewerten. Denn gerade Haushalte mit weniger Einkommen sind auf einen bezahlbaren und gut funktionierenden ÖPNV angewiesen, da ihnen seltener ein Pkw als Alternative zur Verfügung steht.

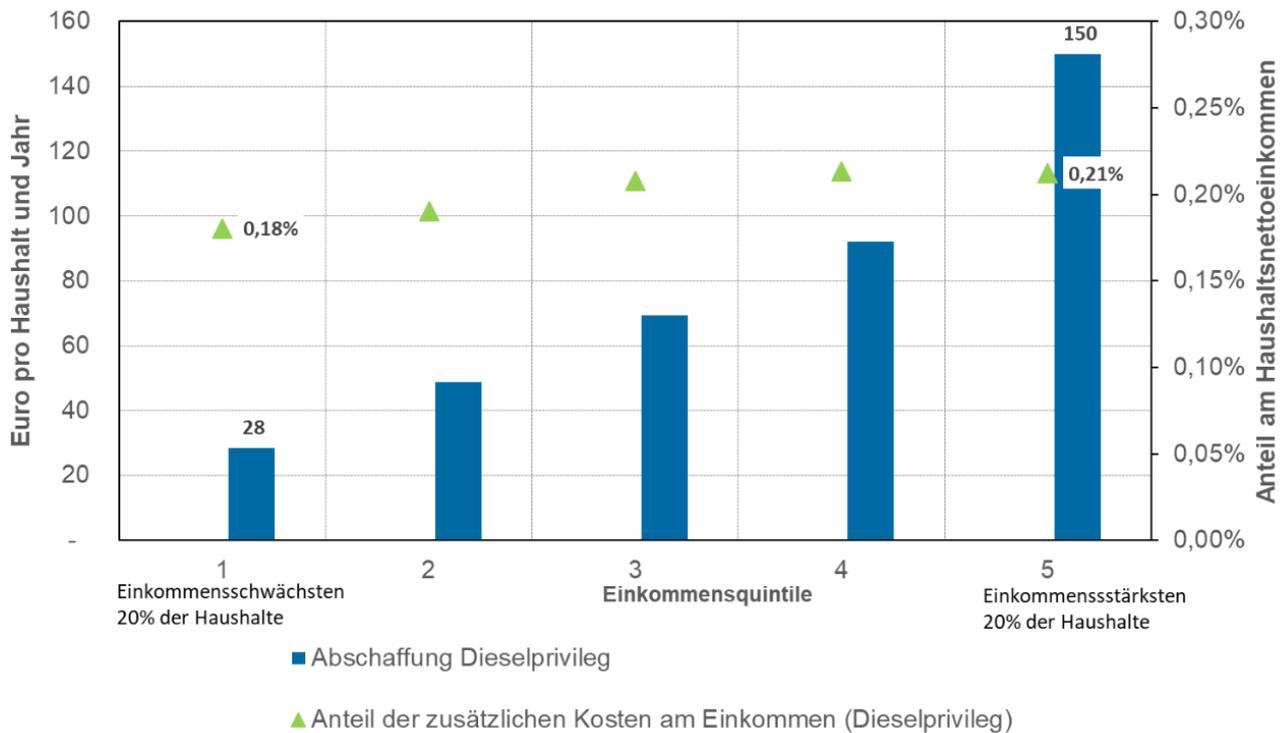
### 3 Wie sollten verkehrspolitische Maßnahmen ausgestaltet werden, damit sie das Klima schützen und sozial gerecht sind?

#### 3.1 Dieselprivileg

Der reduzierte Steuersatz auf Diesel – 47 Cent pro Liter Diesel statt 65 Cent pro Liter Benzin – begünstigt Haushalte mit oberem Einkommen. So zeigen Auswertung des sozialen Status und des Besitzes von Dieselfahrzeugen, dass rund 47 Prozent Haushalte mit einem hohen Einkommen ein Diesel-Pkw besitzen, dagegen Haushalte mit niedrigem Einkommen nur zu rund 23 Prozent. Der Dieselverbrauch der obersten 20 Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen ist dreimal so hoch wie der Verbrauch der untersten 20 Prozent.

Die Abschaffung des Steuervorteils für Diesel würde Haushalte mit niedrigem Einkommen im Durchschnitt mit 28 Euro jährlich belasten, Haushalte mit hohem Einkommen jedoch mit 150 Euro jährlich. Setzt man die Kostenbelastung ins Verhältnis zum Einkommen – grüne Dreiecke – sieht man, dass auch die relative Kostenbelastung bei den Haushalten mit viel Einkommen höher ist, die Wirkung wäre progressiv.

**Abbildung 3-1: Vom Dieselprivileg profitieren vor allem einkommensstarke Haushalte**



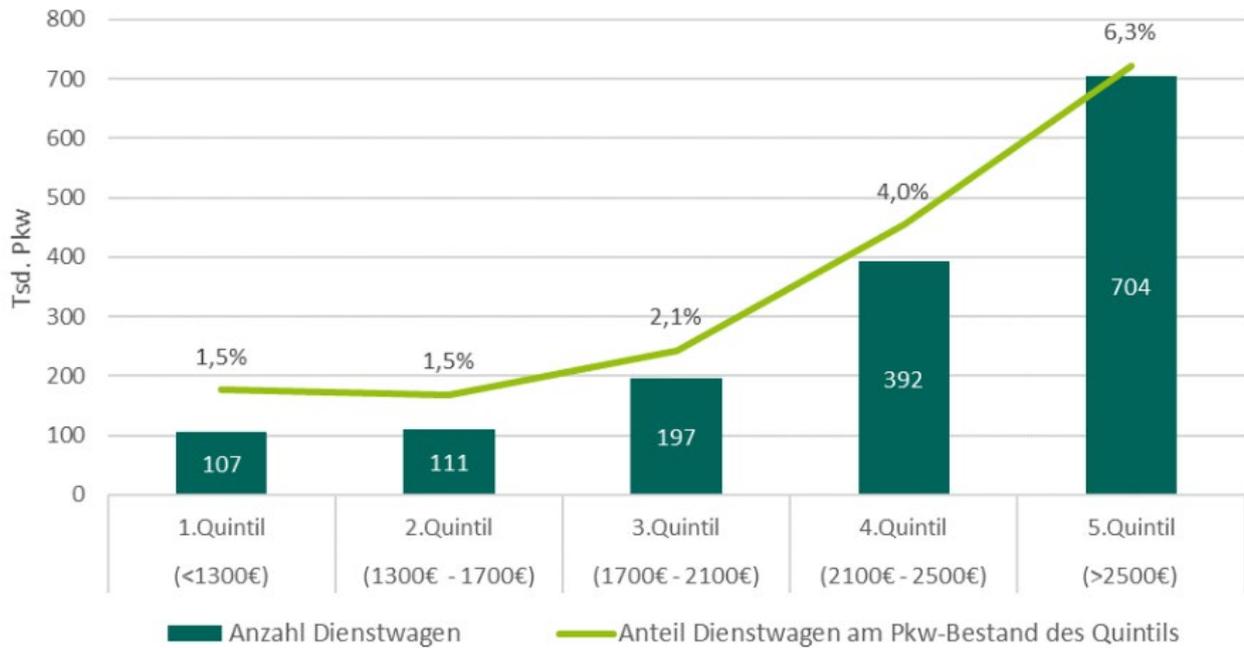
Quelle: Öko-Institut auf Basis von Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), v3

### 3.2 Dienstwagenbesteuerung

Die derzeitige Dienstwagenbesteuerung ist sowohl aus ökologischer als auch aus sozialer Perspektive kontraproduktiv und führt außerdem zu Einbußen bei den Einkommensteuereinnahmen des Bundes. Heute sind rund 20 Prozent der neu zugelassenen Fahrzeuge Dienstwagen – also gewerblich angemeldete Autos, die auch privat genutzt werden dürfen. Dafür müssen Arbeitnehmer\*innen im Rahmen der Einkommenssteuer monatlich ein Prozent des Bruttolistenpreises des Autos als geldwerten Vorteil versteuern.

*Die soziale Perspektive:* Nur drei Prozent der deutschen Haushalte steht überhaupt ein Dienstwagen zur Verfügung, die meisten von ihnen verdienen weit überdurchschnittlich. Mehr als 40 Prozent der Führungskräfte und mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer mit einem Jahreseinkommen über 100.000 Euro haben einen Dienstwagen. Während Geringverdiener also keine Dienstwagen nutzen und damit vollständig vom Steuervorteil ausgeschlossen sind, erhöht sich dieser mit steigendem Einkommen.

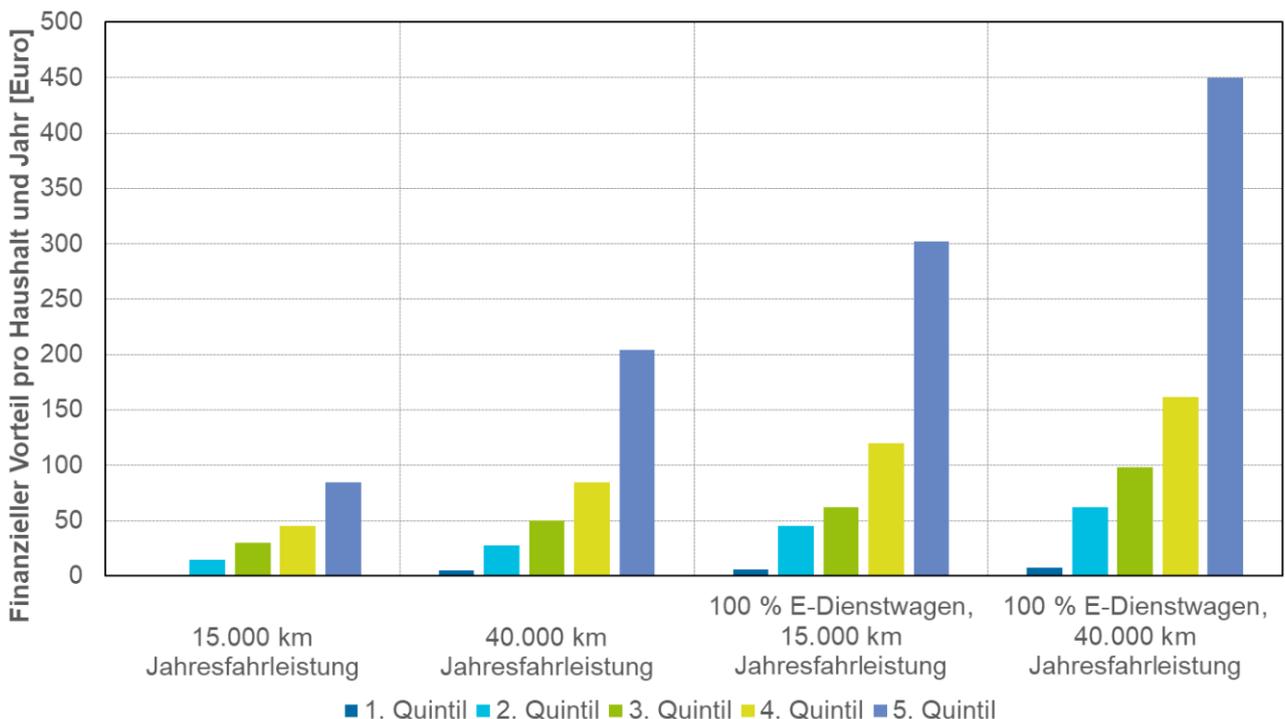
Abbildung 3-2: Dienstwagen in Deutschland



Quelle: Öko-Institut nach Auswertung des Mobilitätspanels MOP (Mittel der Wellen 2017-2019)

Je mehr Kilometer mit dem Dienstwagen insgesamt zurückgelegt werden und je mehr Kilometer davon privat gefahren werden, desto höher ist der finanzielle Vorteil. Die Grafik zeigt, dass davon die oberen Einkommen besonders stark profitieren. Der finanzielle Vorteil steigt weiter bei der Nutzung von Elektrofahrzeugen, da diese aktuell steuerlich zusätzlich begünstigt werden.

Abbildung 3-3: Rund die Hälfte des finanziellen Vorteils kommt Haushalten mit hohem Einkommen zugute



*Die Klimaperspektive:* Dienstwagen werden deutlich mehr gefahren als private Pkw: rund 30.000 Kilometer pro Jahr, also über 80 Kilometer am Tag und damit fast zweieinhalb Mal so viel wie private Pkw. Rund drei von vier Dienstwagen fahren mit Dieselantrieb. Sie sind deutlich stärker motorisiert und teurer. In jüngster Zeit erfreuen sich auch Plug-in-Hybride zunehmender Beliebtheit bei Dienstwagenfahrern, doch ihr Klimanutzen und damit die entsprechende Förderung sind höchst zweifelhaft.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Dienstwagen, insbesondere mit Verbrennungsmotor, sollten deutlich höher als mit einem Prozent versteuert werden – mit einem ansteigenden Steuersatz entsprechend den steigenden CO<sub>2</sub>-Emissionen des Fahrzeuges. Zudem sollten auch die privat gefahrenen Kilometer zusätzlich versteuert werden, denn bislang sind die Fahrer\*innen nicht beteiligt an den Kosten für die private Nutzung. So werden Anreize gesetzt, ein Fahrzeug mit möglichst geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen anzuschaffen und möglichst wenig privat zu fahren.

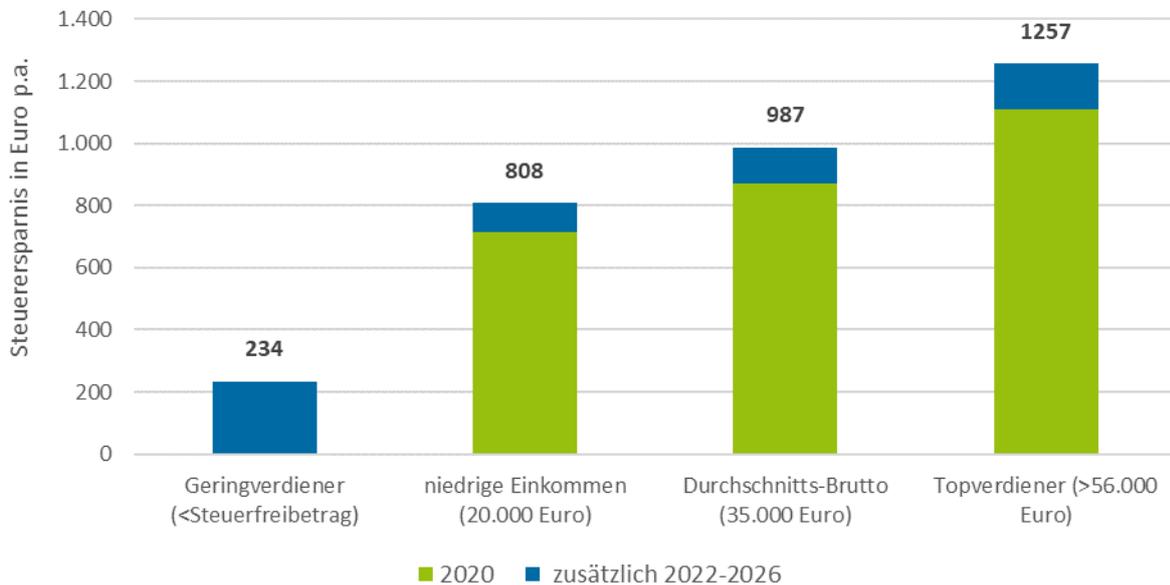
Das ist umso relevanter, als dass heute rund ein Fünftel der Neuzulassungen in Deutschland Dienstwägen sind und diese im Schnitt nur zwei bis drei Jahre gehalten werden. Danach gehen sie in den Gebrauchtwagenmarkt über und prägen den deutschen Pkw-Bestand auf Jahre nach ihrer Nutzung.

### 3.3 Entfernungspauschale

Die Entfernungspauschale begünstigt heute Menschen mit höheren Einkommen und setzt zudem Fehlanreize, längere Pendelstrecken mit dem Pkw zurückzulegen. Mit der Pauschale können Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte als Werbungskosten von der Einkommensteuer abgesetzt werden. Sie beträgt gemäß dem [1. Entlastungspaket der Bundesregierung](#) für den Zeitraum 2022 bis 2026 38 Cent je einfachem Entfernungskilometer und Arbeitstag; danach soll sie wieder auf den bis 2020 gültigen Satz von 30 Cent je Kilometer sinken.

*Die soziale Perspektive:* Haushalte mit niedrigeren Einkommen profitieren heute in geringerem Maße von der Entfernungspauschale, da sie seltener Einkommensteuern zahlen, geringere Entfernungen zum Arbeitsplatz zurücklegen und insgesamt weniger oft mit der Entfernungspauschale oberhalb des Werbungskostenpauschbetrags von 1.000 Euro landen. Darüber hinaus hat der progressive Einkommensteuersatz eine absolut größere Steuerentlastung für höhere Einkommen bei gleichen Werbungskosten zur Folge. Die Abbildung zeigt am Beispiel eines Fernpendlers mit 40 Kilometern Arbeitsweg und 220 Arbeitstagen, wie viel Steuern sich durch die Entfernungspauschale sparen lassen: In Abhängigkeit vom Einkommen und dem jeweiligen Grenzsteuersatz sind es in diesem Fall zwischen 800 und 1.250 Euro – für den Fall, dass Steuern gezahlt werden. Geringverdiener unterhalb des Steuerfreibetrags gingen bis 2020 leer aus. Durch die Mobilitätsprämie können sie seit 2021 eine Erstattung beantragen – allerdings nur dann, wenn sie weiter als 21 Kilometer pendeln. Ansonsten profitieren sie auch weiterhin nicht.

**Abbildung 3-4: Top-Verdiener-Haushalte erzielen die höchste Steuerersparnis mit der Pendlerpauschale**



Quelle: Öko-Institut, Annahme: Pendeldistanz 40 Kilometer, 220 Arbeitstage

*Die Klimaperspektive:* Auswertungen der Pendelstrecken nach Einkommen zeigen, dass Menschen mit höheren Einkommen öfter und weiter pendeln. So legen die Menschen mit dem höchsten Einkommen (oberste 20 Prozent) im Schnitt 12 Kilometer pro Tag für Arbeitswege zurück, die die am wenigsten verdienen (unterste 20 Prozent) gerade mal fünf Kilometer pro Tag. Das liegt vor allem daran, dass es in dieser Gruppe der Gutverdienenden besonders viele Erwerbstätige gibt. Ein Drittel der Kilometer entsteht auf Arbeitswegen mit einer Länge von mehr als 50 Kilometern, ein weiteres Drittel auf Wegen mit einer Länge von 20 bis 50 Kilometern, und nur das letzte Drittel auf Wegen mit einer Länge unter 20 Kilometern. Arbeitswege werden öfter als andere Wege mit dem Pkw zurückgelegt, und meist sitzt nur eine Person im Auto.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Die die Entfernungspauschale sollte ökologisch und sozial weiterentwickelt werden, v.a. um ökologischen Fehlanreizen hin zu immer weiteren Pendeldistanzen zu begegnen. So sollten Fahrtkosten mit dem Pkw nur teilweise absetzbar sein und die Pauschale sollte insgesamt in ein Mobilitätsgeld umgestaltet werden. Dieses könnte anders als die bisher direkt von der Steuerschuld abgezogen werden und so pendelnde Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker begünstigen.

### 3.4 Kfz-Steuer

Die Kfz-Steuer wird für Pkw nach Hubraum und CO<sub>2</sub>-Ausstoß berechnet. Dabei ist der Anteil für den Hubraum für Dieselfahrzeuge höher als Ausgleich für den niedrigeren Mineralölsteuersatz. Für Pkw mit CO<sub>2</sub>-Emissionen über 95 Gramm gilt je Gramm CO<sub>2</sub> ein Steuersatz von zwei bis vier Euro, ansteigend mit dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Batterieelektrische Fahrzeuge sind von der Kfz-Steuer befreit.

Die Kfz-Steuer insgesamt ist in Deutschland im europäischen Vergleich eher niedrig. In anderen europäischen Ländern wie beispielsweise in den Niederlanden und in Frankreich wird der Kauf bzw. Besitz von Pkw deutlich höher besteuert.

*Die soziale Perspektive:* Die CO<sub>2</sub>-Emissionen neuer Pkw sind über alle Einkommensgruppen im Durchschnitt ähnlich. Der Grund dafür sind zwei gegenläufige Einflüsse: Einerseits kaufen höhere Einkommen öfter größere und stärker motorisierte Fahrzeuge; andererseits kaufen sie öfter ein Dieselfahrzeug, welches bei gleicher Motorisierung niedrigere CO<sub>2</sub>-Emissionen hat. Aus einer sozialen Perspektive könnte es sinnvoll sein, die Kfz -Steuer vor allem im ersten Jahr nach der Neuzulassung zu erhöhen (bspw. um das 30-fache gegenüber heute). Dann würden vor allem einkommensstarke Neuwagenkäufer und nicht Gebrauchtwagenkäufer die höhere Kfz-Steuer zahlen.

*Die Klimaperspektive:* In den meisten europäischen Ländern gibt es bereits deutlich höhere Steuern auf den Kauf und/oder den Besitz von Pkw als in Deutschland. Das trägt dazu bei, die externen Kosten des Pkw-Verkehrs besser zu internalisieren, das heißt, dass die Kosten für Straßenbau, Parkplätze etc. tragen diejenigen, die sie verursachen. Wenn sich die Kfz-Steuer stärker als heute an den ausgestoßenen CO<sub>2</sub>-Emissionen der neu zugelassenen Pkw orientieren würde und die Emissionen so beispielsweise um zehn Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer zurückgehen würden, ließen sich damit im Jahr 2030 fast vier Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> einsparen.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Die CO<sub>2</sub>-Komponente in der Kfz-Steuer sollte regelmäßig und deutlich erhöht werden. Mittelfristig sollte die CO<sub>2</sub>-Komponente um einen Faktor 5 bis 10 steigen, um eine Lenkungswirkung hin zur Beschaffung emissionsarmer Fahrzeuge zu entfalten. Durch eine Erhöhung der Kfz-Steuer könnte die Kaufprämie für E-Pkw gegenfinanziert werden. So finanzieren nicht alle Steuerzahlenden den Kauf von E-Pkw, sondern nur diejenigen, die sich einen Neuwagen leisten können – das ist aus sozialer Perspektive gerechter.

Auch die Hubraumkomponente der Kfz-Steuer und die Differenzierung zwischen Diesel- und Benzinfahrzeugen ist veraltet. Es wäre daher sinnvoll, die Hubraumkomponente abzuschaffen und durch eine Komponente zu ersetzen, die vom Fahrzeuggewicht oder von der Fahrzeuggröße abhängt. Solange Dieselfahrzeuge durch niedrigere Energiesteuern begünstigt sind, sollte es einen vom CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Fahrzeugs abhängigen Dieselaufschlag geben. Dabei wäre ein Aufschlag in Höhe von zwei Euro je Gramm pro Kilometer bei einer durchschnittlichen Fahrleistung von 20.000 Kilometern geeignet, um das Dieselprivileg auszugleichen.

### 3.5 Kraftstoffsteuern und CO<sub>2</sub>-Preis

Im Klimapaket hat die Bundesregierung einen Emissionshandel für Verkehrs- und Wärmesektor beschlossen. Die Preise liegen heute, im Jahr 2022, bei 30 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr, steigend auf 55 Euro pro Tonne im Jahr 2026. Danach sollen sich die Preise am Markt bilden. 55 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> entspricht in etwa einer zusätzlichen Kraftstoffsteuer in Höhe von 14 Cent pro Liter.

*Die soziale Perspektive:* Obere Einkommensklassen besitzen mehrere Pkw und legen mit ihnen größere Strecken zurück. Der Kraftstoffverbrauch der Haushalte steigt tendenziell proportional bzw. leicht unterproportional zum Einkommen an. Daher liegt der Anteil der Kraftstoffausgaben am verfügbaren Nettoeinkommen über alle Einkommensgruppen in einer ähnlichen Größenordnung von rund drei Prozent. Von einer Erhöhung der Kraftstoffausgaben – wie auch durch den CO<sub>2</sub>-Preis – sind also alle Einkommensgruppen relativ gesehen ähnlich betroffen.

*Die Klimaperspektive:* Die Obergrenze der Emissionen des nationalen Emissionshandels für Verkehr und Gebäude richtet sich nach den Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation, ESR). Der Preis für die Emissionszertifikate (CO<sub>2</sub>-Preis) zahlen diejenigen, die fossile Brennstoffe beispielsweise in Form von Benzin oder Diesel in Verkehr bringen. Sie leiten ihn dann an die Endverbraucher\*innen weiter. Steigende Kraftstoffsteuern und der CO<sub>2</sub>-Preis machen damit klimaschädigenden Energieverbrauch teurer und klimaverträgliche Mobilität attraktiver.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:*

Die Einnahmen aus dem kontinuierlich steigenden **CO<sub>2</sub>-Preis** müssen so an die Bevölkerung zurückverteilt werden, dass soziale Härten vermieden werden. Bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 50 Euro pro Tonne lassen sich beispielsweise durch eine „Klimaprämie“ von 100 Euro pro Kopf und Jahr sowie eine Stromsteuersenkung von rund 2 Cent je Kilowattstunde sozial unausgewogene Verteilungswirkungen weitgehend vermeiden. Haushalte mit niedrigem Energieverbrauch werden so entlastet, während Haushalte mit hohem Energieverbrauch und Treibhausgasausstoß höhere Kosten zu tragen haben. Untere und mittlere Einkommensgruppen erhalten im Durchschnitt mehr Geld zurück als sie für ihren – vergleichsweise geringen – CO<sub>2</sub>-Ausstoß zahlen.

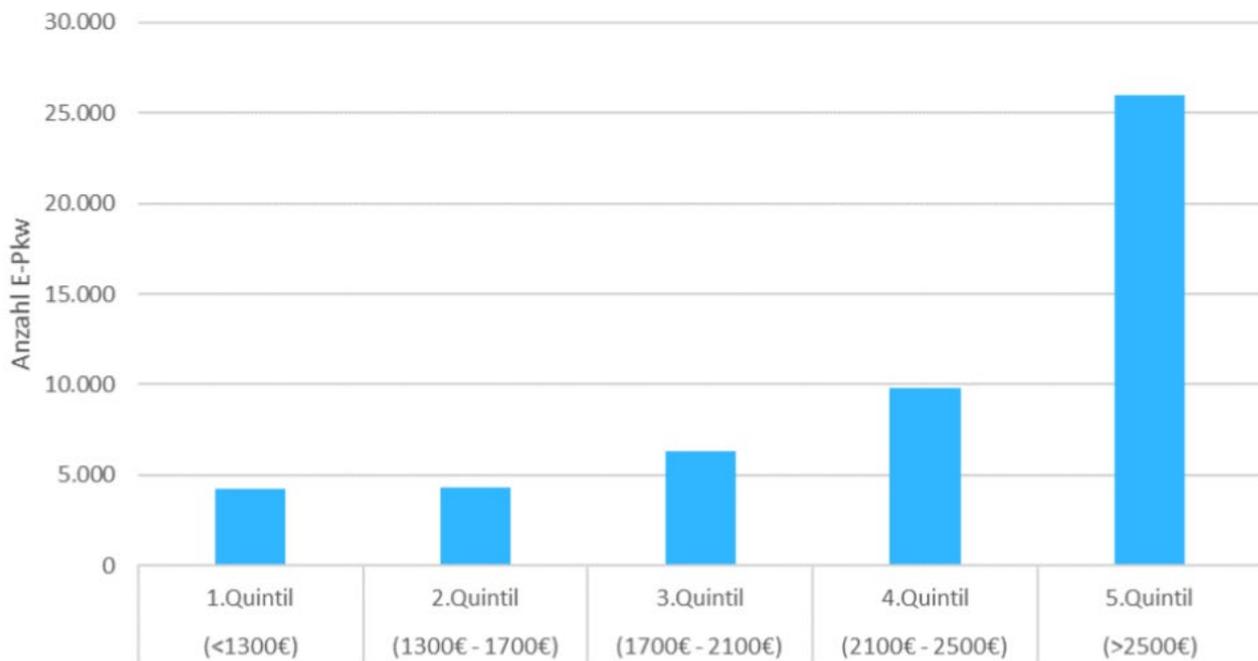
Wird gleichzeitig die Entfernungspauschale in ein **Mobilitätsgeld** umgewandelt, werden auch Pendelnde mit niedrigem und mittlerem Einkommen mehrheitlich entlastet. Für Haushalte im ländlichen Raum treten damit keine nennenswerten systematischen Zusatzbelastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf.

### 3.6 Kaufprämie für Elektrofahrzeuge

Käufer\*innen von Elektrofahrzeugen können derzeit eine Prämie von bis zu 9.000 Euro erhalten. Die Höhe der Kaufprämie hängt vom Nettolistenpreis des Fahrzeugs ab.

*Die soziale Perspektive:* Unter den Käufer\*innen von E-Autos ist bisher ein überdurchschnittliches Einkommen die Regel: Die reichsten 20 Prozent aller Haushalte fahren mehr als die Hälfte aller Elektrofahrzeuge in Deutschland – siehe Abbildung.

**Abbildung 3-5: Reichste 20 Prozent fahren die meisten Elektrofahrzeuge**



Quelle: Öko-Institut nach Auswertung der Mobilität in Deutschland (MiD) 2017

Auch regional hängen Kaufkraft und Anschaffung von E-Pkw zusammen: So gibt es besonders wenige Neuzulassungen privater und gewerblich genutzter Elektroautos in strukturschwachen Kreisen der ostdeutschen Bundesländer. In den westdeutschen Bundesländern wurden je

Einwohner bisher etwa doppelt so viele Anträge auf den Umweltbonus gestellt wie in den ostdeutschen.

*Die Klimaperspektive:* Mittelfristig ist es wichtig, dass Menschen, die auf ein Auto angewiesen sind – zum Beispiel, weil in ihrer Region der öffentliche Nahverkehr noch nicht gut genug ausgebaut ist – ein elektrisches Auto als klimafreundliche Alternative zum Verbrenner nutzen können. Doch Kaufprämien sind nicht zwingend erforderlich, um Elektrofahrzeuge zu fördern. Durch die Subvention von Elektrofahrzeugen kann der Pkw-Kauf günstiger werden, was wiederum zu einem steigenden Pkw-Bestand führen kann. Das zeigen beispielsweise Erfahrungen in Frankreich. Somit kann die ökologische Wirkung einer Kaufprämie auch negativ ausfallen.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Eine Lösung dafür wäre ein „Bonus-Malus-System“, das heißt eine Gegenfinanzierung der Kaufprämien für E-Fahrzeuge (Bonus) durch eine Abgabe für Pkw mit einem höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß (Malus). So finanzieren nicht alle Steuerzahlenden den Kauf von E-Pkw, sondern nur diejenigen, die sich einen Neuwagen leisten können – das ist aus sozialer Perspektive gerechter.

Auch höhere CO<sub>2</sub>-Preise fördern Elektromobilität: Denn so verschieben sich zukünftig die Kosten für die Pkw-Nutzung zu Gunsten von E-Pkw. Batterieelektrische Pkw sind dann ökologisch vorteilhaft, wenn sie Pkw mit Verbrennungsmotor und hoher Fahrleistung ersetzen.

### 3.7 Parkraumbewirtschaftung

Besitz und Nutzung von Pkw sind in Deutschland durch viele Steuervorteile begünstigt. Gleichzeitig ist öffentlicher Raum vor allem in Städten knapp. Pkw stehen durchschnittlich circa 23 Stunden am Tag auf Parkplätzen, welche in den acht einwohnerreichsten Städten Deutschlands zwischen knapp neun Prozent (Leipzig) und 19 Prozent (München) der gesamten Stadtfläche ausmachen. Während sich die Kosten fürs Parken kaum erhöht haben, sind die Preise für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zwischen 2000 und 2018 um 79 Prozent gestiegen.

*Die soziale Perspektive:* Durch Parkraumbewirtschaftung – also die Steuerung des Parkraumbangebots durch Parkgebühren und Parkbeschränkungen – werden vor allem Gebietsfremde in ihrer Verkehrsmittelwahl gesteuert. Das entlastet Wohnquartiere sowie Innenstädte. Mittelfristig können Parkflächen anders genutzt werden – etwa für Grünflächen, Rad- oder Fußwege, Lieferzonen – wovon die Mehrheit der Bevölkerung profitiert. Haushalte mit geringem Einkommen verfügen seltener über einen Pkw und sind daher tendenziell von der Maßnahme etwas weniger oft betroffen. Sie wohnen jedoch überdurchschnittlich häufig an stark befahrenen Straßen, wodurch sie häufiger durch Lärm- und Luftschadstoffbelastung betroffen sind.

*Die Klimaperspektive:* Parkraumbewirtschaftung ermöglicht es, den Verkehr sinnvoll zu lenken und die Verkehrsmittelwahl hin zu klimafreundlichen Alternativen zu beeinflussen.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Parkraumbewirtschaftung sollte von den Kommunen möglichst flächendeckend eingeführt werden, damit Autofahrer\*innen nicht auf andere Stadtgebiete ausweichen. Der wirtschaftliche Wert von Stadtflächen sollte insbesondere bei der Bepreisung von Bewohnerparkplätzen stärker berücksichtigt werden. Der Verband der Automobilindustrie empfiehlt, die Kosten für Bewohnerparken künftig einkommensabhängig zu staffeln. Damit mehr Menschen solche Maßnahmen unterstützen, sollte Transparenz über die Verwendung der Einnahmen geschaffen werden und diese vor allem in den Ausbau des ÖPNV bzw. für vergünstigte ÖPNV-Tickets investiert werden.

### 3.8 Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

Der öffentliche Verkehr ist eine zentrale Säule, um Mobilität für alle sicherzustellen. Doch die Preisschere zwischen Pkw-Verkehr und öffentlichem Verkehr ist in den letzten Jahren stark auseinander gegangen. Während von 2007 bis 2017 das Autofahren um nur neun Prozent teurer geworden ist, war der Preisanstieg bei der Bahn mit 24 Prozent deutlich stärker. Auch beim ÖPNV gab es in den letzten Jahren starke Preiserhöhungen: In München sind die Preise für eine ÖPNV-Monatskarte zwischen 2003 und 2017 um 74 Prozent gestiegen, in Berlin betrug der Preisanstieg rund 38 Prozent. Zudem ist in vielen ländlichen Regionen das Angebot des öffentlichen Verkehrs stark eingeschränkt und eine regelmäßige Anbindung vieler Menschen nicht ausreichend gewährleistet.

*Die soziale Perspektive:* Für Haushalte mit niedrigem Einkommen und ohne Pkw können steigende Preise im ÖPNV dazu führen, dass sie ihre Mobilität einschränken. Bei Menschen mit niedrigem Einkommen kann es auch passieren, dass der finanzielle Puffer fehlt, um sich eine Mehrfahrtenkarte oder ein Monatsticket zu kaufen, so dass sie zu den teureren Einzeltickets greifen. Zwar gibt es in vielen Städten und Kommunen für Personen mit niedrigem Einkommen wie bspw. Bezieher\*innen von Arbeitslosengeld II sogenannte „Sozialtickets“ für den ÖPNV. Deren Verfügbarkeit ist jedoch bisher heterogen und abhängig von der kommunalen Haushaltslage. Das 9-Euro-Ticket hat von Juni bis August 2022 zu einer starken Entlastung von Menschen mit geringem Einkommen geführt und ihren Zugang zu Mobilität verbessert. Aus sozialer Perspektive wäre daher ein einheitliches Nahverkehrsticket mit sozial gestaffeltem Preis wünschenswert (beispielsweise 19 oder 29 Euro für Sozialleistungsempfänger\*innen und 49 Euro für alle anderen).

Zusätzlich kann ein besseres ÖPNV-Angebot gerade für Haushalte, die sich keinen Pkw leisten können, einen Zugewinn an Mobilität bedeuten – deshalb muss neben günstigen Ticketpreisen auch die Qualität des ÖPNV steigen, vor allem auf dem Land.

Der Bahn-Fernverkehr wird von oberen Einkommensgruppen stärker genutzt. Durch die Mehrwertsteuerabsenkung von 19 auf 7 Prozent im Bahn-Fernverkehr sparen Personen mit dem höchsten Haushaltseinkommen im Mittel zehn Euro pro Jahr und damit etwa doppelt so viel wie Personen aus den übrigen Einkommensgruppen.

*Die Klimaperspektive:* Aufgrund der im Vergleich zu Pkw deutlich niedrigeren CO<sub>2</sub>-Emissionen und des geringeren Flächenbedarfs ist der öffentliche Verkehr ein wesentliches Rückgrat für das Gelingen der Verkehrswende. So verursachen im Personennahverkehr Busse und Bahnen im Mittel nur ein Drittel bis die Hälfte der Treibhausgasemissionen von Pkw, wenn neben den direkten Emissionen auch die Energiebereitstellung, Fahrzeugherstellung und Infrastruktur berücksichtigt werden. Durch eine Erhöhung der Auslastung würde sich der Klimavorteil weiter erhöhen.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Der ÖPNV muss bezahlbar und zuverlässig sein. Dafür müssen nicht nur in Städten, sondern auch auf dem Land das Angebot an öffentlichem Verkehr – einschließlich innovativer Konzepte wie On-Demand-Busverkehre etc. – ausgebaut und verbessert werden. Dafür sollten Bund, Länder und Kommunen eine übergreifend abgestimmte Strategie entwickeln, die neben einem integralen Taktfahrplan auch die Entwicklung einheitlicher Standards zur Erschließung und Qualitätssicherung des ÖPNV enthält.

Ein echter Klimabeitrag des ÖPNV entsteht jedoch nur dann, wenn Menschen weniger Pkw und mehr mit den öffentlichen Verkehrsmitteln fahren. Entsprechend muss nicht nur der ÖPNV ausgebaut, sondern auch Privilegien für Pkw abgebaut werden (siehe Kapitel 3.7. Parkraumbewirtschaftung und Kapitel 3.5. Kraftstoffsteuern und CO<sub>2</sub>-Preis).

### 3.9 Ausbau der Radinfrastruktur

In den letzten Jahren hat der Radverkehr zugenommen – vor allem in Städten. Dieser Trend verstärkte sich zuletzt noch einmal durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. Bisher ist der Radverkehrsanteil regional sehr unterschiedlich und schwankt zwischen zwei und 28 Prozent – im Mittel nutzen 11 Prozent der Verkehrsteilnehmer\*innen das Fahrrad zur Fortbewegung. Dieser Anteil hängt von Stadt und Land ebenso stark ab wie davon, wie hügelig die Gegend ist. Doch die Hälfte der Deutschen radelt praktisch nie (weniger als 1-mal pro Monat).

*Die soziale Perspektive:* Ein gutes Drittel der Bevölkerung nutzt mindestens einmal in der Woche das Fahrrad – im Durchschnitt legen die Menschen 1,4 Kilometer pro Tag mit dem Fahrrad zurück. Das Rad wird dabei von allen Einkommensgruppen genutzt, auch von Haushalten mit geringem Einkommen. Dementsprechend würden alle Einkommensgruppen von einem Ausbau des Radwegenetzes profitieren. Insbesondere für Haushalte, die sich keinen Pkw leisten können, ist es besonders wichtig, dass es gute und günstige Alternativen gibt – dazu gehören neben dem Radverkehr auch der Fußverkehr und der ÖPNV.

*Die Klimaperspektive:* Der Klimaschutzbeitrag von mehr Radverkehr kann als mittelhoch eingestuft werden. Wenn jeder zweite kurze Auto-Weg (unter fünf Kilometer) künftig per Rad gefahren werden würde, ließe sich damit der Pkw-Verkehr um drei Prozent senken und die CO<sub>2</sub>-Emissionen würden um rund drei Millionen Tonnen pro Jahr zurückgehen. Nimmt man an, dass alle Arbeitswege weniger als neun Kilometer Länge mit dem Fahrrad oder dem E-Bike zurückgelegt werden, so würde das 1,8 Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen einsparen.

Zum Klimaschutz hinzu kommt die positive Wirkung des Radverkehrs auf die Reduktion der Luftschadstoffemissionen, was sich zusammen mit dem Mehr an Bewegung durchs Radfahren positiv auf die Gesundheit auswirkt.

*Die Empfehlung der Expert\*innen des Öko-Instituts:* Zwei Drittel der Menschen, die kein Fahrrad fahren, halten Fahrradfahren für gefährlich und ebenfalls zwei Drittel finden, dass es keine ausreichende Zahl von Radwegen gibt. Deshalb ist es wichtig, eine „Radverkehrsinfrastruktur für alle“ mit baulich getrennten, sicheren Radwegen auf- und auszubauen. Auch attraktive Nebenrouten und Fahrradstraßen können zur Qualität des Radverkehrsnetzes beitragen. Maßnahmen für einen besseren Radverkehr sollten zudem in eine Gesamtstrategie eingebettet werden, die auch den Fußverkehr und den ÖPNV mitberücksichtigt.

### Weiterführende Informationen

#### Wissenschaftliche Studien des Öko-Instituts

[Studie „Verteilungswirkungen ausgewählter klimapolitischer Maßnahmen im Bereich Mobilität“ des Öko-Instituts \(gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales\)](#)

[Studie „Impulse für mehr Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit in der Verkehrspolitik“ des Öko-Instituts \(im Auftrag des Naturschutzbunds Deutschland, NABU\)](#)

[Studie „Klimaschutz auf Kurs bringen: Wie eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung sozial ausgewogen wirkt“ von Öko-Institut und Freier Universität Berlin \(im Auftrag von Agora Verkehrswende und Agora Energiewende\)](#)

[„Klimaschutzinstrumente im Verkehr“ – Kurzpapiere des Öko-Instituts \(im Auftrag des Umweltbundesamtes\)](#)

## Weitere Inhalte auf der Website des Öko-Instituts

[Dokumentation der Tagung „Wende? Nur sozial! Wie ökologische Transformationen gerecht sein können“ des Öko-Instituts](#)

[Podcast „Wie sozial kann die Energiewende sein?“ des Öko-Instituts](#)

[Onlinemagazin eco@work – Ausgabe „Transformation sozial gestalten“ des Öko-Instituts](#)

## Kontakt zum Öko-Institut

---

### **Peter Kasten**

Stellv. Leiter des Bereichs  
Ressourcen & Mobilität

Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Tel.: +49 30 405085-349  
E-Mail: [p.kasten@oeko.de](mailto:p.kasten@oeko.de)

### **Mandy Schoßig**

Leiterin Öffentlichkeit & Kommunikation  
Pressestelle

Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Tel.: +49 30 405085-334  
E-Mail: [m.schoessig@oeko.de](mailto:m.schoessig@oeko.de)

### **Ruth Blanck**

Senior Researcher im Bereich  
Ressourcen & Mobilität

Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Tel.: +49 30 405085-305  
E-Mail: [r.blanck@oeko.de](mailto:r.blanck@oeko.de)

---

Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft. Seit der Gründung im Jahr 1977 erarbeitet das Institut Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal umgesetzt werden kann. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.