

**(Steuerliche) Entlastungsmaßnahmen gegen Energiepreisanstieg
grundsätzlich sinnvoll – Pendlerpauschale reformbedürftig**

**Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
zum Gesetzentwurf
der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP**

**Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022
(Drucksache 20/1333)**

**sowie
dem Änderungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP,
betreffend Einführung einer Energiepreispauschale
und betreffend den Kinderbonus 2022**

am 25. April 2022

von

Prof. Dr. Achim Truger
Professur für Sozioökonomie
mit Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen, Institut für Sozioökonomie,
Universität Duisburg-Essen
und Mitglied des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

1. Einleitung

Die im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen für das Steuerentlastungsgesetz 2022 enthaltenen Maßnahmen ebenso wie diejenigen aus den Ergänzungsanträgen sollen die aus den drastischen Energiepreisanstiegen resultierenden Belastungen für die privaten Haushalte abfedern. Sie können für sich genommen hinsichtlich ihrer fiskalischen sowie verteilungs- und klimapolitischen Auswirkungen beurteilt werden, sollten jedoch möglichst im Gesamtkontext der beiden von der Bundesregierung geplanten umfangreichen Entlastungspakete analysiert werden.

2. Verteilungs- und klimapolitisch zielgerichtete Entlastungsmaßnahmen grundsätzlich sinnvoll

Die zum Teil dramatischen Energiepreisanstiege der letzten Monate führen zu erheblichen Belastungen für die privaten Haushalte im Bereich der Kosten für Strom, Hauswärme und Verkehrskraftstoffe. Darüber hinaus haben sich auch andere private Güter und Dienstleistungen

¹ Der Autor vertritt seine persönliche Meinung, die nicht notwendigerweise derjenigen des Sachverständigenrates entsprechen muss.

erheblich verteuert (SVR 2022). Relativ zum Haushaltseinkommen sind die Belastungen im niedrigen Einkommensbereich besonders ausgeprägt (Kalkuhl et al. 2022). Es dürfte allgemeiner ökonomischer Konsens sein, dass daher zumindest eine gezielte Kompensation für die EmpfängerInnen von Sozialtransfers erforderlich ist, um soziale Härten abzufedern.

Auch wenn breiter wirkende Entlastungsmaßnahmen teilweise kritisch gesehen werden (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2022, S.76), lassen sich sie sich grundsätzlich gut rechtfertigen: So können auch Haushalte mit geringeren Einkommen, die nicht von Sozialtransfers entlastet werden, empfindlich getroffen werden. Zudem ist es aus Gründen der Akzeptanz der anstehenden Transformation im Klima- und Energiebereich wichtig, möglichst vielen Haushalten zumindest auch in mittleren Einkommensbereichen zu signalisieren, dass sie im Transformationsprozess nicht ohne Unterstützung allein gelassen werden. Nicht zuletzt lässt sich durch breiter wirkende Kompensationsmaßnahmen ein Einbrechen des privaten Konsums und damit eine nachfrageseitige makroökonomische Verstärkung des Energiepreisschocks verhindern. Schließlich können breiter wirkende Entlastungen auch geeignet sein, Druck aus den Tarifverhandlungen zu nehmen und so der Entstehung einer Preis-Lohnspirale vorzubeugen: In dem Maße, wie ein Teil der Realeinkommensverluste über Kompensationsmaßnahmen aufgefangen wird, besteht kein Anlass zu inflationsbedingt höheren Lohnabschlüssen.

Entlastungsmaßnahmen sollten allerdings klimapolitisch und verteilungspolitisch möglichst gezielt ausgestaltet werden, auch um die fiskalischen Kosten zu begrenzen. Daher sollten die Maßnahmen möglichst als pauschale Transferzahlungen geleistet werden, um die ökologische Lenkungsfunktion der gestiegenen Energiepreise nicht zu konterkarieren. Zudem sollte die Verteilungswirkung möglichst progressiv sein, d.h. untere und mittlere Einkommen sollten möglichst absolut, zumindest aber relativ stärker als höhere Einkommen entlastet werden.

3. Erhöhung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer gut zu rechtfertigen

Die Erhöhung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer um 363 Euro führt zu einer einkommensunabhängigen steuerlichen Entlastung von 69 bzw. 138 Euro für Singles bzw. Verheiratete, so dass die Entlastungswirkung relativ zum Einkommen progressiv ist. Die dauerhafte Entlastung ebenso wie spiegelbildlich die fiskalischen Kosten von über 3 Mrd. Euro sind beträchtlich; allerdings wird mit der Maßnahme teilweise vor allem eine möglicherweise ohnehin bald anstehende Anpassung des Einkommensteuertarifs zur Kompensation der kalten Progression vorweggenommen. Angesichts der absehbaren mittelfristigen Finanzlage unter den Restriktionen der Schuldenbremse wären spürbar darüber hinausgehende dauerhafte Steuersenkungen allerdings problematisch.

Im Kontext der Kompensation gestiegener Energiekosten ist zwar kritisch anzumerken, dass nur Haushalte, die Einkommensteuer zahlen, entlastet werden, jedoch sind in den beiden Entlastungspaketen insgesamt auch für TransferempfängerInnen erhebliche Entlastungen vorgesehen.

4. Erhöhung der Entfernungspauschale für FernpendlerInnen verteilungspolitisch problematisch

Die Entfernungspauschale ist zwar ökologisch grundsätzlich problematisch, weil sie Anreize für weite Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort setzt. Unter Anreizgesichtspunkten positiv ist jedoch anzumerken, dass sie verkehrsmittelunabhängig ist und lediglich beruflich bedingte Fahrten und nicht auch Freizeitfahrten begünstigt. Insofern können Entlastungsmaßnahmen im Mobilitätsbereich durchaus an der Entfernungspauschale ansetzen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene vorgezogene Erhöhung der Entfernungspauschale für Fernpendler (mit Arbeitswegen $\geq 21\text{km}$) ist jedoch verteilungspolitisch kontraproduktiv. Insgesamt werden Haushalte in den oberen Dezilen der Einkommensverteilung relativ stärker entlastet. Dies gilt bis zum 9. Dezil auch für PendlerInnenhaushalte (Bach et al. 2019), so dass sich ein Großteil der Entlastungen bei Haushalten mit höheren Einkommen konzentriert, was vor allem mit der Ausgestaltung als Abzug von der Bemessungsgrundlage zusammenhängt, die aufgrund steigender Grenzsteuersätze zu einer mit steigendem Einkommen steigenden absoluten Entlastung je km führt. Hinzu kommt, dass relevante Belastungen im Mobilitätsbereich auch bei Entfernungen zum Arbeitsplatz unterhalb von 21km anfallen (Deutscher Bundestag 2019), für die überhaupt keine Entlastungen gewährt werden.

5. Befristete Absenkung der Energiesteuersätze auf Verkehrskraftstoffe verteilungs- und klimapolitisch kontraproduktiv

Die ebenfalls von der Bundesregierung vorgesehene befristete Absenkung der Energiesteuersätze auf Verkehrskraftstoffe auf das EU-rechtliche Minimum würde – vorausgesetzt die Überwälzung in die Kraftstoffpreise gelänge, woran man zweifeln kann – zwar zu einer breiteren Entlastung führen, sie wäre jedoch sowohl klima- als auch verteilungspolitisch kontraproduktiv: Entlastet wird lediglich das Autofahren; weniger klimaschädliche Mobilität wird nicht begünstigt. Immerhin würde dieses Problem durch das vorgesehene günstige ÖPNV-Ticket etwas gelindert.

Darüber hinaus werden auch Freizeitfahrten begünstigt. Vor allem aber erfolgt die Begünstigung unabhängig vom Fahrverhalten, so dass keine Anreize zum sparsamen Verhalten gesetzt werden. Verteilungspolitisch problematisch ist, dass Haushalte mit hohem Einkommen stark entlastet werden.

6. Einstieg in einkommensunabhängige Mobilitätsprämie sinnvollere Alternative

Eine zielgenauere Entlastung im Mobilitätsbereich könnte durch eine einkommensunabhängige Mobilitätsprämie erreicht werden, die je km Entfernung zum Arbeitsort mit einem festen Satz als Abzug von der Steuerschuld gewährt wird. Kurzfristig könnte eine solche Mobilitätsprämie als Entlastungsmaßnahme für die stark gestiegenen Kraftstoffpreise eingeführt werden; mittelfristig wäre eine Umstellung der gesamten Entfernungspauschale auf eine solche einkommensunabhängige Förderung sinnvoll.

7. Erhöhung des Werbungskostenpauschbetrags für ArbeitnehmerInnen als ergänzende, aber relativ unsystematische Maßnahme

Die Erhöhung des Werbungskostenpauschbetrags um 200 Euro ist eine grundsätzlich sinnvolle, von vielen schon seit langem geforderte Maßnahme, die auch ein wenig zur Steuervereinfachung beitragen dürfte. Konkret dürften davon immerhin über 20 Mio. Steuerfälle spürbar profitieren (Deutscher Bundestag 2019: 24). Allerdings steht die Maßnahme in keinem erkennbaren systematischen Zusammenhang zur Frage der Kompensation der energiepreisbedingten Belastungen.

8. Energiepreispauschale sinnvolles progressives Entlastungsinstrument

Die im ergänzenden Antrag vorgesehene einkommensteuerpflichtige Energiepreispauschale von 300 Euro je Beschäftigten/Selbstständigen ist – von möglichen administrativen Problemen und der möglichen Nichterfassung von RentnerInnenhaushalten abgesehen – ein sinnvolles Entlastungsinstrument. Die relativ zum Einkommen progressive Wirkung der Pauschalzahlung wird durch die Besteuerung, bei der einkommensstarke Haushalte einen höheren Steuersatz zu entrichten haben, noch verstärkt.

9. Weiterer Kinderbonus ebenfalls sinnvoll

Der Kinderbonus stellt ein mittlerweile bewährtes temporäres Entlastungsinstrument dar, das geeignet ist, den besonderen Belastungen von Familien mit Kindern Rechnung zu tragen. Wenn er wie bei den Corona-Hilfen nicht auf die Grundsicherung angerechnet wird und wegen der Günstigerprüfung (Kindergeld vs. Kinderfreibetrag) einkommensstarken Haushalten nicht gewährt wird, ist das Verteilungsprofil besonders günstig, weil einkommensschwache Haushalte relativ besonders stark, einkommensstarke Haushalte dagegen gar nicht begünstigt werden.

10. Pauschales Klimageld schnell einführen

Insgesamt hat die Bundesregierung mit den beiden Entlastungspaketen durchaus kräftig dimensionierte Unterstützungsmaßnahmen aufgelegt. In manchen Fällen handelt es sich erkennbar um politische Kompromisse mit verteilungs- oder klimapolitisch ungünstigen Wirkungen. Insgesamt erscheint das Verteilungsprofil aber relativ günstig; man kann es so auffassen, dass durch eine Vielzahl von Maßnahmen letztlich mehr oder weniger pauschale Zahlungen pro Kopf angenähert werden.

Für möglicherweise notwendig werdende weitere Entlastungspakete sowie zur Kompensation der mittelfristig weiter steigenden CO₂-Preise sollte die Politik daher – wie im zweiten Entlastungspaket vorgesehen – zügig die Voraussetzungen für ein pauschales, möglicherweise einkommensteuerpflichtiges Klimageld schaffen.

Literatur

- Bach, S., Isaak, N., Kemfert, C., Wagner, N. (2019): Lenkung, Aufkommen, Verteilung: Wirkungen von CO₂-Bepreisung und Rückvergütung des Klimapakets, DIW aktuell, Nr. 24 Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Deutscher Bundestag: Verteilungswirkung der Entfernungspauschale, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Danyal Bayaz, Stefan Schmidt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/13910, Berlin.
- Kalkuhl, M., Flachsland, C., Knopf, B., Amberg, M., Bergmann, T., Kellner, M., Stüber, S., Haywood, L., Roolfs, C., Edenhofer, O. (2022): Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland Sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen, Berlin: Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022): Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2022, Halle an der Saale: Institut für Wirtschaftsforschung.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (2022): Konjunkturprognose 2021 und 2022, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.