

Stefan Bach

DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

25. April 2022

Hohe Energiepreise: Einkommensteuersenkungen sinnvoll, weitere Entlastungen aber stärker auf niedrige Einkommen konzentrieren

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen

„Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022“ (BT-Drucksache 20/1333)

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, 25. April 2022

Zusammenfassung

Die Regierungskoalition hat zwei Entlastungspakte auf den Weg gebracht. Diese sind grundsätzlich sinnvoll, sollten aber nachgebessert werden, da die hohen Energiepreise aller Voraussicht nach noch bis weit in das nächste Jahr hinein Bestand haben werden. Dabei sollten Haushalte mit niedrigem Einkommen gezielter entlastet werden, insbesondere über höhere Sozialleistungen. Die mit dem Gesetzentwurf vorgelegten Entlastungen bei der Einkommensteuer sind sinnvoll, sollten aber nicht erhöht werden. Die Energiepreispauschale ist ein pragmatischer Kompromiss mit kleineren Schönheitsfehlern, die zudem noch umgesetzt werden muss. Der Kinderbonus ist eine sinnvolle Entlastung für Familien.

Hohe Energiepreise belasten ärmere Haushalte auch nach Entlastungspaketen mittelfristig spürbar

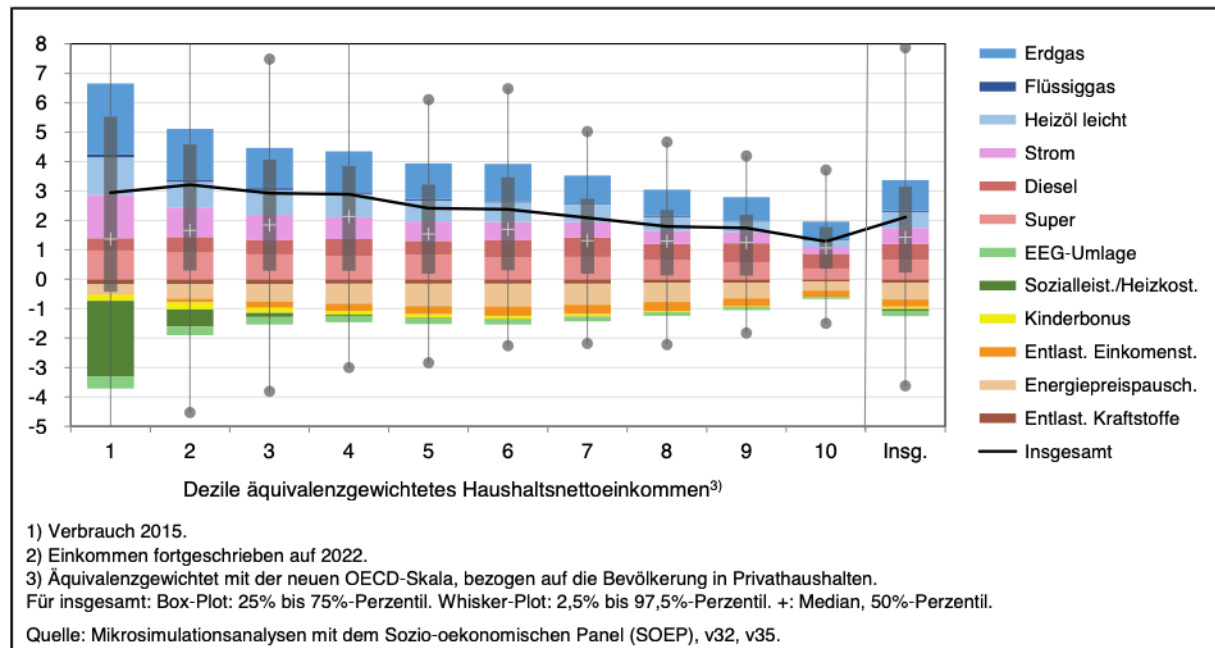
Durch den russischen Angriff auf die Ukraine sind die Energiepreise sprunghaft gestiegen. Bereits zuvor wurden Strom, Gas und Kraftstoffe sukzessive teurer. Dadurch werden Unternehmen und private Haushalte in Deutschland erheblich belastet. Dazu hat die Regierungskoalition zwei Entlastungspakete geschnürt. Das hier behandelte Steuerentlastungsgesetz 2022 (BT-Drucksache 20/1333) umfasst Entlastungen durch die Senkung des Einkommensteuertarifs so-

wie durch die Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags und der Fernpendlerpauschale, rückwirkend zum 01.01.2022. Das Steuerentlastungsgesetz soll ergänzt werden um die geplante Energiepreispauschale sowie um den Kinderbonus (siehe die Entwürfe von Änderungsanträgen der Regierungsfractionen).

Abbildung

Belastungen und Entlastungen der privaten Haushalte durch die hohen Energiepreise¹⁾ und die Entlastungspakete²⁾

in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



In einer Studie, die am 26. April.2022 im DIW Wochenbericht erscheint,¹ werden Simulationsrechnungen zu den Verteilungswirkungen der höheren Energiepreise sowie der beschlossenen Entlastungspakete durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass auf die privaten Haushalte trotz der Entlastungspakete mittelfristig reale Einkommensverluste von durchschnittlich 2,1 Prozent zu zukommen (Abbildung).² Bei Haushalten mit geringen Einkommen machen die Energiepreissteigerungen trotz der Entlastungspakete sogar rund drei Prozent des Nettoeinkommens aus, da sie einen deutlich höheren Anteil ihres Einkommens für Energie aufwenden. In vielen Fällen ist es noch deutlich mehr. Hier sollte die Politik nachbessern, wenn die hohen Energie-

¹ Stefan Bach, Jakob Knautz (2022): Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte. DIW Wochenbericht Nr. 17/2022 (erscheint am 26.4.2022, [online verfügbar](#)).

² Dabei werden die aktuellen Kraftstoffpreise in Höhe von rund 2 Euro je Liter zugrunde gelegt und mit dem Preisniveau 2019 verglichen. Ferner wird angenommen, dass sich im Verlaufe der nächsten 12 Monate die Heizkosten im Vergleich zum Preisniveau von 2019 verdoppeln und die Stromkosten um 30 Prozent steigen.

preise aller Voraussicht nach noch bis weit in das nächste Jahr hinein anhalten. Weitere Entlastungen sollten auf Haushalte mit geringen und mittleren Einkommen konzentriert werden.

Entlastungen bei der Einkommensteuer sinnvoll, sollten aber mit Blick auf Mindereinnahmen und Verteilungswirkungen nicht erhöht werden

Die im Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022 vorgesehenen Entlastungen bei der Einkommensteuer sind grundsätzlich sinnvoll.

Der Schwerpunkt der Entlastungen bei der Einkommensteuer ist die Anhebung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer um 363 Euro, die mit Mindereinnahmen von rund 3 Milliarden Euro im Jahr zu Buche schlägt. Da die übrigen Tarifgrenzen des Einkommensteuertarifs sowie die Grenzsteuersätze ab der zweiten Progressionszone unverändert bleiben, wird eine steigende Entlastungswirkung bei höheren Einkommen vermieden. Ab einem zu versteuernden Einkommen von 15 000 Euro werden alle Steuerpflichtigen mit jährlich 69 Euro entlastet, ab einem zu versteuernden Einkommen von 62 500 Euro steigt die Entlastung durch den Rest-Solidaritätszuschlag auf 77,21 Euro und sinkt nach dem Ende der „Gleitzone“ der Freigrenze ab einem zu versteuernden Einkommen von 97 000 Euro auf 72,80 Euro (bei zusammen veranlagten Ehepaaren jeweils die doppelten Beträge).

Die Erhöhungen des Arbeitnehmer-Pauschbetrags und der Fernpendlerpauschale wirken hingegen mit dem individuellen Grenzsteuersatz – davon profitieren Steuerpflichtige mit höheren Einkommen stärker als niedrige Einkommen. Durch das große Gewicht der Erhöhung des Grundfreibetrags mit ihren absolut gleichen Entlastungsbeträgen wirkt die Einkommensteuersenkung relativ zum Haushaltsnettoeinkommen stärker bei den mittleren Einkommensgruppen (Abbildung). Geringverdienende profitieren allerdings kaum davon, da sie nur wenig Einkommensteuer zahlen.

Mit Blick auf die aktuell hohen Inflationsraten wird teilweise eine umfassende Bereinigung des gesamten Einkommensteuertarifs um die „kalte Progression“ gefordert, indem der Grundfreibetrag und auch die Einkommensgrenzen der Tarifzonen entsprechend erhöht werden. Ein solcher „Tarif auf Rädern“ ist grundsätzlich sinnvoll und wird seit einigen Jahren praktiziert. Aber anders als bei der „normalen“ moderaten Preis-Einkommens-Inflation sind die derzeit hohen Inflationsraten weitgehend auf stark gestiegene Importpreise zurückzuführen, vor allem für Energie. Die Nominaleinkommen steigen derzeit (noch) deutlich geringer. Das heißt, der Fiskus erzielt insoweit keine Mehreinnahmen, die er durch eine Tarifsenkung zurückgeben kann. Daher würden bei einer zusätzlichen Tarifbereinigung die Mindereinnahmen bei der

Einkommensteuer deutlich höher ausfallen, zudem würden davon vor allem die höheren und hohen Einkommen profitieren: Eine weitere Erhöhung des Grundfreibetrags und der Einkommensgrenzen des Einkommensteuertarifs um 3 Prozent würde zusätzliche Mindereinnahmen von 6 Milliarden Euro im Jahr bedeuten. Davon kämen knapp 2 Milliarden Euro dem obersten Einkommensdezil zugute und knapp 4 Milliarden Euro den oberen drei Einkommensdezilen. Die ärmere Hälfte der Bevölkerung würde nur um weniger als eine Milliarde Euro entlastet.

Durch die höheren Importpreise wird die gesamte Volkswirtschaft ärmer. Die Belastungen werden durch die Entlastungsprogramme nur umverteilt und verschoben – und sei es in die Zukunft, indem die Staatsschulden ausgeweitet werden. Ferner heizen breite defizitfinanzierte Entlastungen die Inflation weiter an. Das spricht dafür, Besser- und Hochverdienende letztlich nicht zu entlasten und mittelfristig die Steuern auf höhere Einkommen und Vermögen zu erhöhen, um die fiskalische Nachhaltigkeit zu stärken – zumal angesichts der weiteren Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte.

Die Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags ist grundsätzlich zu begrüßen. Dafür spricht bereits, dass dieser Pauschbetrag seit 2011 nicht mehr erhöht wurde. Seitdem sind die Nominaleinkommen der Arbeitnehmer um durchschnittlich gut 30 Prozent gestiegen, die Verbraucherpreise um knapp 20 Prozent. Künftig sollten der Arbeitnehmer-Pauschbetrags sowie weitere Freibeträge und Pauschbeträge der Einkommensteuer regelmäßig an die Inflationsentwicklung angepasst werden, wenn auch die Nominaleinkommen wieder zumindest in gleicher Höhe steigen – auch das gehört zur Entlastung der kalten Progression.

Die vorgezogene Erhöhung der Fernpendlerpauschale ist grundsätzlich sinnvoll, da Fernpendler besonders stark von den hohen Kraftstoffpreisen betroffen sind. Allerdings haben die Entfernungspauschale und namentlich die höhere Fernpendlerpauschale den Nachteil, dass sie lange Arbeitswege fördern. Das trägt zu höherem Verkehrsaufkommen und stärkerer Zersiedelung bei und ist damit umwelt- und klimapolitisch kontraproduktiv. Ferner profitieren Besser- und Hochverdiener durch die Entlastung mit dem Grenzsteuersatz deutlich stärker von der Entfernungspauschale als Geringverdiener.

Daher sollte die Entfernungspauschale perspektivisch durch einen einkommensunabhängiges „Mobilitätsgeld“ als Abzug von Steuerschuld ersetzt werden, zum Beispiel in Höhe von einheitlich 11 Cent je Entfernungskilometer für alle Steuerpflichtigen.³ Ferner sollte dieser Abzug lang-

³ Stefan Bach et al. (2019): CO₂-Bepreisung für den Verkehrssektor? Bedeutung und Entwicklung der Kosten räumlicher Mobilität der privaten Haushalte bei ausgewählten verkehrspolitischen Instrumenten. Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, S. 49 f., 57 ([online verfügbar](#)).

fristig nur noch nach einem Arbeitsplatzwechsel zeitlich begrenzt möglich sein, ebenso die doppelte Haushaltsführung, sofern keine engeren familiären Bindungen zum bisherigen Wohnort vorliegen.

„Energiepreispauschale“: Pragmatischer Kompromiss mit kleineren Schönheitsfehlern, muss aber noch umgesetzt werden

Erwerbstätige sollen eine einmalige „Energiepreispauschale“ von 300 Euro erhalten. Die Pauschale ist einkommensteuerpflichtig, dadurch wird sie mit dem individuellen Grenzsteuersatz bei höheren Einkommen abgeschmolzen. Bei Arbeitnehmern soll die Leistung von den Arbeitgebern ausgezahlt sowie bei Anmeldung und Abführung der Lohnsteuer verrechnet werden. Im Einzelfall wird die Prämie also auch ausgezahlt, wenn die Lohnsteuerbelastung geringer ist („Negativsteuer“). Selbständige erhalten einen Vorschuss über eine einmalige Senkung ihrer Einkommensteuer-Vorauszahlung, eine Negativsteuerregelung ist dabei nicht vorgesehen, die volle Pauschale wird dann aber bei der Veranlagung im Folgejahr angesetzt und versteuert.

Nach den kurzfristig vorgelegten Änderungsanträgen sollen auch ausschließlich geringfügig Beschäftigte („Minijobs“) die Energiepreispauschale bekommen. In diesen Fällen soll aus Vereinfachungsgründen auf die Besteuerung verzichtet werden (in den Simulationsrechnungen der Abbildung oben wird noch angenommen, dass dieser Personenkreis die Leistung nicht bekommt). Die Begünstigung auch der Minijobs mit den vollen 300 Euro ohne Versteuerung ist eher fragwürdig. Denn Teilzeitarbeit wird – vor allem bei Ehefrauen – zu stark begünstigt durch die Pauschalbesteuerung von Minijobs sowie durch das Ehegattensplitting und die Familienmitversicherung in den Sozialversicherungen. Insoweit könnte man in diesen Fällen auf die Energiepreispauschale verzichten. Dann könnte man auch möglichen Missbrauch bei der Energiepreispauschale vermeiden, wenn Minijobber mit Hauptberuf die Leistung doppelt beziehen. Zumindest könnte man bei den Minijobbern die Energiepreispauschale angesichts der fehlenden Versteuerung pauschal reduzieren, zum Beispiel auf 250 Euro.

Rentner, Pensionäre und Bezieher von Arbeitslosengeld sollen keine Energiepreispauschale bekommen. Dies ist angesichts der potentiellen Belastungen von Haushalten mit niedrigem Einkommen durchaus fragwürdig – zumal viele Arbeitslose und vor allem Rentner die Grundversicherung nicht in Anspruch nehmen, deren Leistungen im Rahmen der Entlastungspakete aufgestockt werden. Allerdings steigen die Renten Anfang Juli deutlich.

Die Energiesteuerpauschale dürfte einschließlich der Minijobs knapp 10 Milliarden Euro kosten. Sie entlastet vor allem die Mittelschichten relativ stark, da in diesen Gruppen die Erwerb-

stätigen ein deutlich höheres Gewicht haben als bei unteren Einkommen (Abbildung). Bei Besser- und Hochverdienenden wird die Energiepreispauschale mit dem Einkommensteuertarif abgeschmolzen und fällt zudem in Relation zu deren hohen Nettoeinkommen weniger ins Gewicht.

Die Energiepreispauschale ist insoweit durchaus wirksam. Sie kostet aber relativ hohe Mindereinnahmen, wenn auch nur einmalig. Sie könnte stärker auf die unteren und mittleren Einkommen fokussiert werden, indem sie über den individuellen Grenzsteuersatz hinaus stärker abgeschmolzen würde. Dies würde allerdings die Steuertechnik komplizierter machen. Aufwändig ist die einmalige Abwicklung über Lohnsteuer, Einkommensteuer-Veranlagungen sowie bei Minijobs. Dies bedeutet einen gewissen Zusatzaufwand bei Arbeitgebern, Selbständigen und Finanzverwaltung, der allerdings angesichts des größeren Volumens und der Notwendigkeit einer zeitnahen Umsetzung vertretbar erscheint. Besser wäre es allerdings, wenn für künftige derartige Zwecke ein Transfersystem an alle Haushalte bereitstehen würde, mit dem man Direktzahlungen an alle privaten Haushalte schnell und unbürokratisch abwickeln kann, wie das geplante Klimageld (siehe unten).

Kinderbonus: Sinnvolle Entlastung für Familien

Familien werden von den hohen Energiepreisen stärker betroffen, da sie größere Wohnungen haben und als Erwerbstätige häufig längere Arbeitswege in Kauf nehmen. Daher ist der Einmalbonus beim Kindergeld in Höhe von 100 Euro je Kind eine sinnvolle Entlastung. Analog zum Corona-Kinderbonus der Jahre 2020 und 2021 erhalten auch Familien mit Grundsicherungsleistungen den Kinderbonus. Bei besser- und hochverdienenden Familien wird dagegen der Kinderbonus im Zuge der Einkommensteuerveranlagung im kommenden Jahr mit der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags verrechnet. Dadurch profitieren Familien ab dem achten Einkommensdezil letztlich kaum oder gar nicht von dieser Leistung, was in den Verteilungsanalysen berücksichtigt ist (Abbildung).

Umfassendes Klimageld auf den Weg bringen

Die Abstimmung der verschiedenen Sozialleistungen sowie deren Kombination mit der Einkommensteuer bleiben eine dauernde Herausforderung. Auch bei der Energiepreispauschale gibt es noch viele offene Fragen, etwa zur Einbeziehung in die Lohnsteuer, zur Behandlung von Minijobs oder von Selbständigen ohne Vorauszahlungen oder zur Versteuerung der Pauschale. Daher sollte für künftige Herausforderungen das im Koalitionsvertrag vereinbarte Kli-

mageld zügig auf den Weg gebracht werden, wie es im zweiten Entlastungspaket der Regierungskoalition auch vereinbart wurde. Damit könnten Direktzahlungen an alle privaten Haushalte schnell und unbürokratisch abgewickelt werden. Wenn dabei alle verfügbaren Informationen der Steuer- und Sozialbehörden zur Haushaltszusammensetzung und zum Einkommen genutzt werden, können die Leistungen auch nach dem Einkommen oder weiteren sozioökonomischen Merkmalen differenziert werden.