

Sozialer Ausgleich über das Steuerrecht

28. November 2025

Dr. Sophia Piotrowski, Universität Potsdam

Prof. Dr. Roland Ismer, Universität Potsdam

Gliederung

- I. Überblick über bestehende Instrumente
- II. Verteilungswirkungen und sozialer Ausgleich
- III. Rechtliche Vorgaben
- IV. Lehren aus den eingesetzten Instrumenten
- V. Grenzen
- VI. Fazit

I. Überblick über bestehende Instrumente

- Inhärente Gerechtigkeitsorientierung des deutschen Steuerrechts durch Ausrichtung am Leistungsfähigkeitsprinzip
 - Progressiver Einkommensteuertarif mit Grundfreibetrag, § 32a EStG
 - Objektives und subjektives Nettoprinzip
- Reflexartige Berücksichtigung der Belastungen aus klima- und energiepolitischen Maßnahmen

I. Überblick über bestehende Instrumente

- Darüber hinaus in jüngster Zeit drei besondere Maßnahmen im klima-/energiepolitischen Bereich:
 - Mobilitätsprämie
 - Gas-/Wärme Preisbremse
 - Energiepreispauschalen

I. Überblick über bestehende Instrumente

- **Mobilitätsprämie, §§ 101ff. EStG, VZ 2021-2026**
 - **Geringverdiener**
 - Beschränkt auf **Fernpendler** (ab 21 Entfernungskilometern)
 - 14 Prozent der Aufwendungen berücksichtigungsfähig (5,32 Cent/km)
 - **antragsgebunden**
 - Auszahlung bzw. Anrechnung auf Einkommensteuer, § 105 EStG

I. Überblick über bestehende Instrumente

- **Energiepreispauschalen, §§ 112ff. EStG, VZ 2022**
 - **Einmalzahlung** i.H.v. EUR 300 an Erwerbstätige
 - **Pauschale steuerpflichtig** zum jeweiligen Grenzsteuersatz
 - **Auszahlung an Arbeitnehmer durch Arbeitgeber**; im Übrigen über Veranlagung bzw. über Einkommensteuervorauszahlungsverfahren
 - Daneben Sonderregelungen für Rentner (steuerpflichtig, Abwicklung über Rentenkasse) sowie Studierende und Fachschüler (steuerfrei)

I. Überblick über bestehende Instrumente

- **Gas-/Wärmepreisbremse, §§ 123ff. EStG (a.F.)**
 - Einführung mit JStG 2022; **rückwirkende Aufhebung Ende 2023**
 - Steuerpflichtige einmalige verbrauchsabhängige Entlastung bei leitungsgebundenen Erdgaslieferungen an Letztverbraucher
 - **Komplex und administrativ sehr aufwendig:**
 - Einkünfte außerhalb des regulären Schemas zur Ermittlung des zu versteuernden Einkommens dem zu versteuernden Einkommen hinzuzurechnen
 - Versorger kennen anzuwendenden Steuersatz nicht; Finanzverwaltung nicht Höhe der Entlastung
 - Nachversteuerung

II. Verteilungswirkungen und sozialer Ausgleich

- Klima- und energiepolitische Maßnahmen führen häufig zu **finanziellen Belastungen**
- **Preisinstrumente** oft **regressiv**, was gesellschaftliche **Akzeptanz** in Frage stellt
- **Sozialer Ausgleich** als staatliche Maßnahmen, die darauf gerichtet, finanzielle Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen **gerechter** zu verteilen
- Jedenfalls: **Abfederung ungünstiger Verteilungswirkungen** klima- und energiepolitischer Maßnahmen
- Daneben immer **Integrität der klima-/ energiepolitischen Maßnahmen** im Blick behalten!

II. Verteilungswirkungen und sozialer Ausgleich

- Konzept der Verteilungswirkungen liegt gruppenbezogene Betrachtung zugrunde
- Arten von Verteilungswirkungen:
 - **Vertikale Verteilungswirkungen:** Maßnahmen wirken unterschiedlich stark auf Haushalte mit unterschiedlicher steuerlicher Leistungsfähigkeit

Bsp.: Haushalte mit niedrigen Einkünften bzw. geringem Vermögen oder die steuerliche Leistungsfähigkeit anderweitig mindernden Faktoren (Krankheit, Kinder...) werden stärker belastet
 - **Horizontale Verteilungswirkungen:** Maßnahmen wirken unterschiedlich stark auf Haushalte mit gleichem Einkommens- und Vermögensniveau

Bsp.: Kraftstoffsteuer hat stärkere Auswirkungen auf Landbewohner

II. Verteilungswirkungen und sozialer Ausgleich

- Abfederung von Verteilungswirkungen über das Steuerrecht?
 - Drei Ansätze denkbar:
 - Ausgestaltung von klimaschützenden steuerlichen Instrumenten mit Blick auf Verteilungswirkungen (**primärer Ansatz** – *Entlastung von Grundverbrauch bei Stromsteuer*)
 - Ausgleich außersteuerlicher finanzieller Belastungen über steuerliche Instrumente (**sekundärer Ansatz** – *Pendlerpauschale*)
 - Nachschärfung der Verteilungswirkungen von universellen Leistungen über das Steuerrecht (**tertiärer Ansatz** – *Energiepreispauschale*)
 - ABER: Ist das Steuerrecht das richtige Instrument?

III. Rechtliche Vorgaben

- Nur geringe Restriktionen aus **Sozialstaatsprinzip und Leistungsfähigkeitsprinzip**
 - **Sozialstaatsprinzip** führt zu Verpflichtung, die „Gleichheit fortschreitend bis zu dem vernünftigerweise zufordernden Maße zu verwirklichen“ (BVerfGE 5, 85 (206)); jedoch kaum konkrete Verpflichtungen abzuleiten
 - **Art. 3 GG, insbesondere Leistungsfähigkeitsprinzip**
 - **Steuern als Klimaschutzinstrument** → Berücksichtigung von Verteilungswirkungen als Teil der Belastungsentscheidung → geringe gleichheitsrechtliche Anforderungen
 - **Steuern als Mittel des sozialen Ausgleichs für außersteuerliche Belastungen** → Leistungsfähigkeitsprinzip kann für Sozialzwecknormen durchbrochen werden; Rechtfertigung durch Sozialstaatsprinzip

III. Rechtliche Vorgaben

- **Mögliches Problem hinsichtlich Finanzverfassung**
 - **Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** für Einkommensteuer
 - Steuerpflichtige Ausgleichszahlungen erfasst? → erfordert **inhaltlichen Zusammenhang** mit dem Steuerrecht
 - Zusammenhang bei **Energiepreispauschale** wohl gegeben (zweifelnd z.B. *Kanzler*, FR 2022, 641):
 - Direktauszahlung und nachgelagerte Besteuerung hätte Steueraufkommen reduziert und zu Befolgungslasten geführt
 - Einordnung in progressiven Tarif vermeidet Sprungstellen und mildert ungünstige Verteilungswirkungen ab

III. Rechtliche Vorgaben

- Nur geringe Restriktionen aus Europarecht
 - **Grundfreiheitenproblem** bei territorialer Beschränkung von Förderanreizen und Verknüpfung universaler Belastungen und Entlastungen nur für Inländer
 - **Beihilferecht** u.U. verletzt, wenn Unternehmen (mit) entlastet werden
 - Bestehende **sekundärrechtliche Bindungen** zu beachten (Bsp.: Umsatzsteuer und Stromsteuer)

IV. Lehren aus den eingesetzten Instrumenten

- Einkommensteuer wegen ihrer **Individualisierung** grundsätzlich zur Erreichung bestimmter Verteilungsziele einsetzbar
- **Wichtig aber:**
 - Einpassung in hergebrachtes **System der Einkommensteuer (reduziert Komplexität)**
 - **Administrierbarkeit** beachten → Über welche Informationen verfügt Finanzverwaltung? Zusätzlicher Aufwand für Arbeitgeber?
 - **Automatisierte Leistungsgewährung** gegenüber antragsgebundenen Leistungen bzw. Notwendigkeit der Veranlagung vorzugswürdig → Vermeidung von Take up-Problemen und umgekehrt Sicherstellung der Besteuerung

→ Energiepreispauschale insoweit am besten!

IV. Lehren aus den eingesetzten Instrumenten

- **Insbesondere: Take up-Probleme**
 - **Ziel:** Vorteile sollen allen berechtigten Haushalten zugute kommen, und zwar insbesondere den weniger leistungsfähigen
 - **Aber: steuerlich leistungsfähigere Haushalte**
 - sind regelmäßig deutlich besser beraten
 - können bei Steuervergünstigungen notwendigen Eigenanteil aufbringen
 - können auf Steuererstattung nach Ablauf des Veranlagungszeitraums warten
 - müssen veranlagen bzw. beantragen dies ohnehin freiwillig
- Steuerliche Vergünstigungen kommen daher häufig vornehmlich diesen Haushalten zugute!

V. Grenzen

- **Steuerlich am wenigsten leistungsfähige Haushalte** können über Ausgleichsmaßnahmen im **Einkommensteuerrecht** kaum erreicht werden
- Entlastung durch Abzug von der Bemessungsgrundlage kann selbst **ungünstige Verteilungswirkungen haben**; daher etwa Abzüge von Steuerschuld vorzugswürdig
- **Mangelnde Zielgenauigkeit** der Feinsteuierung über Steuerrecht → Inzidenz von Steuern und Steuervergünstigungen ex ante kaum abschätzbar
- **Verbrauchsteuern** schwer individualisierbar

VI. Fazit

- Steuerrecht kann zur **Steigerung der Akzeptanz** klima- und energiepolitischer Maßnahmen eingesetzt werden
- **Ausgestaltung** muss gesellschaftlich und politisch ausgehandelt werden
 - **Umsetzbarkeit und Administrierbarkeit** zentral
 - **Take-up Problematik** bewältigen
 - **Integrität der klimaschützenden Maßnahmen** beachten → glaubwürdiger Transitionspfad erforderlich und Arbeit mit Übergangsregelungen
- **Sozialen Ausgleich** bei klimaschützenden Instrumenten **unmittelbar mitdenken!**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Sophia Piotrowski & Prof. Dr. Roland Ismer
Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam
sophia.piotrowski@uni-potsdam.de
roland.ismer@uni-potsdam.de