

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 3. November 2025

Stellungnahme

zum „Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025“ der Bundesregierung
und zum Antrag „Berufstätige Pendler sofort entlasten – Entfernungspauschalen für Kraftfahrzeuge ab dem ersten Kilometer auf 50 Cent erhöhen und an die Preisentwicklung anpassen“ der Fraktion der AfD

1. Vorbemerkungen

Gegenstand dieser Stellungnahme ist zum einen der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des Steueränderungsgesetzes 2025 (Deutscher Bundestag 2025b). Derselbe enthält neben einigen Regelungen eher technischer Art auch Maßnahmen, welche die umsatzsteuerliche Behandlung der Gastronomie, die Berücksichtigung der Fahrtkosten von Berufspendlern und verschiedene (nicht ausschließlich steuerrechtliche) Aspekte des Gemeinnützigkeitsrechts betreffen. Zu den wichtigsten Einzelmaßnahmen in den genannten drei Bereichen soll im Folgenden Stellung genommen werden. Zum anderen hat die Fraktion der AfD einen ergänzenden Antrag zur umfassenden Neuregelung der Entfernungspauschale und der Mobilitätsprämie im Einkommensteuerrecht gestellt (Bundestag 2025a), auf welchen im Rahmen der Diskussion der diesbezüglichen von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen eingegangen werden soll.

2. Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen

Der Gesetzentwurf sieht vor, durch die Neufassung des § 12 Abs. 2 Nr. 15 UStG „Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, mit Ausnahme der Abgabe von Getränken“ (Deutscher Bundestag 2025b, 9) ab dem 1. Januar 2026 dauerhaft dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von sieben Prozent zu unterwerfen. Ziel ist laut Regierung „die wirtschaftliche Unterstützung der Gastronomiebranche“ (Deutscher Bundestag 2025b, 32). Es kann davon ausgegangen werden, dass dieses Ziel erreicht wird, da die Umsatzsteuersenkung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht zu Preissenkungen, sondern zu einer Erhöhung der Gewinne führen wird. Ob dadurch der erhoffte Effekt eintritt und die Branche tatsächlich auf Dauer gestärkt und die betreffenden Arbeitsplätze tatsächlich auf Dauer erhalten werden, ist freilich eine andere Frage. Es ist zu vermuten, dass Maßnahmen an anderer Stelle – insbesondere der Abbau der vielfältigen und sehr kostenintensiven bürokratischen Lasten – zweckdienlicher gewesen wären.

Nicht zu bestreiten sein dürfte, dass, wie behauptet, einerseits die Abgrenzungsschwierigkeiten (z.B. zwischen Restaurantessen und Cateringleistungen) und andererseits die Wettbewerbsverzerrungen zwischen Restaurants und Essenslieferdiensten entfallen (Deutscher Bundestag 2025b, 32).

Allerdings ist dem Bundesrechnungshof zuzustimmen, wenn er vor der Einführung immer neuer Ermäßigungstatbestände warnt, die nicht nur zu erheblichen Einnahmeausfällen, sondern auch zu einer immer größeren Verkomplizierung des Umsatzsteuerrechts führen würden (Bundesrechnungshof 2025, 7-8). Notwendig wären stattdessen eine grundlegende Bestandsaufnahme und Überarbeitung des Katalogs der Steuerermäßigungen – und eine Prüfung auf deren Effektivität, Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit (Bundesrechnungshof 2024).

Dabei müsste man es aber nicht belassen: Man könnte darüber nachdenken, den ermäßigten Steuersatz ganz zu streichen und zum Ausgleich den Regelsteuersatz so weit zu senken, dass die Gesamtbelastung der Bürger durch die Umsatzsteuer nicht zunimmt. Dies wäre der konsequenteste Weg sowohl zur Vermeidung von Abgrenzungsproblemen und Wettbewerbsverzerrungen als auch zur Vereinfachung des Umsatzsteuerrechts.

3. Die Anhebung der Entfernungspauschale

Im Folgenden sollen sowohl die Pläne der Bundesregierung hinsichtlich der Neuregelung der Entfernungspauschale als auch der diesbezügliche Teil des Antrags der Fraktion der AfD diskutiert werden.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Entfernungspauschale des § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG dauerhaft auf 38 Cent pro Entfernungskilometer anzuheben (Deutscher Bundestag 2025b, 8-9). Damit entfallen sowohl die Begrenzung auf 30 Cent für jeden der ersten 20 Entfernungskilometer als auch die zeitliche Befristung der bisherigen Regelung bis 2026. Beibehalten werden soll aber die Begrenzung der insgesamt berücksichtigungsfähigen Fahrkosten auf € 4.500 pro Jahr (außer bei der Nutzung von Kraftfahrzeugen). Die dauerhafte Erhöhung der Entfernungspauschale auf 38 Cent soll auch für die Familienheimfahrten bei doppelter Haushaltsführung gelten (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 EStG).

Angesichts der hohen (und voraussichtlich weiter zunehmenden) Belastung der ein Kraftfahrzeug nutzenden Berufspendler durch die CO₂-Abgabe (und künftig durch die Kosten infolge des EU-ETS-2) ist die Erhöhung der Entfernungspauschale zu begrüßen. Sowohl die zeitliche Befristung als auch die niedrigere Pauschale für die ersten 20 Entfernungskilometer waren ohnehin nicht nachvollziehbar. Allerdings bleibt die Entfernungspauschale mit 38 Cent pro

Entfernungskilometer in den Fällen, in denen ein Kraftfahrzeug genutzt wird, weiterhin deutlich hinter den tatsächlich entstehenden Kosten zurück. Selbst bei einem Auto der Kompaktklasse wie dem VW Golf betragen die Gesamtkosten pro gefahrenen Kilometer je nach Motorisierung zwischen 53 und 89 Cent (ADAC 2025) – pro Entfernungskilometer also zwischen € 1,06 und € 1,78. Von daher besteht immer noch ein großer Nachholbedarf im Fall von Berufspendlern, die ein Auto nutzen. Dagegen erscheinen 38 Cent bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel mehr als angemessen. Im Gegenteil, Inhaber eines Deutschlandtickets zum Preis von künftig € 63,00 pro Monat werden ab einer monatlichen Fahrtstrecke von 166 Entfernungskilometern (was bei 20 Arbeitstagen pro Monat einer Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz von nur knapp über acht Kilometern entspricht) sogar überkompensiert. *A fortiori* findet eine solche Überkompensation bei Fußgängern und Radfahrern statt.

Hier setzt der Antrag der Fraktion der AfD an. Sie fordert, die Entfernungspauschale verkehrsmittelabhängig zu differenzieren (Deutscher Bundestag 2025a, 1), da die gegenwärtige (und die von der Bundesregierung geplante zukünftige) Regelung einerseits Autofahrer benachteiligen und andererseits die Nutzer anderer Verkehrsmittel ungerechtfertigterweise bevorzugen würde. Deshalb sollen für die Nutzung eines Kraftfahrzeugs 50 Cent pro Entfernungskilometer anerkannt werden, wohingegen sich die Pauschalen für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel an den tatsächlich entstehenden Kosten orientieren sollen und für Wege zu Fuß gar keine Entfernungspauschale mehr gewährt werden soll (Radfahrer werden in dem Antrag nicht erwähnt, sodass an dieser Stelle nur spekuliert werden kann, wie diese behandelt werden sollen). Es soll weder eine zeitliche Befristung noch eine Begrenzung des insgesamt möglichen Werbungskostenabzugs geben.

Es lassen sich zwar gute Argumente für die geforderte Differenzierung der Entfernungspauschale vorbringen, doch würde dadurch der bürokratische Aufwand, und hier vor allem die Kontrollkosten, erheblich steigen. Wie will man Radfahrern oder Busfahrgästen nachweisen, dass sie tatsächlich diese Verkehrsmittel und nicht etwa ihr eigenes oder ein zur Nutzung überlassenes Auto benutzen? Schon die bestehende Regelung ist schließlich sehr missbrauchsanfällig und weist erhebliche Vollzugsdefizite auf (Bundesrechnungshof 2025, 6-7). Mit der vorgeschlagenen Differenzierung würden die Missbrauchsmöglichkeiten und Bürokratiekosten wahrscheinlich ein solches Ausmaß annehmen, dass man auch gleich zum Nachweis der tatsächlich entstandenen Kosten übergehen könnte. Von daher erscheint die einheitliche Entfernungspauschale, obwohl sie zugegebenermaßen Ungleiches gleich behandelt, dennoch als das geringere Übel.

Allerdings kann und muss an dieser Stelle am Beispiel der Entfernungspauschale der Abzug gemischt veranlasster Aufwendungen grundsätzlich in Frage gestellt werden. Denn eigentlich sind solche Aufwendungen laut § 12 Nr. 1 EStG nicht abzugsfähig – nicht zuletzt wegen der Probleme bei der Abgrenzung zwischen privat und beruflich bzw. betrieblich veranlassten Aufwendungsteilen. Dies gilt insbesondere für die Kosten für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, welche nur aus der privat veranlassten Wahl des Wohnorts resultieren und deren Abzug als Werbungskosten deshalb im Grundsatz nicht gerechtfertigt ist. Die angesichts der hohen Einkommensteuerbelastung und der zunehmenden Belastung durch mit politischen Eingriffen verursachte Kosten (insbesondere im Zusammenhang mit Energie- und Klimapolitik) notwendige Entlastung der Bürger und Steuerzahler sollte daher nicht, so wie dies bisher die Regel ist, durch die Schaffung von Sonder- und Ausnahmeregelungen (wie etwa die Anerkennung eigentlich nicht abzugsfähiger Aufwendungen) geschehen. Denn dies ist nicht nur nicht systemkonform, sondern auch mit erheblichen Bürokratiekosten und hohem Erfüllungsaufwand verbunden. Der bessere, weil systemkonforme, bürokratiekostensparende und

effizienzsteigernde Weg bestünde darin, die Einkommensteuer generell zu senken und dafür Ausnahmetatbestände und Sonderregelungen entweder ersatzlos abzuschaffen oder durch einen allgemeinen Werbungskostenpauschbetrag zu ersetzen. Mit anderen Worten, Ziel der Steuerpolitik sollte eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei Absenkung der Steuersätze sein. Aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht ist es nämlich besser, den Bürger grundsätzlich niedriger zu besteuern, als ihn erst durch hohe Steuersätze zu überlasten und dann mit steuersystematisch ungerechtfertigten Vergünstigungen punktuell zu entlasten. Zu letzteren gehört auch die Entfernungspauschale – und zwar unabhängig davon, wie hoch dieselbe ist und ob sie differenziert wird oder nicht. Erste Schritte zum Zurückschneiden des Wildwuchses dieser Vergünstigungen hat vor Kurzem die Expertenkommission „Bürgernahe Einkommenssteuer“ des Bundesfinanzministeriums vorgeschlagen (Bundesministerium der Finanzen 2024) – bislang freilich ohne politische Resonanz.

Im Zusammenhang mit der Erhöhung bzw. Anpassung der Entfernungspauschale hat die Fraktion der AfD eine nicht nur diese Pauschale betreffende Forderung gestellt: Sie verlangt eine automatische Anpassung nicht nur der Entfernungspauschale, sondern aller „Freigrenzen, Freibeträge, Pauschalen und Höchstbeträge“ an die Inflation (Deutscher Bundestag 2025a, 2). Selbstverständlich muss dieser Automatismus auch für die Tarifeckwerte gelten, die an der zitierten Stelle nicht und erst im Rahmen der Antragsbegründung (Deutscher Bundestag 2025a, 6) erwähnt werden. Dieser Forderung ist auf jeden Fall zuzustimmen. Denn angesichts der Inflationserfahrungen der jüngsten Vergangenheit und der die Geldwertstabilität weiter gefährdenden Tendenzen der Geldpolitik der EZB ist die Einführung eines solchen Automatismus mehr als überfällig.

4. Die Anhebung der Mobilitätsprämie

Sowohl die Bundesregierung als auch die Fraktion der AfD schlagen Änderungen bei der Mobilitätsprämie vor, die weitgehend analog den entsprechenden Forderungen bezüglich der Entfernungspauschale sind. Die Mobilitätsprämie des § 101 EStG wird denjenigen Steuerpflichtigen ausgezahlt, die schon vor Abzug ihrer fahrtkostenbedingten Werbungskosten ein zu versteuerndes Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags haben und deshalb nicht vom Abzug dieser Werbungskosten von der Bemessungsgrundlage profitieren würden.

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Mobilitätsprämie nicht mehr nur bis einschließlich 2026, sondern unbefristet zu gewähren – allerdings weiterhin erst ab dem 21. vollem Entfernungskilometer (Deutscher Bundestag 2025b, 9).

Die Fraktion der AfD möchte die Mobilitätsprämie nicht nur entfristen und ab dem ersten Entfernungskilometer gewähren, sondern entsprechend ihrer Pläne zur Entfernungspauschale differenzieren (Deutscher Bundestag 2025a, 2).

Beide Ansätze gehen am eigentlichen Problem vorbei: Die Mobilitätsprämie stellt nämlich einen Fremdkörper im Einkommensteuerrecht dar. Denn grundsätzlich kann die Berücksichtigung von Werbungskosten (oder Betriebsausgaben) bei der Einkommensteuer natürlich nur dann zu Zahlungen an den Steuerpflichtigen führen, wenn dieser Steuern in einer Höhe gezahlt hat, die seine Einkommensteuerschuld nach Berücksichtigung der entsprechenden Werbungskosten übersteigt. Insofern das zu versteuernde Einkommen schon vor Abzug der Werbungskosten den Grundfreibetrag unterschreitet, bis zu welchem keine Einkommensteuer fällig wird, kann natürlich die Berücksichtigung von Werbungskosten auch nicht zur Rückerstattung von Steuern führen. Das liegt in der Natur der Sache und ist bei einem Einkommensteuertarif mit Grundfreibetrag unvermeidbar. Derselbe dient ja gerade der Entlastung von Niedrigverdienern

und soll diesen ermöglichen, Einkünfte in einer Höhe steuerfrei zu vereinnahmen, welche die Absicherung des Existenzminimums erlaubt – und damit auch die Finanzierung der Mobilität. Eine darüberhinausgehende Subventionierung bestimmter Aktivitäten (in diesem Fall der Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz) durch direkte Zahlungen des Finanzamts ist steuersystematisch nicht zu rechtfertigen. Die Mobilitätsprämie sollte also nicht etwa entfristet, sondern vielmehr umgehend abgeschafft werden. Tatsächlich hätte sie gar nicht erst eingeführt werden dürfen.

5. Neuregelungen im Gemeinnützigkeitsrecht

Die Bundesregierung beabsichtigt im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 2025 auch, verschiedene Änderungen des Gemeinnützigkeitsrechts vorzunehmen (Deutscher Bundestag 2025b, 10-11), von denen nur die wichtigsten hier angesprochen werden sollen: Die Freigrenze für Einnahmen aus dem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, bis zu der Körperschaft- und Gewerbesteuer auf die entsprechenden Gewinne nicht erhoben wird (§ 64 Abs. 3 AO), soll von € 45.000 auf € 50.000 pro Jahr erhöht werden; bei Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten (also aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und aus Zweckbetrieb) von nicht mehr als € 50.000 pro Jahr soll die Pflicht zur Sphärenzuordnung dieser Einnahmen entfallen (§ 64 Abs. 3 AO); die Einnahmengrenze, ab der die Pflicht zur zeitnahen Mittelverwendung und zur Erstellung eines Mittelverwendungsnachweises greift (§ 55 Abs. 1 Nr. 5 AO), soll von € 45.000 auf € 100.000 pro Jahr angehoben werden; die Errichtung und der Betrieb von Photovoltaikanlagen und anderen Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien soll gemäß der neuen Nr. 11 von § 58 AO dergestalt privilegiert werden, dass die entsprechende Verwendung von Mitteln einer steuerbegünstigten Körperschaft unschädlich für deren Gemeinnützigkeit ist; die Vergütungsgrenzen von § 31a Abs. 1 und § 31b Abs. 1 BGB für Haftungsbeschränkungen und Freistellungsansprüche soll auf € 3.300 pro Jahr angehoben werden.

Grundsätzlich sind Regelungen zur Verwaltungsvereinfachung und zur Entlastung der Bürger und der Wirtschaft von bürokratischen Kosten zu begrüßen.

Allerdings stellt sich die Frage, ob es wirklich gerechtfertigt ist, den wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb steuerbegünstigter Körperschaften bis zu der vorgeschlagenen Einnahmenhöhe von der Ertragsbesteuerung zu befreien. Schließlich gibt es Kleinunternehmen, die auch keine höheren Einnahmen erzielen und voll besteuert werden, sodass es insoweit zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann. In der Gesetzesbegründung wird beispielhaft angeführt, dass dadurch Vereine bei der Durchführung von Vereinsfesten von unnötiger Bürokratie entlastet werden würden (Deutscher Bundestag 2025b, 36). Allerdings profitieren von dieser Vergünstigung nicht nur Sport- und Heimatvereine, sondern auch Abmahnvereine oder dubiose NGOs.

Was die Sphärenzuordnung angeht, so soll die vorgeschlagene Erleichterung nur für Ertragsteuern, nicht aber für die Umsatzsteuer gelten. Deshalb müssen Körperschaften, die entweder die Kleinunternehmerregelung von § 19 UStG nicht in Anspruch nehmen oder die entsprechenden Schwellenwerte überschreiten, weiterhin eine Unterscheidung zwischen den Sphären „wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb“ (19% Steuersatz) und „Zweckbetrieb“ (7% Steuersatz) vornehmen – selbst wenn ihre gesamten Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten die neue Grenze von € 50.000 pro Jahr nicht überschreiten. Auf diese Inkonsistenz hat auch der Bundesrechnungshof (2025, 8-9) bereits hingewiesen.

Dass zukünftig Mittel steuerbegünstigter Körperschaften in unbegrenzter Höhe (!) nicht satzungsgemäß verwendet werden dürfen, ohne dadurch die Gemeinnützigkeit der betreffenden Körperschaften zu gefährden, falls diese Mittelverwendung der Errichtung oder dem Betrieb

von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien dient, ist mit den Prinzipien des Gemeinnützigkeitsrechts (im Sinne von § 55 AO) nicht zu vereinbaren – und stellt damit ein weiteres Indiz für den Willen der Bundesregierung dar, an der ineffektiven und ineffizienten Energie- und Klimapolitik trotz deren desaströser ökonomischer Konsequenzen unbeirrt festzuhalten.

Abschließend sei angemerkt, dass die Änderung haftungsrechtlicher Regelungen des BGB in einem Steueränderungsgesetz natürlich nichts zu suchen hat.

6. Schlussbemerkungen

Der vorliegende Gesetzentwurf soll nach Ansicht der Bundesregierung dazu beitragen, „Wohlstand und Arbeitsplätze langfristig zu sichern“ (Deutscher Bundestag 2025b, 1). Dass dies gelingen wird, darf bezweifelt werden. Denn dieser Gesetzentwurf beinhaltet zwar einzelne, durchaus begrüßenswerte Maßnahmen, wie etwa verschiedene Verwaltungsvereinfachungen oder die überfällige Erhöhung der Entfernungspauschale. Das ändert aber nichts daran, dass solche und ähnliche Maßnahmen im Wesentlichen ein bloßes Kurieren an Symptomen darstellen und damit die grundsätzlichen Probleme des deutschen Steuersystems nicht zu lösen vermögen – Probleme, die sich wie folgt beschreiben lassen:

„Das deutsche Steuer,system‘ steht für die deutsche Krankheit: Es ist unverständlich, undurchsichtig, leistungsfeindlich und ein Wachstumshemmnis erster Güte: Mit aufwändigster Steuerbürokratie und überbordender Regelungsdichte, mit den höchsten europäischen Steuersätzen und perfektionistischem Streben nach Einzelfallgerechtigkeit wurden nur Ungerechtigkeit für alle und ein verbreiteter Überdross an der Steuerwirklichkeit erreicht.“ (Stiftung Marktwirtschaft 2006, 3)

Nur mit einer umfassenden und radikalen Steuerreform kann es gelingen, dass dieses Verdikt endlich seine Gültigkeit verliert.

Literatur

- ADAC. 2025. Übersicht: *Autokosten aller Modelle von A-Z*. 29. Oktober. https://assets.adac.de/Autodatenbank/Autokosten/autokostenuebersicht_s-v.pdf.
- Bundesministerium der Finanzen. 2024. *Weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung. Wege zu einer bürgerfreundlichen Einkommensteuer. Abschlussbericht der Expertenkommission „Bürgernahe Einkommensteuer“*. 2. Aufl. Berlin.
- Bundesrechnungshof. 2024. *Maßnahmen des Bundesministeriums der Finanzen zur Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*. 24. Mai. https://www.bundesrechnungshof.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Berichte/2024/reform-ermaessigter-umsatzsteuersatz-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=.
- Bundesrechnungshof. 2025. *Regierungsentwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestags*. 8. Oktober.
- Deutscher Bundestag. 2025a. *Antrag „Berufstätige Pendler sofort entlasten – Entfernungspauschalen für Kraftfahrzeuge ab dem ersten Kilometer auf 50 Cent erhöhen und an die Preisentwicklung anpassen“*. Drucksache 21/2363. 22. Oktober. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/023/2102363.pdf>.
- Deutscher Bundestag. 2025b. *Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025*. Drucksache 21/1974. 6. Oktober. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/019/2101974.pdf>.
- Stiftung Marktwirtschaft. 2006. *Kommission „Steuergesetzbuch“*. Steuerpolitisches Programm. 30. Januar. Berlin.