
Prioritäten setzen, Steuergeschenke vermeiden

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 10. November 2025 zum Steueränderungsgesetz 2025

Prof. Dr. Sebastian Dullien, Dr. Katja Rietzler, Dr. Silke Tober

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

7.11.2025

Das Wichtigste auf einen Blick:

Die geplante Senkung der Umsatzsteuer auf Speisen in der Gastronomie sowie die Anhebung der Entfernungspauschale sind aus mehreren Gründen nicht zu empfehlen. Zum einen sind die Haushalte der Gebietskörperschaften – wenn man vom Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität und der Bereichsausnahme für Verteidigung absieht – sehr angespannt. Zusätzliche Maßnahmen mit negativen fiskalischen Auswirkungen sollten daher nur dann ergriffen werden, wenn sie eindeutig dem zentralen Ziel dienen, die deutsche Wirtschaft auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen. Bezüglich dieses Ziels sind hier betrachteten Maßnahmen des Steueränderungsgesetzes 2025 nicht prioritär. Sie begünstigen zudem Haushalte mit hohem Einkommen. Es wird empfohlen auf diese Maßnahmen zu verzichten.

Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme greift zwei Maßnahmenbereiche des Entwurfs eines Steueränderungsgesetzes 2025 heraus:

- a) Die geplante Senkung des Umsatzsteuersatzes für Speisen in der Gastronomie
- b) Die Anhebung der Entfernungspauschale auf 38 Cent ab dem ersten Entfernungskilometer sowie die Aufhebung der zeitlichen Befristung der Mobilitätsprämie (die weiterhin erst ab dem 21. Entfernungskilometer greift).

Die Senkung des Umsatzsteuersatzes für Speisen in der Gastronomie und die Anhebung der Entfernungspauschale haben zusammen einen Anteil von über 99 % an der vollen Jahreswirkung der Maßnahmen des Gesetzes insgesamt. Relativ zu den Mindereinnahmen infolge der Anhebung der Entfernungspauschale, die von 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2026 auf 2,0 Mrd. Euro anwachsen (jeweils volle Jahreswirkung), sind die fiskalischen Auswirkungen der Aufhebung der zeitlichen Befristung der Mobilitätsprämie mit jährlich 20 Millionen Euro ab 2027 allerdings vernachlässigbar.

Haushaltslage der Gebietskörperschaften verbietet Steuersenkungen

Die Grundgesetzänderung vom März 2025 hat die Schuldenbremse massiv gelockert. Mit dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität, der Bereichsausnahme für Verteidigungsausgaben und der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit für die Länder wurden mittelfristig zusätzliche Verschuldungsspielräume in dreistelliger Milliardenhöhe geschaffen. Gleichzeitig zeigen sich jenseits dieser Ausnahmen von der Schuldenbremse deutliche Lücken – nicht nur im Bundeshaushalt, wo die mittelfristige Finanzplanung ab 2027 einen wachsenden „Handlungsbedarf“ in zweistelliger Milliardenhöhe ausweist (Deutscher Bundestag 2025).¹ Auch die Finanzlage der Bundesländer hat sich zuletzt verschlechtert (Deutsche Bundesbank 2025) und die kommunalen Spitzenverbände erwarten in den kommenden Jahren hohe Defizite und eine sehr angespannte Haushaltslage (Deutscher Städtetag 2025).

Vor diesem Hintergrund war bereits die in diesem Sommer verabschiedete Senkung des Körperschaftsteuersatzes um jeweils einen Prozentpunkt in den Jahren 2028 bis 2032 ein großer Fehler (Dullien und Rietzler 2025). Mindereinnahmen von über 2 Mrd. Euro pro Prozentpunkt des Körpersteuersatzes jeweils gesondert für den Bund und die Länder tragen nennenswert zu den Haushaltsschwierigkeiten bei und dürften sich über die Verbundquote im kommunalen Finanzausgleich auf die Kommunen auswirken. Die Körperschaftsteuersenkung der neuen Bundesregierung birgt bereits die große Gefahr, dass Mittel aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) statt für zusätzliche Investitionen für bereits geplante Investitionen verwendet werden und mit den freiwerdenden Mitteln die Lücken in den Haushalten geschlossen werden. Jede weitere Steuersenkung mit Mindereinnahmen für Länder und Kommunen erhöht diese Gefahr, da bisher keine Vorkehrungen für die Zusätzlichkeit von aus dem SVIK finanzierten Investitionen getroffen wurden.

¹ Infolge der Herbstprojektion der Bundesregierung und der Steuerschätzung vom Oktober 2025 haben sich die ursprünglich ausgewiesenen jährlichen Handlungsbedarfe jeweils um einstellige Milliardenbeträge vermindert.

Maßnahmen nicht problemadäquat

Problemlage und zielführende Maßnahmen

Die deutsche Wirtschaft befindet sich infolge mehrfacher Schocks und Krisen seit längerem in einer ausgeprägten Schwächephase. So sind die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine für unsere Energieversorgung noch nicht überwunden und das außenwirtschaftliche Umfeld hat sich durch die zunehmend protektionistische Politik der USA und den durch offensive Industriepolitik beförderten Wandel Chinas vom Absatzmarkt zum ernsthaften Konkurrenten nicht nur auf dem chinesischen Markt, sondern auch auf Drittmärkten erheblich verschlechtert. Das stark exportorientierte Geschäftsmodell der deutschen Wirtschaft ist damit massiv unter Druck geraten. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sollten daher darauf ausgerichtet sein, die Wachstumsschwäche insgesamt zu überwinden. Priorität sollten dabei solche Maßnahmen haben, die zu einer Modernisierung der Infrastruktur, einer Erhöhung der Produktivität, einer Förderung der Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und einer umfassenden Digitalisierung und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung führen.

Maßnahmen des Gesetzentwurfs gehen an den Problemen vorbei

Die Umsatzsteuersenkung für Speisen in der Gastronomie leistet keinen Beitrag, um wichtige Probleme der deutschen Wirtschaft zu lösen. Laut Begründung des Gesetzentwurfs soll sie das auch nicht. In der Begründung heißt es:

„Ziel der Maßnahme ist die wirtschaftliche Unterstützung der Gastronomiebranche. Außerdem sollen Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Je nachdem, ob und wie stark die Steuersatzreduktion an die Kunden weitergegeben wird, können entweder die Margen der Unternehmen und damit ihre Investitionsspielräume steigen oder die Preise für Gastronomiedienstleistungen sinken und damit die Nachfrage nach diesen zunehmen.“

Dabei wird nicht begründet, warum genau dieser eine Wirtschaftsbereich pauschal durch eine Umsatzsteuersenkung subventioniert werden soll und es wird deutlich, dass die Bundesregierung nicht einmal eine grobe Vorstellung von der Steuerinzidenz hat. Zudem scheint die Maßnahme genau solchen Betrieben wenig zu helfen, die die Hilfe vielleicht am ehesten bräuchten. So weist die Steuerexpertin Dominika Langenmayr in ihrer Stellungnahme für den Ausschuss für Tourismus des Bundestags darauf hin, dass die geplante Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie in besonderem Maße umsatzstarken Gastronomiebetrieben und der Systemgastronomie in Ballungsgebieten zugute kommen würde und weniger geeignet sei, kleinere Betriebe in ländlichen Gebieten, die nur geringe Umsätze aufweisen, zu fördern (Langenmayr 2025).

Wenn es nicht gelingen sollte, die deutsche Wirtschaft wieder auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen, dann dürfte auf Dauer auch eine niedrige Umsatzsteuer der Gastronomiebranche nicht wirklich helfen. Sinnvoller wäre es angesichts knapper Mittel und ganz konkreter Problemlagen, die nicht primär in der Gastronomie verortet sind, den Fokus ganz klar auf die im vorangegangenen Abschnitt genannten Ziele zu setzen. Eine generelle Belebung der Wirtschaftsaktivität dürfte dann infolge einer steigenden Beschäftigung, steigender Einkommen und einer Reduktion der nach wie vor erhöhten Sparneigung am Ende auch der Gastronomie zugute kommen.

Ebensowenig wie die Umsatzsteuersenkung in der Gastronomie erscheint eine Anhebung der Entfernungspauschale für die ersten 20 Kilometer in der aktuellen Situation prioritär. Die knappen Mittel sollten gezielter verwendet werden.

Maßnahmen verteilungspolitisch unausgewogen

Mehrwertsteuersenkung begünstigt Besserverdienende

Wie oben schon beschrieben, ist nicht klar, inwieweit die Gastronomie eine Mehrwertsteuersenkung an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergeben würde, d.h. zu welchem Teil die Mehrwertsteuersenkung zu höheren Gewinnmargen der Gastronomie oder zu niedrigeren Preisen führen würde.² Je nach Rahmenbedingung, betroffenen Branchen und Produkten wurde in der Vergangenheit eine mehr oder weniger große Weitergabe der Steuersatzänderungen beobachtet. Bei der Senkung der Mehrwertsteuer auf Hotelübernachtungen 2010 finden Untersuchungen etwa keinerlei Evidenz einer Weitergabe der Steuerersparnis an die Konsument:innen (Wagner et al. 2014). Bei der temporären Mehrwertsteuersenkung 2020/21 dagegen finden Fuest et al. (2025), dass in ihrem Sample aus dem Einzelhandel etwa 70 % der Steuerersparnis im Endpreis weitergegeben wurde.

Würde die Senkung der Mehrwertsteuer auf Speisen im Gastgewerbe tatsächlich in niedrigeren Preisen weitergegeben, dann würden allerdings einkommensstarke Haushalte absolut und relativ stärker profitieren als Haushalte mit mittlerem und niedrigem Einkommen, da der Anteil der Ausgaben für Besuche in Restaurants, Kantinen und Ähnlichem an den Konsumausgaben mit höherem Einkommen steigt.

² Genauer geht es bei der Frage nicht notwendigerweise um Preissenkungen relativ zu den vor der Senkung des Steuersatzes vorherrschenden Preisen, sondern um Preissenkungen relativ zu einem Basisszenario, dass sich ohne Steuersatzsenkung eingestellt hätte.

**Tabelle: Relative und absolute haushaltsspezifische Effekte im Jahr 2026
– Mehrwertsteuersenkung von 19 % auf 7 % auf Speisen im Gastgewerbe –**

Haushaltstyp	Nettoeinkommen 2018 (Euro)	Inflationwirkung (Prozentpunkte)	Einsparung (Euro)
Paare mit 2 Kindern unter 18 Jahren**	2.000–2.600	-0,18	61
Paare mit 2 Kindern unter 18 Jahren	3.600–5.000*	-0,23	122
Paare mit 2 Kindern unter 18 Jahren	≥ 5.000	-0,28	202
Paare (ohne Kinder im Haushalt)	3.600–5.000*	-0,28	142
Alleinerziehende mit 1 Kind	2.000–2.600*	-0,22	68
Alleinlebende	< 900	-0,17	22
Alleinlebende	1.500–2.000*	-0,22	52
Alleinlebende	2.000–2.600	-0,27	76
Alleinlebende	≥ 5.000	-0,29	155
Nachr. Verbraucherpreisindex (VPI)		-0,21	

* Einkommensklasse des Medianhaushalts des Haushaltstyps.

** Mehrere Angaben der „Paare mit 2 Kindern (2.000-2.600 €)“ sind laut Statistischem Bundesamt sehr unsicher, weil nur eine geringe Zahl von Haushalten Angaben gemacht hat.

Quellen: Statistisches Bundesamt, IMK Inflationsmonitor; Berechnungen des IMK.



Die relative Entlastung lässt sich anhand der Auswirkung einer solchen Maßnahme auf haushaltsspezifische Inflationsraten illustrieren. Das IMK berechnet monatlich diese haushaltsspezifischen Inflationsraten basierend auf den durchschnittlichen Ausgaben, die Haushalte mit bestimmten Charakteristika für einzelne Güter und Dienstleistungen ausgeben (etwa Tober 2025). Diese haushaltsspezifischen Inflationsraten stellen die für diese Haushalte aufgrund der Preisentwicklungen einzelner Güter- und Dienstleistungskategorien tatsächlich erlebte Inflationsbelastung dar.

Wenn man in dieser Berechnung eine alternative Preisentwicklung für Speisen in Restaurants berücksichtigt, ergibt sich für jeden Haushaltstyp eine individuelle hypothetische Reduktion dieser haushaltsspezifischen Inflationsrate, an der man die Entlastung durch die Mehrwertsteuersenkung ablesen kann. Dabei lässt sich der Rückgang in der haushaltsspezifischen Inflationsrate auch in Euro-Beträgen darstellen, die die mögliche absolute Entlastung aufzeigen. Die Ergebnisse finden sich in der Tabelle für eine Mehrwertsteuersenkung von 19 auf 7 % und unter der Annahme einer vollständigen Weitergabe der Steuersenkung. Insofern sind die Ergebnisse als absolute Maximalwerte zu verstehen, die in der Realität nicht erreicht werden dürften. Nichtsdestotrotz bilden diese Werte allerdings die Verteilung möglicher Entlastungen zwischen den Haushaltstypen gut ab, da bei einer geringeren Weitergabe der Steuersenkung die Entlastungen proportional kleiner ausfallen würden. Die Euro-Werte in der Tabelle beziehen sich dabei auf ein gesamtes Jahr, d.h. bilden die maximal mögliche Entlastung der Haushalte in Euro pro Jahr ab.

Die Mehrwertsteuersenkung von 19 % auf 7 % betrifft nur rund die Hälfte der Gaststätten-dienstleistungen, da die meisten Getränke von der Maßnahme ausgenommen sind und

Außerhausverkäufe einschließlich bloßer Lieferungen an Schulen und Kitas bereits dem geringeren Steuersatz unterliegen. Unter der heuristischen Annahme einer vollständigen Weitergabe an die Preise würde die Mehrwertsteuersenkung die Inflation im kommenden Jahr um 0,21 Prozentpunkte senken, die von einkommensstarken Alleinlebenden aber um 0,28 Prozentpunkte verglichen mit 0,17 Prozentpunkten im Fall von einkommensschwachen Alleinlebenden (Tabelle). Unter den Haushalten mittleren Einkommens hätten nur Paare ohne Kinder einen vergleichbaren Rückgang der Inflationsrate zu verzeichnen (0,27 Prozentpunkte). In absoluter Betrachtung ergäben sich noch deutlich größere Unterschiede. Dabei hätten einkommensstarke Familien mit durchschnittlich 202 Euro im Jahr die größte Ersparnis, gefolgt von einkommensstarken Alleinlebenden (155 Euro), Paaren ohne Kinder (142 Euro) und Familien mittleren Einkommens (122 Euro). Einkommensschwache Alleinlebende, Alleinlebende mittleren Einkommens und einkommensschwache Familien bilden mit einer Ersparnis von 22 Euro, 52 Euro und 61 Euro wie in der relativen Betrachtung den unteren Rand.

Anhebung der Entfernungspauschale tendenziell eine Maßnahme für Besserverdienende, Entfristung der Mobilitätsprämie als Symbolpolitik

Arbeitnehmer:innen können die Pendlerpauschale in Anspruch nehmen, wenn ihre Werbungskosten über dem Arbeitnehmerpauschbetrag von aktuell 1230 Euro liegen und ihr zu versteuerndes Einkommen vor Werbungskosten den Grundfreibetrag entsprechend übersteigt. Dabei hängt der absolute individuelle Steuervorteil aus der Pendlerpauschale von der Höhe des individuellen Grenzsteuersatzes ab. Je höher der Grenzsteuersatz, desto höher auch die Steuerersparnis pro gefahrenen Kilometer und damit auch die Steuerersparnis aus der jetzt vorgeschlagenen Erhöhung der Pendlerpauschale. Da der Grenzsteuersatz mit steigenden Einkommen zunimmt, profitieren – auf den Kilometer gerechnet – jene mit hohen Einkommen stärker von der Pendlerpauschale als jene mit geringen Einkommen. Das reflektiert sich auch in den Berechnungen von Gechert et al. (2019): Wenn man sich verschiedene Pendelnde mit identischen Wegstrecken und Kosten vorstellt, so müssen Pendelnde mit niedrigeren Einkommen einen größeren Teil der Pendelkosten (absolut wie relativ) selbst tragen.

Zudem zeigen die Statistiken, dass die Inanspruchnahme der Entfernungspauschale mit dem Einkommen steigt (Statistische Bundesamt 2025, Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2025). Dabei nehmen die Abzugsbeträge durch die Pendlerpauschale mit dem Einkommen zu.

An dieser Einschätzung ändert auch nicht, dass der wissenschaftliche Beirat beim BMF (2025) feststellt, dass die Abzugsbeträge relativ zum Einkommen mit steigenden Einkommen sinken. In dieser Beobachtung spiegelt sich einzig wider, dass Einkommen stärker gespreizt sind als Wegstrecken.

Eine Anhebung der Entfernungspauschale auf 38 Cent auch für die ersten 20 Kilometer dürfte so jene mit hohen Einkommen stärker entlasten als jene mit mittleren oder geringen Einkommen.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht war erstmals eine Mobilitätsprämie eingeführt worden, um auch Geringverdienende mit längeren Pendelstrecken zu entlasten. Soweit ihr zu versteuerndes Einkommen nach Abzug der Entfernungspauschale für Entfernungen ab dem 21. Kilometer unter dem Grundfreibetrag liegt, kann eine Mobilitätsprämie in Höhe von 14 % dieses Betrags beansprucht werden. Der Ansatz von jährlichen Mindereinnahmen von gerade einmal 20 Millionen Euro für die Entfristung dieser steuerlichen Maßnahme zeigt, dass diese Regelung bislang nicht zu nennenswerten Entlastungen beiträgt. Das dürfte primär daran liegen, dass es wenig Menschen gibt, die zur Aufnahme einer Beschäftigung, die am Ende ein Einkommen im

Bereich des Grundfreibetrags erzielt, bereits sind weite Wegstrecken in Kauf nehmen. Die Aufhebung der Befristung der Mobilitätsprämie im Rahmen des Steueränderungsgesetzes ist daher als Symbolpolitik zu werten.

Fazit

Die geplante Senkung der Umsatzsteuer auf Speisen in der Gastronomie sowie die Anhebung der Entfernungspauschale sind aus mehreren Gründen nicht zu empfehlen. Zum einen sind die Haushalte der Gebietskörperschaften – wenn man vom Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität und der Bereichsausnahme für Verteidigung absieht – sehr angespannt. Zusätzliche Maßnahmen mit negativen fiskalischen Auswirkungen sollten daher nur dann ergriffen werden, wenn sie eindeutig dem zentralen Ziel dienen, die deutsche Wirtschaft auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu bringen. Bezüglich dieses Ziels sind hier betrachteten Maßnahmen des Steueränderungsgesetzes 2025 nicht prioritär. Sie begünstigen zudem Haushalte mit hohem Einkommen.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen, BMF (2025): Abweichungen des Ergebnisses der Steuerschätzung Oktober 2025 vom Ergebnis der Steuerschätzung Mai 2025. Anlage 2 zu Pressemitteilung 22 vom 23.10.2025.
- Bundesrat (2025): Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025. Bundesratsdrucksache Nr. 474/25 vom 17.10.2025.
- Deutsche Bundesbank (2025): Länderfinanzen 2024: Lage verschlechtert, Gemeinden mit hohem Defizit. Monatsbericht Oktober 2025.
- Deutscher Bundestag (2025): Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache Nr. 21/601 vom 1.9.2025.
- Deutscher Städtetag (2025): Kommunalfinanzen 2023 bis 2028 in den Flächenländern. Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. 5.8.2025.
<https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/prognose-2025-kommunalfinanzen-pm-anlage.pdf> (abgerufen am 7.11.2025)
- Dullien, S. / Rietzler, K. (2025): Das steuerliche Investitionssofortprogramm: Sinnvolle Investitionsförderung mit unnötig hohen langfristigen Kosten. Stellungnahme für die Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland (BT-Drs. 21/323)
- Fuest, C. / Neumeier, F. / Stöhlker, D. (2025): The pass-through of temporary VAT rate cuts: evidence from German supermarket retail. International Tax and Public Finance 32, 51–97.
- Gechert, S., Rietzler, K., Schreiber, S., Stein, S. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. IMK Study Nr. 65.
- Langenmayr, D. (2025): Stellungnahme zur öffentlichen Sachverständigen-Anhörung des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2025 zum Thema „Lage im Gastgewerbe“. 2.10.2025,
<https://www.bundestag.de/resource/blob/1113546/Stellungnahme-Langenmayr.pdf> (abgerufen am 7.11.2025)
- Statistisches Bundesamt (2025): 13,8 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nutzten 2020 die Pendlerpauschale. Pressemitteilung vom 26.3.2025.
- Tober, S. (2025): [Inflation steigt im August auf 2,2 %, Energiepreise dämpfen deutlich weniger](#). IMK Policy Brief 198, September.
- Wagner, F. W./ Weber, S./ Gegenwarth, L. (2014): Wird die Umsatzsteuer überwältigt? Eine empirische Studie der Preispolitik im deutschen Hotelgewerbe, arqus Discussion Paper No. 179, Dezember 2014, Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2025): Vereinfachte Einkommensbesteuerung – Möglichkeiten und Grenzen illustriert am Beispiel steuerlicher Abzüge in der Arbeitnehmerbesteuerung. Gutachten 1/2025, Berlin.