

POLICY BRIEF

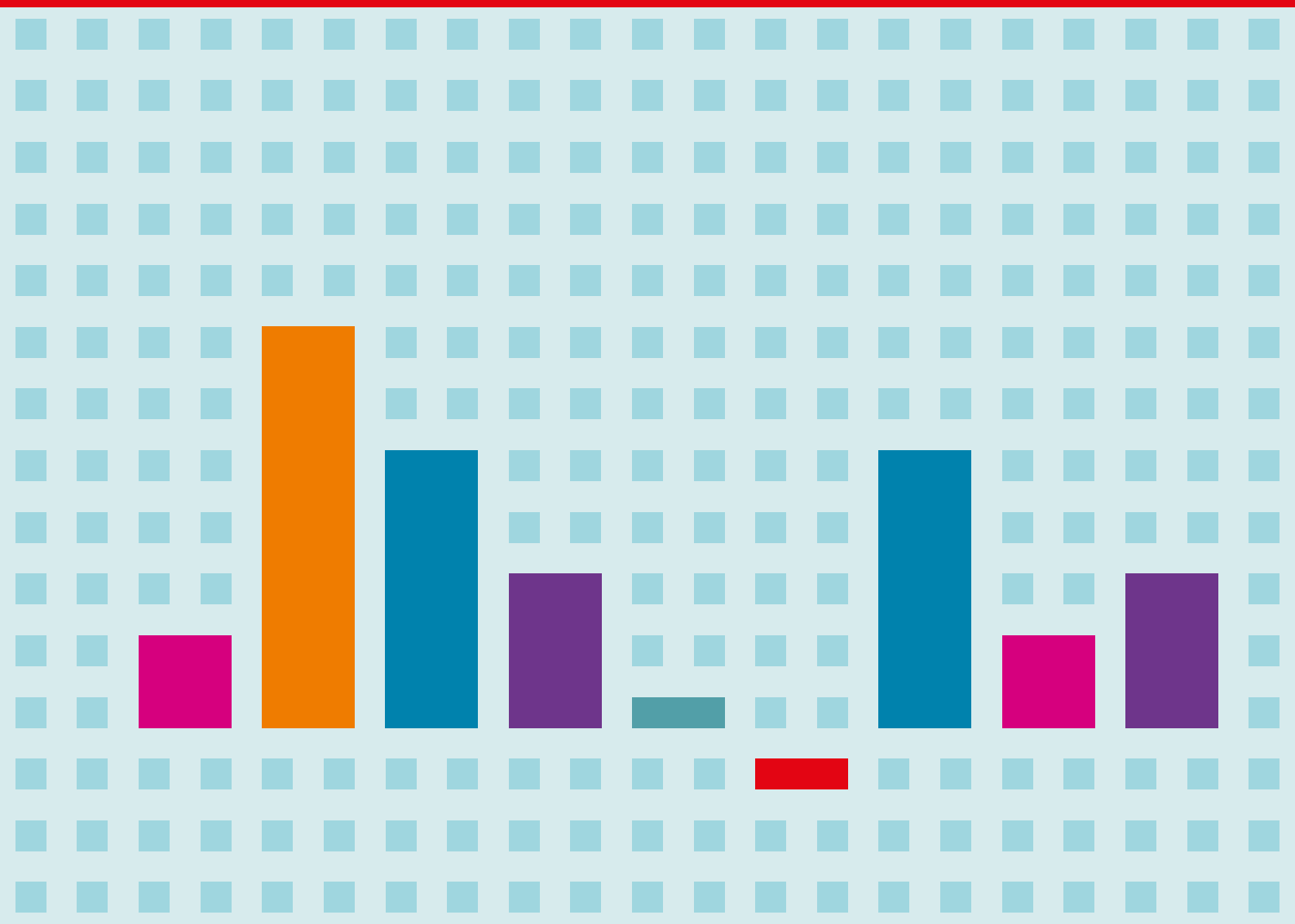
Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 173 · Juli 2024

BRUTTO- UND NETTOEINKOMMEN VON ARBEITNEHMENDENHAUSHALTEN 2021-2024: KAUFKRAFTLÜCKE VOR ALLEM BEI FAMILIEN

Analyse staatlicher Entlastungsmaßnahmen, kalter Progression und
Kaufkraftentwicklung während der Hochinflationphase

Sebastian Dullien, Katja Rietzler, Silke Tober



BRUTTO- UND NETTOEINKOMMEN VON ARBEITNEHMENDENHAUSHALTEN 2021-2024: KAUFKRAFTLÜCKE VOR ALLEM BEI FAMILIEN

Analyse staatlicher Entlastungsmaßnahmen, kalter Progression und Kaufkraftentwicklung während der Hochinflationsphase

Sebastian Dullien¹, Katja Rietzler², Silke Tober³

Zusammenfassung

Der Policy Brief untersucht die Entwicklung der Belastung von Steuern und Abgaben sowie die realen Nettoarbeitseinkommen für eine Reihe typisierter Haushalte in Deutschland für den Hochinflationszeitraum 2021 bis 2024. Es kann gezeigt werden, dass die meisten Haushalte in diesem Zeitraum bei Steuern und Abgaben in der Summe entweder entlastet oder zumindest nicht weiter belastet worden sind. Eine Notwendigkeit zur weiteren Anpassung des Steuertarifs zum Ausgleich der so genannten „kalten Progression“ ergibt sich deshalb bis 2024 nicht. Eine wichtige Ausnahme sind Haushalte mit Kindern und mittleren Einkommen. Aufgrund eines deutlichen Zurückbleibens des Kindergeldes hinter der Inflation und dem Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge sind diese Haushalte teilweise spürbar zusätzlich belastet worden. Beim Vergleich der Kaufkraft 2024 mit jener aus dem Jahr 2021 zeigt sich dieses Problem verschärft: Zwar haben auch hier vor allem Single-Haushalte inzwischen die Kaufkraftverluste weitgehend wettgemacht, weil aber insbesondere bei Familien die Lohnerhöhungen nicht die haushaltsspezifischen Inflationsraten ausgeglichen haben, sind trotz der Entlastungen bei den Steuern bei diesen Haushalten noch Kaufkraftverluste übriggeblieben.

¹ Wissenschaftlicher Direktor des IMK, sebastian-dullien@boeckler.de

² Referatsleitung Steuer- und Finanzpolitik, katja-rietzler@boeckler.de

³ Referatsleitung Geldpolitik, silke-tober@boeckler.de

Einleitung

Seit dem Herbst 2021 hat Deutschland einen Inflationsschub erlebt wie seit Jahrzehnten nicht. Eine Reihe von Preisschocks, ausgelöst von Lieferkettenstörungen im Nachgang der Corona-Pandemie und Engpässen bei Energie- und Nahrungsmittellieferungen durch die russische Invasion in der Ukraine, folgten kurz aufeinander und drückten die Inflationsrate zeitweise auf fast 9 %– so viel wie seit den 1970er Jahren nicht.

Der Anstieg der Teuerung trat dabei plötzlich und weitgehend unerwartet auf, sodass die Einkommen von Beschäftigten und Transferempfangenden zunächst nicht im Einklang mit der Inflation stiegen und diese Gruppen massive Kaufkraftverluste erlebten. Um soziale Härten abzufedern, reagierte die Bundesregierung mit einer Reihe von Entlastungspaketen, Anpassungen des Steuertarifs und der zeitweisen Einführung von Preisbremsen für Strom, Erdgas und Fernwärme. Den ersten beiden Entlastungspaketen 2022 gelang es dabei, insbesondere für die erwerbstätige Bevölkerung, den Kaufkraftverlust aus dem ersten Teuerungsschub recht gut auszugleichen (Dullien et al. 2022a, 2022b). Mit der weiteren Beschleunigung der Inflation in der zweiten Jahreshälfte 2022 vergrößerten sich die Kaufkraftverluste. Die Preisbremsen begrenzten zwar die Verluste, waren aber nicht in der Lage, die Kaufkraftlücke wirklich zu schließen (Dullien et al. 2023).

Inzwischen hat sich die Inflation wieder beruhigt und lag zuletzt nur noch leicht über dem Ziel der Europäischen Zentralbank von 2,0 %. Gleichzeitig haben Nominallohnanstiege einen Großteil der Kaufkraftverluste wettgemacht. Viele der Ad-Hoc-Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung einschließlich der Preisbremsen sind dagegen ausgelaufen. Die politische Diskussion hat sich derweil wieder auf die richtige Anpassung des Steuertarifs an die aufgelaufene Teuerung (die Frage nach dem Ausgleich der sogenannten „kalten Progression“) verschoben. Die zentrale Frage dabei ist, inwieweit die Menschen in Deutschland heute durch den Inflationsschub eine höhere Steuer- und Abgabenlast haben als vor Beginn der überhöhten Teuerung und inwieweit der Staat dies durch Senkungen der Einkommensteuer ausgleichen sollte.

Vor dem Hintergrund dieser Debatte analysiert dieser Policy Brief in der Tradition von Dullien et al. (2022a, 2022b, 2023), inwieweit eine Reihe von gängigen Haushaltstypen heute – nach Lohnerhöhungen, Entlastungsmaßnahmen und Inflation – zum einen eine höhere Belastung durch Steuern und Abgaben zu tragen hat als vor Beginn des Teuerungsschubs und wie groß unter Einbeziehung der Lohnsteigerungen in der Summe die noch verbleibenden Kaufkraftverluste sind. Diese Analyse geht dabei über eine einfache Betrachtung des Einkommensteuertarifs hinaus, da es in den vergangenen Jahren auch eine Reihe von Änderungen bei den Sozialabgaben, ihrer steuerlichen Absetzbarkeit sowie der steuerlichen Behandlung von Kindern im Haushalt gegeben hat, die für ein vollständiges Bild der Be- und Entlastung mit betrachtet werden müssen. Referenzpunkt ist dabei die Kaufkraft von 2021. Damit wird mit der Analyse nicht nur der aktuelle Inflationsschub abgebildet, sondern man kann auch erkennen, inwieweit die aktuelle Ampel-Koalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP Arbeitnehmendenhaushalte in der Summe be- oder entlastet hat.

Methodisches Vorgehen

Der aktuelle Policy Brief fokussiert sich auf das Jahr 2024. Nach starken Reallohnverlusten durch die hohe Inflation im Jahr 2022 haben die Bruttolöhne 2023 kräftig zugenommen und dürften die Preissteigerungen seit 2021 in diesem Jahr wettmachen. Auf der Grundlage der Sommerprognose des IMK (Dullien et al. 2024) beträgt der Preisanstieg von 2021 bis 2024 gemessen am Verbraucherpreisindex 15,9 %. Beim Deflator der privaten Konsumausgaben, der für den Steuerprogressionsbericht der Bundesregierung zugrundegelegt wird, sind es 16,0 %. Mit 16,1 % steigen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitsstunde geringfügig stärker. Da mehrere Maßnahmen (z.B. Energiepreispauschale, Kinderbonus) nur temporär wirkten und auch einige preisliche Entlastungen wie die reduzierte Umsatzsteuer auf Gas oder Dienstleistungen der Gastronomie in diesem Jahr ausgelaufen sind, stellt sich nun die Frage, inwieweit die Belastungen durch die Preissteigerungen für die Haushalte kompensiert worden sind und welche Rolle dabei die Bruttoeinkommensentwicklung, Steuern und Sozialabgaben sowie die preislichen Entlastungsmaßnahmen bzw. ihr Auslaufen spielen.

Konkret werden dabei drei Perspektiven präsentiert:⁴

- Erstens wird zunächst dargestellt, inwieweit die privaten Haushalte bei Einkommensteuern und Sozialabgaben be- oder entlastet wurden. Seit 2021 hat der Gesetzgeber die Eckpunkte des Tarifverlaufs der Einkommensteuer verschoben sowie Freibeträge erhöht. Bei den Sozialabgaben gab es im unteren Einkommensbereich deutliche Entlastungen durch die Anhebung der Midijobgrenze sowie die Veränderung der Formel zur Berechnung des beitragspflichtigen Einkommens. Gleichzeitig sind mehrere Beitragssätze angehoben worden und bei der Pflegeversicherung wird die Kinderzahl stärker berücksichtigt. Wir nehmen zunächst an, dass das Bruttoeinkommen von 2021 bis 2024 in gleichem Maße gestiegen ist wie der Konsumdeflator und betrachten dann das **Verhältnis von Netto- zu Bruttoeinkommen** der Haushalte. Steigt diese Quote und bleibt so den betrachteten Haushalten mehr Netto vom Brutto, kann man von einer genuine Entlastung sprechen. Die kalte Progression (in einer von uns hier verwendeten erweiterten Betrachtung – vgl. Infobox 1) wurde dann überkompensiert. Fällt diese Quote, so haben die Veränderungen bei den Steuern und Abgaben die kalte Progression nicht ausgleichen können.
- Zweitens wird dargestellt, inwieweit und für welche Haushaltstypen trotz Steuerentlastungen und Lohnsteigerungen 2024 Kaufkraftverluste gegenüber 2021 auftreten. Diese Verluste stellen wir **als Kaufkraftlücke** in Form eines Euro-Betrages dar, die man den betroffenen Haushalten zahlen müsste, um kaufkraftbereinigt das gleiche Nettoeinkommen wie 2021 wiederherzustellen. Zur Berechnung der Kaufkraftverluste und auch zur Beurteilung, ob die kalte Progression (in der erweiterten Definition) für die betrachteten Fälle ausgeglichen wurde, ziehen wir die regelmäßig im IMK Inflationsmonitor berechneten haushaltsspezifischen Inflationsraten heran.
- Drittens berichten wir nachrichtlich über den **Einfluss preislicher fiskalischer Maßnahmen** wie die Energiepreisbremsen im Jahr 2023 sowie die gesenkte EEG-Umlage, das 9-Euro-Ticket und den Tankrabatt des Jahres 2022. Diese Maßnahmen müssen mit

⁴ Für Details zu der Berechnung der betrachteten Indikatoren sowie der konkret einbezogenen Maßnahmen siehe den methodischen Anhang.

einbezogen werden, wenn man den Umfang der staatlichen Entlastungsbemühungen bewerten möchte, da sie aber die Inflationsrate senken, tauchen sie bei den anderen beiden Betrachtungen nicht explizit auf. Im Jahr 2024 dominieren preiserhöhende fiskalische Maßnahmen, wie die Erhöhung des CO₂-Preises, die die Inflationsrate erhöhen und die Haushalte belasten.

Wie in den drei vorangegangenen IMK Policy Briefs zu den Entlastungspaketen (Dullien et al. 2022a, 2022b, 2023) werden verschiedene Haushaltstypen in unterschiedlichen Einkommensklassen betrachtet. Dabei betrachten wir zunächst für Alleinstehende, Paare ohne Kinder und Paare mit zwei Kindern die Entwicklung der Netto-zu-Brutto-Quote in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen.

Anschließend ermitteln wir für folgende Haushaltstypen eine verbleibende Kaufkraftlücke und prüfen, ob die kalte Progression ausgeglichen wurde:

- fünf Single-Haushalte mit unterschiedlichen Bruttoeinkommen,
- einen Alleinerziehenden-Haushalt mit einem Kind
- zwei Paar-Haushalte ohne Kinder,
- vier Paar-Haushalte mit je zwei Kindern und verschiedenen Einkommens- und Beschäftigungskonstellationen.

Dabei betrachten wir zusätzlich drei Haushalte mit hypothetischen, speziellen Konstellationen:

- Alleinlebende Facharbeitende, bei denen ein Teil der Lohnsteigerungen 2024 nicht in Form von einer Erhöhung der Tariftabellen, sondern in Form einer Inflationsausgleichsprämie von 750 Euro bzw. 1.500 Euro anfällt.
- Ein Single-Haushalt mit hohem Einkommen, bei dem ein Teil der Lohnsteigerungen 2024 nicht in Form von einer Erhöhung der Tariftabellen, sondern in Form einer Inflationsausgleichsprämie von 1.500 Euro anfällt.
- Ein Single-Haushalt mit Vollzeitätigkeit zum Mindestlohn, der infolge der kräftigen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns deutlich stärkere Steigerungen des Bruttoarbeitsentgelts verzeichnet als der Durchschnitt der Beschäftigten.

Die Betrachtung der speziellen Haushaltstypen ist dabei sinnvoll, weil der tatsächliche Kaufkraftverlust – wie weiter unten ausgeführt – sehr heterogen ausfällt und insbesondere die Nutzung der Inflationsausgleichsprämien als Element der Tarifabschlüsse spürbar zur Kaufkraftsicherung beitragen kann.

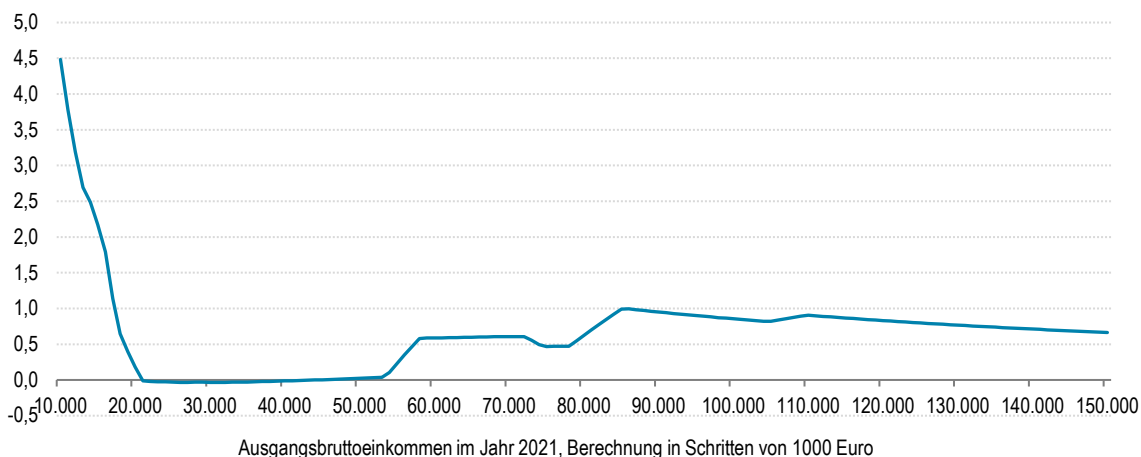
Die Daten zu den exemplarischen Haushaltsgruppen entstammen der Einkommens- und Verbrauchstichprobe (Statistisches Bundesamt 2020a, 2020b). Die haushaltsspezifischen Inflationsraten werden auf Basis von 30 Teilindizes der Verbraucherpreisstatistik berechnet, die den Angaben der EVS zu den Konsumausgaben entsprechen. Dabei dienen die Anteile der jeweiligen Ausgabenposition an den Konsumausgaben als Gewichtungsfaktoren (Dullien und Tober 2024).

Eine erweiterte Betrachtung der kalten Progression

Die Finanzpolitik hat seit dem russischen Angriff auf die Ukraine eine breite Palette an Entlastungsmaßnahmen ergriffen, um die starken Energiepreissteigerungen abzufedern. In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf den Be- und Entlastungen bei der Einkommensbesteuerung und den Sozialbeiträgen. Neben gezielten Entlastungsmaßnahmen kam es bei der Sozialversicherung 2023 und 2024 zu deutlichen Mehrbelastungen durch Beitragssatzanhebungen. Die Maßnahmen, die dabei berücksichtigt wurden, sind im Anhang aufgelistet (s. [Methodischer Anhang](#)). Es wird das Jahr 2024 im Vergleich zum Jahr 2021 betrachtet. Von kalter Progression spricht man, wenn ein Einkommenszuwachs, der lediglich die Inflation ausgleicht, zu einem Anstieg des effektiven Steuersatzes führt. Aus Sicht des IMK greift diese Beschränkung der Betrachtung auf den Steuersatz zu kurz, weil sie andere Abzüge als Steuern ausblendet (vgl. Infobox 1). Hier wird davon ausgegangen, dass die kalte Progression ausgeglichen ist, wenn bei dem hier unterstellten Bruttoeinkommenszuwachs im Umfang des Anstiegs des Deflators der privaten Konsumausgaben die Relation zwischen Netto- und Bruttoeinkommen mindestens konstant bleibt.

Es wird nun in Abhängigkeit vom Einkommen exemplarisch für Alleinstehende, Paare ohne Kinder und Paare mit zwei Kindern gezeigt, wie sich die Netto-Brutto-Relation unter der Annahme eines Lohnzuwachses im Umfang des Anstiegs des Konsumdeflators gegenüber 2021 verändert.⁵

Abbildung 1: Absolute Veränderung der Quote von Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen 2024 gg. 2021 in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für den Fall einer alleinstehenden Person
(Veränderung der Netto-zu-Bruttoquote in Prozentpunkten)



Annahme Anstieg des Bruttoeinkommens im Zeitraum von 2021 bis 2024 um 16,0 % (2022, 2023: VGR Daten des Deflators der privaten Konsumausgaben, 2024: Prognose des IMK, Dullien et al. 2024). Ohne Wohngeld und andere Transfers.

Quelle: Berechnungen des IMK.



Abbildung 1 zeigt die absolute Veränderung der Quote von Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2024 in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für den Fall einer

⁵ Im Steuerprogressionsbericht misst die Bundesregierung die Preisentwicklung am Deflator der privaten Konsumausgaben (Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2022)

alleinstehenden Person. Dabei zeigt die horizontale Achse das Bruttoeinkommen im Jahr 2021. Es wird unterstellt, dass die Bruttolöhne von 2021 bis 2024 mit 16,0 % steigen wie der Deflator der privaten Konsumausgaben. Es werden Jahreseinkommen des Jahres 2021 bis 150.000 Euro abgebildet. Im Jahr 2024 würde eine Person, die 2021 150.000 Euro verdient hat, 174.000 Euro verdienen. Die meisten Erwerbstätigen verdienen erheblich weniger. Daher werden höhere Einkommen ausgeblendet, auch um die Darstellungsqualität der Abbildung zu verbessern. Die vertikale Achse zeigt die Veränderung der Quote, wobei positive Werte eine Entlastung darstellen.

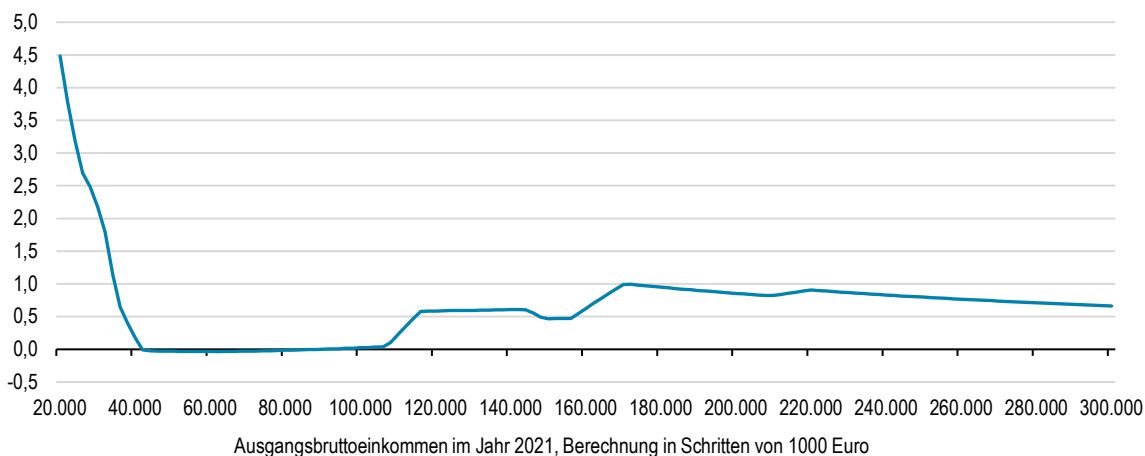
Im unteren Einkommensbereich hat sich das Verhältnis des Nettoeinkommens zum Bruttoeinkommen sehr deutlich erhöht. Diese Haushalte wurden damit deutlich bei den Steuern und Abgaben entlastet. Dies geht vor allem auf die starke Anhebung der Midijobgrenze und der veränderten Berechnung des beitragspflichtigen Einkommens zurück, wodurch diese Haushalte bei den Sozialbeiträgen merklich entlastet wurden. Diese Entlastung hat die Anhebung der Beitragsätze deutlich überkompensiert. Im mittleren Einkommensbereich oberhalb der Midijobgrenze bleibt hingegen kaum eine Entlastung beziehungsweise kommt es zu einer minimalen Mehrbelastung in einer Größenordnung von Hundertstelprozentpunkten des Bruttoeinkommens. Vergünstigungen bei der Einkommensteuer spielen hier quantitativ keine große Rolle. Es dominieren die Wirkungen der Beitragssatzanhebungen, die für kinderlose Personen besonders stark ausfallen. Oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze für die Kranken- und Pflegeversicherung (2021: 58.050 Euro, 2024: 62.100 Euro) wirken allmählich die steuerlichen Entlastungen, während für das zusätzliche Einkommen keine Beiträge mehr zu entrichten sind. Zu beachten ist auch, dass die Beitragsbemessungsgrenzen verzögert an die Lohnentwicklung angepasst werden. Im Zeitraum 2021 bis 2024 sind sie deutlich langsamer gestiegen als die Bruttoeinkommen. In der sogenannten Milderungszone beim Solidaritätszuschlag ist dann die Grenzbelastung des zusätzlichen Einkommens sehr hoch, was dazu führt, dass die Netto-zu-Brutto-Quote etwas weniger zunimmt. Der nächste Sprung bei der Quote ergibt sich durch die Beitragsbemessungsgrenze für die Renten- und die Arbeitslosenversicherung (2021: 85.200 Euro, 2024: 90.600 Euro). Oberhalb der Milderungszone fällt die Netto-zu-Brutto-Quote wieder geringfügig höher aus.

Es ist anzumerken, dass die Netto-zu-Brutto-Quote für Personen mit einem zu versteuernden Einkommen deutlich oberhalb der Schwelle zur Reichensteuer im betrachteten Zeitraum minimal sinkt. Dieser Personenkreis (Bruttoeinkommen 2024 oberhalb von rund 330.000 Euro⁶) ist tatsächlich von der kalten Progression betroffen. Während die unteren Eckpunkte des Einkommensteuertarifs wiederholt angehoben wurden, blieb die Schwelle zur Reichensteuer seit Anfang 2022 unverändert. Sie übersteigt das Niveau von 2021 um 1,17%.

Bei kinderlosen Paaren stellt sich der Verlauf – soweit beide, wie hier angenommen, im selben Umfang zum gemeinsamen Einkommen beitragen – entsprechend dar, nur jeweils beim doppelten Einkommen (Abbildung 2). Anders sähe es aus, wenn nur eine erwerbstätige Person das gesamte Bruttoeinkommen beitrüge. Hier würden bei Bruttoeinkommen zwischen der Obergrenze der Midijobzone und der doppelten Obergrenze der Midijobzone höhere Sozialversicherungsbeiträge anfallen. Zwei Midijobbende zahlen in diesem Bereich geringere Beiträge als eine Person mit einem Einkommen oberhalb der Midijobgrenze.

⁶ Alleinstehende.

Abbildung 2: Absolute Veränderung der Quote von Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen 2024 gg. 2021 in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für den Fall eines Paares
(Veränderung der Netto-zu-Bruttoquote in Prozentpunkten)



Annahme: Anstieg des Bruttoeinkommens im Zeitraum von 2021 bis 2024 um 16,0 % (2022, 2023: VGR Daten des Deflators der privaten Konsumausgaben, 2024: Prognose des IMK, Dullien et al. 2024). Ohne Wohngeld und andere Transfers.

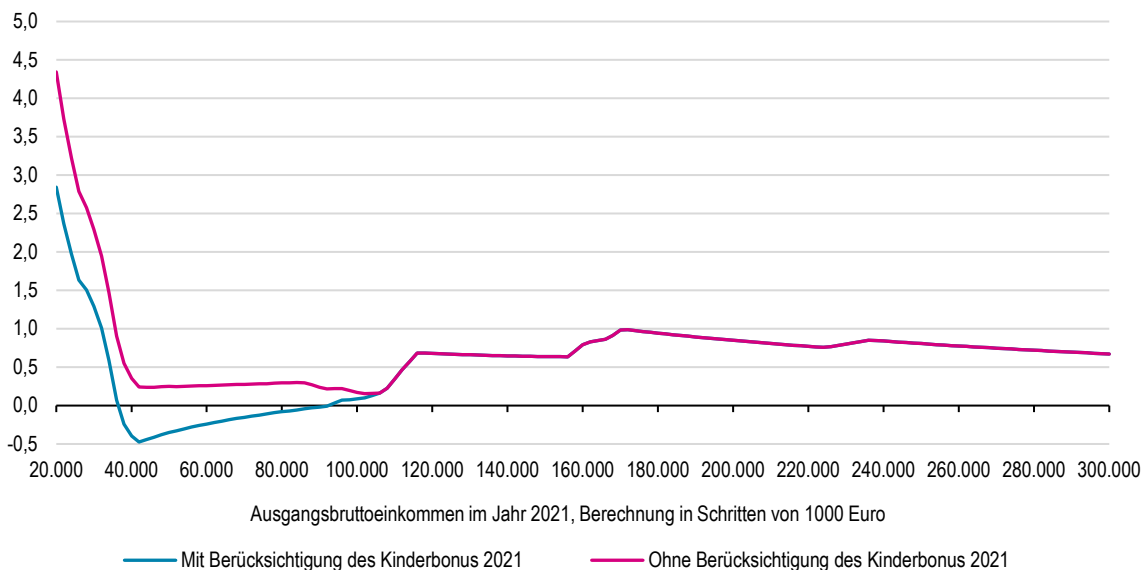
Quelle: Berechnungen des IMK.



Spürbare Mehrbelastungen zeigen sich bei Haushalten mit Kindern und mittleren Einkommen. Hier sinkt die Netto-zu-Brutto-Quote (Abbildung 3). Dabei wirken mehrere Effekte. Zum einen werden diese Haushalte durch die gestiegenen Beitragssätze in der Sozialversicherung (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung) belastet und die Entlastung bei der Pflegeversicherung für Familien mit zwei oder mehr Kindern gleicht die Mehrbelastung bei den anderen Sozialversicherungszweigen nicht aus. Zum anderen ist der Anstieg des Kindergeldes seit 2021 deutlich hinter der Preisentwicklung zurückgeblieben. Das Kindergeld ist zwischen 2021 und 2024 für das erste und zweite Kind um 14,2 % gestiegen, für das Dritte um 11,1 % und für das vierte konstant geblieben. Berücksichtigt man aber, dass im Jahr 2021 zusätzlich ein Kinderbonus von 150 Euro je Kind gezahlt wurde, der wie eine zusätzliche Kindergelderhöhung behandelt wurde und der jetzt nicht mehr gewährt wird, dann relativiert sich die Kindergeldanpassung. Es ergibt sich unter Berücksichtigung des weggefallenen Kinderbonus für die ersten beiden Kinder ein Anstieg über den gesamten Zeitraum von 2021 bis 2024 von 8 %, für das dritte Kind beträgt der Anstieg 5,3 % und für das vierte Kind ergibt sich sogar ein Rückgang um 4,8 %. Da der Kinderbonus im Jahr 2021 die Einkommenssituation bei unteren und mittleren Familieneinkommen spürbar beeinflusst hat und im Jahr 2021 Bestandteil der Rechtslage bei Steuern und Sozialbeiträgen war, erscheint es sinnvoll, ihn bei einem Vergleich zwischen 2024 und 2021 zu berücksichtigen.

Für Familien mit höherem Einkommen war die Entwicklung durch den jährlich angepassten Kinderfreibetrag und den unterproportionalen Anstieg der Beitragsbemessungsgrenzen bei den Sozialversicherungen günstiger. Der Kinderfreibetrag wurde seit 2021 um 11 % angehoben und damit deutlich stärker als das Kindergeld unter Berücksichtigung des Kinderbonus. Das Finanzamt führt automatisch eine Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag durch. Im Jahr 2024 ist das Kindergeld im Falle einer Familie, bei der die Eltern zu gleichen Teilen zum Bruttoeinkommen beitragen, bis etwas über 100.000 Euro die günstigere Option.

Abbildung 3: Absolute Veränderung der Quote Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen 2024 gg. 2021 in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen für den Fall eines Paares mit zwei Kindern
(Veränderung der Netto-zu-Bruttoquote in Prozentpunkten)



Annahme: Anstieg des Bruttoeinkommens im Zeitraum von 2021 bis 2024 um 16,0 % (2022, 2023: VGR Daten des Deflators der privaten Konsumausgaben, 2024: Prognose des IMK, Dullien et al. 2024). Ohne Wohngeld und andere Transfers.

Quelle: Berechnungen des IMK.



Auch bei Familien mit Kindern würde sich der Verlauf für den Fall nur einer erwerbstätigen Person in der Familie insbesondere am unteren Ende anders darstellen, weil zwei Midijobbende weniger Sozialbeiträge zahlen als eine erwerbstätige Person mit demselben Bruttoeinkommen. Für Einkommen in diesem Bereich ist aber ohnehin zu bedenken, dass hier zusätzliche Transfers wie Wohngeld und Kinderzuschlag eine Rolle spielen, die hier ausgeblendet werden.

Infobox 1: Diskussion um die „kalte Progression“

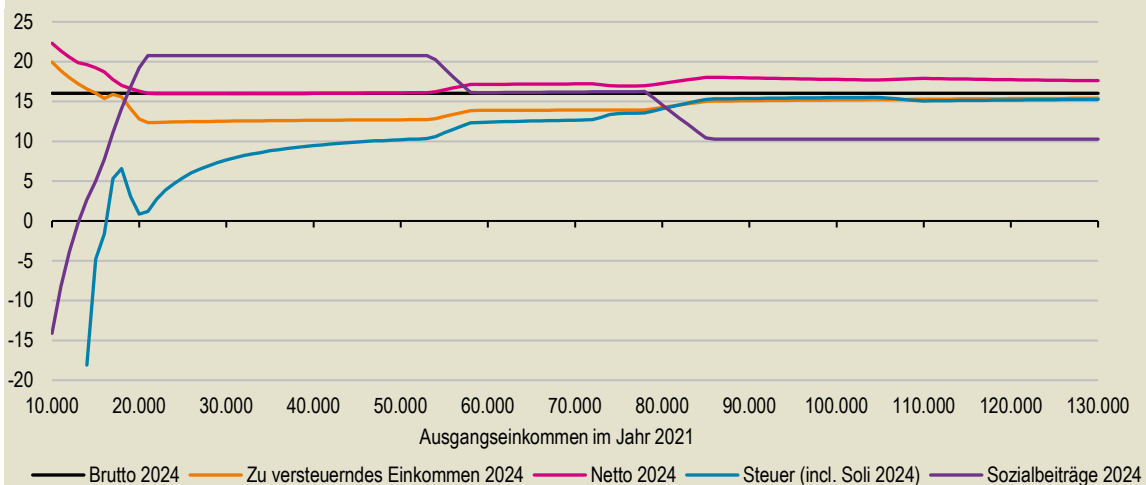
In Zeiten hoher Inflation gewinnt die sogenannte „kalte Progression“ an Bedeutung. Das Bundesfinanzministerium definiert „kalte Progression“ folgendermaßen: „Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommensteuer bezeichnet, der auf Einkommenserhöhungen zurückzuführen ist, die lediglich den Preisanstieg (Inflation) ausgleichen.“⁷ Üblicherweise wird dieser durchschnittliche Steuersatz ermittelt, indem die zu zahlende Steuer ins Verhältnis zum zu versteuernden Einkommen gesetzt wird. Dabei wird in der Debatte nicht immer sauber zwischen Bruttoeinkommen und zu versteuerndem Einkommen unterschieden. Das zu versteuernde Einkommen ergibt sich aus der Summe der Einkünfte, wobei gewisse Abzüge (insbesondere Vorsorgeaufwendungen und Werbungskosten) geltend gemacht werden. Nicht zuletzt da die Abzüge teils einkommensabhängig und teils einkommensunabhängig sind und es zudem

⁷ https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/K/011_Kalte_Progression.html?view=renderHelp

Beitragsbemessungsgrenzen bei den Sozialversicherungen gibt, kann die Veränderungsrate des zu versteuernden Einkommens deutlich von der des Bruttoeinkommens abweichen. Das wird in der Debatte bisher ebenfalls kaum beachtet.

Abbildung 4 zeigt für verschiedene Jahresbruttoeinkommen einer alleinstehenden Person die Zuwachsraten von Bruttoeinkommen, zu versteuerndem Einkommen, Sozialbeiträgen, Einkommensbesteuerung (einschließlich Solidaritätszuschlag) und Nettoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2024. Dabei wird unterstellt, dass das Bruttoeinkommen wie der Deflator der privaten Konsumausgaben um 16,0 % zunimmt.⁸

Abbildung 4: Bruttoeinkommen, Steuern und Abgaben einer alleinstehenden Person
(Veränderung 2024 gegenüber 2021 in %)



Annahme: Anstieg des Bruttoeinkommens im Zeitraum von 2021 bis 2024 um 16,0 % (2022, 2023: VGR Daten des Deflators der privaten Konsumausgaben, 2024: Prognose des IMK, Dullien et al. 2024).

Quelle: Berechnungen des IMK.



Wenn man der Definition des BMF oben folgt, prüft man, ob die Steuer stärker zugenommen hat als das zu versteuernde Einkommen, der Steuersatz also gestiegen ist. Für Alleinstehende ist das – wie die Abbildung zeigt – bis zu höheren Jahreseinkommen nicht der Fall. Im Bereich der sogenannten „Milderungszone“ beim Solidaritätszuschlag, die im Jahr 2024 Bruttoeinkommen von rund 84.000 Euro bis rund 121.000 Euro betrifft, kommt es aufgrund des hohen Grenzsteuersatzes dazu, dass die gesamten Steuerzahlungen minimal stärker steigen als das zu versteuernde Einkommen. In der Abbildung ist das kaum erkennbar. Oberhalb der Milderungszone steigt die Steuer wieder geringfügig langsamer als das zu versteuernde Einkommen. Erst, wenn das zu versteuernde Einkommen die Schwelle zur Reichensteuer überschreitet,⁹ steigt die Steuer relativ zum zu versteuernden Einkommen wieder an. Das ist darauf zurückzuführen, dass die Schwelle

⁸ Der Progressionsbericht der Bundesregierung verwendet als Maß für die Preissteigerung seit einiger Zeit den Deflator der privaten Konsumausgaben. Dieser steigt im Zeitraum von 2021 bis 2024 mit 16,0 % (2024: Prognose des IMK, Dullien et al. 2024) geringfügig stärker als der Verbraucherpreisindex (15,9 %).

⁹ Für eine bessere Darstellung im unteren und mittleren Einkommensbereich wurde die Abbildung auf Einkommen deutlich unter der Schwelle zur Reichensteuer beschränkt. Im Jahr 2019, dem Jahr der aktuellen vorliegenden Statistik, zahlten 114.500 Steuerpflichtige die Reichensteuer (Statistisches Bundesamt 08.05.2023).

zur Reichensteuer im Steuertarif seit 2021 nur um 1,17 % angehoben wurde. Hier hat die Gesetzgebung also bewusst „kalte Progression“ zugelassen. Ein erstes Zwischenfazit ist demnach, dass bei einer reinen Betrachtung der Steuer und des zu versteuernden Einkommens die „kalte Progression“ für die allermeisten Alleinstehenden deutlich überkompensiert wurde.

Eine Fokussierung auf das Verhältnis zwischen Steuer und zu versteuerndem Einkommen blendet jedoch Entwicklungen bei den Abzügen aus. Entlastungen sind nicht auf Veränderungen beim Steuertarif beschränkt, sondern sie können auch durch großzügigere Regelungen für steuerliche Abzüge das zu versteuernde Einkommen beeinflussen. Bei gegebenen Steuersätzen sinkt die Steuerlast auch, wenn das zu versteuernde Einkommen infolge höherer Abzüge geringer ausfällt. Diese Wirkung hatten für sich genommen beispielsweise die vorgezogene vollständige Abzugsfähigkeit der Beiträge zur Rentenversicherung und die Anhebung des Arbeitnehmerpauschbetrags. Solche Maßnahmen führen ebenfalls zu einer steuerlichen Entlastung, die belastende Effekte der „kalten Progression“ ausgleichen kann. Eine Betrachtung der Steuerbelastung, die auch Entlastungen bei den Abzügen berücksichtigt, scheint daher sinnvoll. Ein Ansatz wäre daher die Betrachtung der Steuer relativ zum Bruttoeinkommen (Rietzler 2022). Aber auch diese Herangehensweise hat Schwächen. Ein Anstieg der steuerlichen Abzüge vermindert zwar das zu versteuernde Einkommen und so die Steuer, aber den höheren Abzügen stehen häufig tatsächliche Belastungen an anderer Stelle gegenüber. Dies ist zum Beispiel bei gestiegenen Beitragssätzen zur Sozialversicherung der Fall.

Der enge Blick auf die Einkommensbesteuerung, der häufig die Debatte dominiert, geht ohnehin an der Lebensrealität der meisten Beschäftigten vorbei. Im Jahr 2024 übersteigt die Einkommensteuer für eine alleinstehende Person erst etwas oberhalb von 73.000 Euro die geleisteten Beiträge zur Sozialversicherung. Bei Einkommen darunter sind die Beiträge die maßgebliche Belastung. Das gilt besonders für mittlere Einkommen oberhalb der Midijob-Grenze. Für diese Einkommensgruppe wurden die Entlastungen bei der Einkommensteuer durch die gleichzeitigen Beitragssatzerhöhungen kompensiert. Am Ende ist die Gesamtbelastung mit Steuern und Sozialabgaben für die Menschen relevant. Das ist der Grund, warum der Fokus bei der Analyse der Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung hier auf der Entwicklung des Verhältnisses von Netto- und Bruttoeinkommen liegt. Relativ mehr Netto vom Brutto bedeutet eine Entlastung. Von einer Mehrbelastung kann man sprechen, wenn das Nettoeinkommen langsamer steigt als das Bruttoeinkommen und die Quote Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitverlauf sinkt. Betrachtet man die Veränderung dieser Quote im Zeitablauf, dann ist das zwar keine direkte Betrachtung der „kalten Progression“ wie sie üblicherweise definiert wird, aber eine wesentlich aussagefähigere Betrachtung. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die erhebliche Anhebung der Midijob-Grenze den Personenkreis ausgeweitet hat, der auch bei der Sozialversicherung von Progressionseffekten betroffen ist, da die Beitragssätze für Einkommen unterhalb der Midijob-Grenze mit steigendem Einkommen ebenfalls rapide steigen.

Der Vergleich der Veränderung des Nettoeinkommens mit der Veränderung des Bruttoeinkommens zeigt, dass bei einem Bruttoeinkommen, das seit 2021 im Umfang der Inflation gestiegen ist, der Anteil staatlicher Steuern und Abgaben nicht zugenommen hat oder sogar gesunken ist. Eine minimale Mehrbelastung im Zehntelpromillebereich ergibt sich bei mittleren Einkommen. Mehr Netto vom Brutto gibt es bei Midijobs und oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen unterhalb der Schwelle zur Reichensteuer.

Verbleibende Kaufkraftlücke

Im folgenden Abschnitt wird für ausgewählte Haushaltstypen und Einkommen geprüft, ob der Anstieg des Nettoarbeitseinkommens den Kaufkraftverlust durch die Inflation ausgleichen konnte und ob der Effekt der kalten Progression im Vergleich zum Jahr 2021 ausgeglichen wurde. Es wird ein erweiterter Begriff der kalten Progression verwendet, der die Gesamtwirkung von Steuern und Sozialversicherungsbeträgen berücksichtigt. Dabei wird nun – anders als bei der allgemeinen Betrachtung der kalten Progression oben – angenommen, dass das Bruttoeinkommen in gleichem Maße steigt wie die Bruttolöhne je Stunde laut VGR. Diese nehmen mit 16,1 % im Zeitraum von 2021 bis 2024 minimal stärker zu als der Verbraucherpreisindex (15,9 %) und der Deflator der privaten Konsumausgaben (16,0 %). Hier werden für die jeweiligen Haushaltstypen jedoch die auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten haushaltsspezifischen Inflationsraten zugrundegelegt. Diese Analyse erlaubt ein genaueres Bild als die reine Betrachtung der Steuer- und Abgabenbelastung aus dem ersten Teil dieser Veröffentlichung, weil nun auch berücksichtigt wird, dass unterschiedliche Haushalte aufgrund unterschiedlicher Anteile der Güter und Dienstleistungen in ihrem Warenkorb unterschiedlich von der Teuerung der vergangenen Jahre betroffen waren. So hat der IMK Inflationsmonitor etwa regelmäßig während des Höhenflugs der Energie- und Nahrungsmittelpreise 2022 und 2023 gezeigt, dass Familien stärker von der Inflation betroffen waren als Haushalte ohne Kinder, da bei ersteren Lebensmittel und Kraftstoffe einen größeren Anteil an den Ausgaben ausmachten.

Tabelle 1 zeigt die Brutto- und Nettoeinkommen im Jahr 2024. Darüber hinaus werden die Zuwachsraten des Nettoeinkommens und die haushaltsspezifischen Preissteigerungsraten für den Zeitraum 2021 bis 2024 ausgewiesen. Zudem wird die Kaufkraftveränderung des Nettoeinkommens dargestellt (vorletzte Spalte). Diese wurde errechnet als die Differenz zwischen dem Nettoeinkommen 2024 und einem mit der haushaltsspezifischen Inflationsrate fortgeschriebenen Nettoeinkommen 2021. Ein positiver Wert bedeutet, dass das Nettoeinkommen seit 2021 stärker gestiegen ist als die Preise. Ein negativer Wert bedeutet, dass das Nettoeinkommen langsamer gestiegen ist als das haushaltsspezifische Preisniveau und es für den betrachteten Haushalt zu einem Kaufkraftverlust im Vergleich zu 2021 gekommen ist.

Da die Tabelle Kaufkraftverluste durch die haushaltsspezifische Teuerung kombiniert mit Lohnanstiegen und der Veränderung von Steuern und Abgaben darstellt, ist ein negativer Betrag nicht unbedingt in vollem Umfang auf den Effekt der kalten Progression zurückzuführen. Wenn die haushaltsspezifische Inflation über dem Zuwachs der Bruttoeinkommen liegt, ist auch ganz ohne kalte Progression ein Verlust an Kaufkraft zu erwarten. Hier wäre es allerdings nicht notwendigerweise Aufgabe des Staates, diesen Kaufkraftverlust auszugleichen, sondern Aufgabe der Tarifparteien, für gesamtwirtschaftlich angemessene Lohnerhöhungen zu sorgen.

Die letzte Spalte der Tabelle gibt deshalb an, ob für den jeweiligen Haushaltstyp die kalte Progression in der erweiterten Betrachtung ausgeglichen oder gar überkompensiert worden ist. Ein Fall, in dem die Bruttolohnentwicklung nicht mit der haushaltsspezifischen Teuerung mithalten konnte, aber dennoch die Kaufkraft des Haushaltes gestiegen ist, ist der eines Paares mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 154.912 Euro. Diese Familie hat zwar eine haushaltsspezifische Inflationsrate, die geringfügig oberhalb des Lohnzuwachses liegt, sie wurde aber durch die Anhebung der Eckpunkte des Einkommensteuertarifs sowie des Kinderfreibetrags spürbar entlastet. Gleichzeitig profitiert diese Familie davon, dass die Beiträge zur Pflege- und zur

Krankenversicherung mit dem Einkommen nicht weiter steigen, weil bereits die entsprechende Beitragsbemessungsgrenze überschritten wurde.

Tabelle 1: Kaufkraftlücken beim Nettoeinkommen in Euro

Fall	Brutto 2024	Netto 2024	Nachrichtl.: 1/12 des Jahresnetto	Anstieg des Nettoeinkommens 2024 gg. 2021 in %	Haushaltsspezifische Inflationsrate 2024 gg. 2021 in %	Kaufkraftveränderung 2024 zu 2021 (Preise von 2024)	Kalte Progression (erweiterter Begriff: Gesamtbetrachtung Einkommensbesteuerung und Sozialversicherungsbeiträge)
Single, geringverdienend	16.095	13.249	1.104	19,79	15,66	457	überkompensiert
Single, untere Mittelschicht	33.560	23.230	1.936	16,05	15,79	53	nicht ausgeglichen
Single, Mittelschicht	45.725	29.999	2.500	16,08	15,69	100	überkompensiert
Single, Mittelschicht, gleiches Brutto, davon 750 Inflationsausgleichsprämie	45.725	30.342	2.529	17,41	15,69	443	überkompensiert
Single, Mittelschicht, gleiches Brutto, davon 1.500 Inflationsausgleichsprämie	45.725	30.683	2.557	18,72	15,69	784	überkompensiert
Single, Facharbeitende	88.831	52.632	4.386	17,04	15,37	748	überkompensiert
Single, Facharbeitende, gleiches Brutto, davon 1.500 Inflationsausgleichsprämie	88.831	53.430	4.453	18,81	15,37	1546	überkompensiert
Single, Topeinkommen	152.789	87.262	7.272	17,68	14,84	2109	überkompensiert
Alleinerziehend, 1 Kind*	43.693	33.329	2.777	15,24	16,33	-316	nicht ausgeglichen
Paar, zwei Erwerbstätige, keine Kinder	72.962	49.773	4.148	16,05	16,12	-30	nicht ausgeglichen
Paar, zwei Erwerbstätige, keine Kinder	83.411	55.601	4.633	16,06	16,35	-136	nicht ausgeglichen
Paar, zwei Erwerbstätige, 2 Kinder*	42.594	38.698	3.225	15,96	16,75	-262	nicht ausgeglichen
Paar, zwei Erwerbstätige, 2 Kinder*	85.729	63.388	5.282	15,91	16,45	-295	nicht ausgeglichen
Paar, zwei Erwerbstätige, 2 Kinder	154.912	101.888	8.491	17,28	16,14	992	überkompensiert
Paar, eine Erwerbstätige Person, 2 Kinder*	58.990	47.830	3.986	15,57	16,76	-492	nicht ausgeglichen
Single, Mindestlohn 38 Stunden, 52 Wochen	24.522	17.975	1.498	26,83	15,99	1535	überkompensiert

* Bei diesen Haushalten mit Kindern, bei denen der Bezug von Kindergeld günstiger ist als die Nutzung der Kinderfreibeträge, würden sich bei Vernachlässigung des Kinderbonus 2021 die Ergebnisse zum Anstieg des Nettoeinkommens und zur Kaufkraftveränderung verändern. Der Anstieg des Nettoeinkommens würde dann höher ausfallen. Auch der Kaufkraftanstieg wäre dann positiver.

Es wird angenommen, dass die Erwerbstätigen einer abhängigen Beschäftigung nachgehen. Zuwachsraten des Bruttogehalts bei konstanten Arbeitsstunden: 2022: 4,3 %, 2023: 6,3 % (Destatis), 2024: 4,7 % (Dullien et al. 2024). Alle Angaben ohne Wohngeld und andere Transfers. Bei allen Fällen wird eine Veranlagung angenommen. Veränderungen gg. IMK Policy Brief Nr. 151 aufgrund von zwischenzeitlichen Revisionen der hierzu verwendeten VGR-Daten.

Quelle: Berechnungen des IMK auf der Grundlage fortgeschriebener Daten der EVS 2018.



Bei der Interpretation der Kaufkraftzuwächse aus der Tabelle ist zu beachten, dass besonders hohe Kaufkraftzuwächse einmal bei jenen Haushalten zu beobachten sind, die 2024 eine steuer- und abgabefreie Inflationsausgleichsprämie erhalten haben, zum anderen bei Haushalten mit hohem Einkommen. Die Inflationsausgleichsprämie konnte 2024 letztmalig in dieser Form gezahlt werden und wird sich 2025 nicht wiederholen; die verhältnismäßig hohen Kaufkraftgewinne müssen deshalb hier als Sonderfaktor gesehen werden. Ab 2025 dürfte es für diese Haushalte wieder stärker die Aufgabe der Tarifparteien sein, eine Kaufkraftsicherung durch normale, steuer- und abgabenpflichtige Lohnerhöhungen zu erreichen. Der hohe Kaufkraftzuwachs von Haushalten mit hohem Einkommen im Vergleich zu Haushalten mit mittlerem Einkommen stellt allerdings tatsächlich eine soziale Schieflage der bisherigen Entlastungen dar. So macht der Kaufkraftzuwachs der Mittelschicht-Singles 2024 nur 0,3 % des Nettoeinkommens aus, jener der Facharbeitenden-Singles 1,4 %, und der der Topeinkommens-Singles 2,4 %. Der hohe Kaufkraftgewinn des Single-Haushalts mit Vollzeitberufstätigkeit zum Mindestlohn ist auf die deutlichen Erhöhungen des Mindestlohns im Jahr 2023 zurückzuführen, liegt aber mit 8,5 % des Nettoeinkommens spürbar unter dem, was die Politik mit ihrer Entscheidung zur Mindestloohnerhöhung 2022 ursprünglich intendiert hatte.

Es bleibt außerdem festzuhalten, dass insbesondere bei Familien im mittleren Einkommensbereich noch eine teils nennenswerte Kaufkraftlücke verbleibt. Am größten ist diese mit 1,0 bzw. 0,9 % des Nettoeinkommens im Falle der Familie mit einer erwerbstätigen Person und zwei Kindern und im Falle der alleinerziehenden Person mit einem Kind. Diese Haushalte haben einerseits überdurchschnittliche haushaltsspezifische Preissteigerungen zu verzeichnen. Andererseits ist diese Gruppe von Haushalten bei Steuern und Sozialabgaben insgesamt nicht entlastet worden. In Verbindung mit der höheren haushaltsspezifischen Inflation ergibt sich ein spürbarer Kaufkraftverlust. Alleinstehende Spitzenverdienende profitieren hingegen sehr stark von den Steuerentlastungen und sind aufgrund der Beitragsbemessungsgrenzen weniger von den Beitragssteigerungen betroffen. Zusätzlich sind sie auch deutlich weniger von der Inflation betroffen. Ihr haushaltsspezifisches Preisniveau ist von 2021 bis 2024 um fast zwei Prozentpunkte weniger angestiegen als das von Familien mit niedrigen bis mittlerem Einkommen.

Preisliche Be- und Entlastungsmaßnahmen der Bundesregierung

Zusätzlich zu den Entlastungen bei der Einkommensteuer und den Sozialabgaben und Einmalzahlungen in den Krisenjahren hat die Bundesregierung die privaten Haushalte durch eine Reihe von preislichen Maßnahmen entlastet und nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse mit dem Bundeshaushalt 2024 mit preislichen Maßnahmen belastet. Diese Be- und Entlastungen sind jeweils in den haushaltsspezifischen und allgemeinen Inflationsraten der Analysen der vorangegangenen Abschnitte enthalten. Um ein volles Bild der staatlichen Bestimmungsgünde der Entwicklung der Kaufkraft zu erhalten, ist es trotzdem wichtig, diese Be- und Entlastungen zu betrachten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in den Jahren 2022 und 2023 die Entlastungen bei den preislichen Maßnahmen deutlich überwogen, im Jahr 2024 aber die Belastungen, da ein Teil der Entlastungsmaßnahmen auslief und neue Belastungen hinzukamen.

Im Jahr 2022 wurde so zunächst vorübergehend die Energiesteuer auf Kraftstoffe verringert und das 9-Euro-Ticket eingeführt, die EEG-Umlage auf null sowie die Mehrwertsteuer auf Erdgas und Fernwärme von 19 % auf 7 % gesenkt und der Dezemberabschlag für Haushalte mit Erdgas und Fernwärme vom Staat erstattet. Im Jahr 2023 wurden die Energiepreisbremsen für Erdgas, Fernwärme und Strom sowie das 49-Euro-Ticket eingeführt.

Diese Maßnahmen verringerten die Inflationsrate in den Jahren 2022 und 2023 für sich genommen um 0,6 bzw. 0,8 Prozentpunkte (Tabelle 2). Geschmälert wurde der Entlastungseffekt im Jahr 2022 durch die Erhöhung des CO₂-Preises zu Jahresbeginn. Im Jahr 2023 wirkten die Basiseffekte der vorübergehenden Maßnahmen des Jahres 2022 (Energiepreissteuer, Abschlagübernahme und 9-Euro-Ticket) inflationserhöhend; diese Basiseffekte spiegeln allerdings nur das maßnahmenbedingt niedrigere Preisniveau 2022 wider, ohne die Entlastungswirkung des Jahres 2022 zu verringern oder belastend gegenüber dem Jahr 2021 zu wirken. In Jahr 2024 wirken nur noch die verringerte Mehrwertsteuer auf Erdgas und Fernwärme (bis Ende März 2024) und das 49-Euro-Ticket entlastend, wobei Letzteres in den ersten vier Monaten des Jahres auch inflationsdämpfend wirkte. Da die Mehrwertsteuersenkung bereits im gesamten Jahr 2023 galt, wirkte diese in den ersten Monaten des Jahres 2024 nicht mehr inflationsdämpfend, die Normalisierung der Mehrwertsteuer ab April 2024 allerdings inflationserhöhend. Auch die Basiseffekte der Energiepreisbremsen schlugen im Jahr 2024 stark zu Buche. Als neue Maßnahmen in diesem Jahr wirkten die Erhöhung der Netzentgelte, des CO₂-Preises und der Mehrwertsteuer auf Speisen im Gastgewerbe sowohl inflationserhöhend als auch belastend für die privaten Haushalte.¹⁰

Insgesamt verringerten die preislichen Maßnahmen die Inflation 2022 um 0,5 Prozentpunkte. Dabei war die entlastende Wirkung für Alleinlebende in den beiden unteren Einkommensklassen am größten (0,9 Prozentpunkte) und für einkommensstarke Alleinlebende und einkommensstarke Familien am geringsten (-0,4 Prozentpunkte). Am stärksten wurde die Inflationsrate im Jahr 2022 mit -0,3 Prozentpunkten durch die Kombination aus herabgesetzter Energiesteuer auf Kraftstoffe und 9-Euro-Ticket gedämpft (Tabelle 2). Dabei war die relative Entlastung bei einkommensschwachen Alleinlebenden und Alleinlebenden mit Mindestlohneinkommen am höchsten (0,5 Prozentpunkte), gefolgt von einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden mittleren Einkommens (-0,4 Prozentpunkte); für einkommensstarke Alleinlebende und Familien war der Effekt am niedrigsten (-0,2 Prozentpunkte). Die Absenkung der EEG-Umlage auf null zur Jahresmitte verringerte die Inflation 2022 um 0,17 Prozentpunkte und wirkte sich ebenfalls bei den einkommensschwachen Haushalten, den Haushalten mit Mindestlohneinkommen sowie Alleinerziehenden mittleren Einkommens am stärksten aus, aber auch bei Alleinlebenden mittleren Einkommens (jeweils -0,3 Prozentpunkte). Betrachtet man die tatsächliche absolute Entlastung in Euro entsprechend der Verbraucherpreisstatistik unter der Annahme unveränderter Verbrauchsstrukturen seit 2018, so war diese bei Familien ähnlich hoch, am höchsten bei vierköpfigen Familien mittleren Einkommens (267 Euro) verglichen mit 260 Euro bei einkommensstarken, 249 Euro bei einkommensschwachen Familien und 230 Euro bei Familien in der Einkommensklasse unter der mittleren. Die höchste Entlastung pro Kopf verzeichneten mit 200 Euro Alleinlebende mit höherem

¹⁰ Die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Speisen im Gastgewerbe könnte alternativ als Ende einer Entlastung statt als Belastung interpretiert werden. Da sie aber bereits im Juli 2020 im Rahmen der Coronaentlastungen gesenkt wurde und nicht Teil der Entlastungspakete seit 2022 waren, wird die Maßnahme hier als Belastung gefasst.

Einkommen (3.600-5.000 Euro 2018), gefolgt von einkommensstarken Alleinlebenden (166 Euro); bei Alleinlebenden in einem Vollzeit-Job zum Mindestlohn betrug die durchschnittliche Entlastung 140 Euro, bei einkommensschwachen Alleinlebenden 116 Euro.

Tabelle 2: Wirkung der preislichen Fiskalmaßnahmen auf die Inflationsrate 2022, 2023 und 2024
Differenz zwischen den Inflationsraten mit bzw. ohne die preisliche Entlastungsmaßnahme, Prozentpunkte

Preisliche Entlastungsmaßnahme	2022	2023	2024
Verringerte Energiesteuer auf Kraftstoffe (Jun.-Aug. 2022)	-0,19	0,19	–
9-Euro-Ticket (Jun.-Aug. 2022) / 49-Euro-Ticket (ab Mai 2023)	-0,11 –	0,11 -0,12	– -0,05
Abschaffung der EEG-Umlage (1. Juli 2022)	-0,17	-0,15	–
Verringerte Mehrwertsteuer auf Erdgas und Fernwärme (1. Oktober 2022 – 31. März 2024)	-0,06	-0,15	0,16
Übernahme des Abschlags für Gas und Fernwärme	-0,06	0,06	–
Gaspreisbremse, 12 ct/kWh (Erdgas), Marktpreis 14 ct/kWh	–	-0,37	0,36
Strompreisbremse, 40 ct/kWh (Strom), Marktpreis 45 ct/kWh	–	-0,15	0,14
CO ₂ -Preiserhöhung ¹	0,07	–	0,18
Netzentgelterhöhung (2024: 3,31 ct/kWh (Strom))	–	–	0,26
Rückkehr zu 19 % Mehrwertsteuer auf Speisen im Gastgewerbe	–	–	0,20

¹ Im Bereich Gebäude/Verkehr um 5 €/t 2022, Aussetzung 2023 und Erhöhung von 30 €/t auf 45 €/t 2024.

Quelle: Berechnungen des IMK auf Grundlage der Verbraucherpreisstatistik und der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018 des Statistischen Bundesamts.



Im Jahr 2023 wirken die preislichen Maßnahmen mit -0,6 Prozentpunkten noch etwas stärker auf die Inflation. Bei Alleinlebenden in den beiden unteren Einkommensklassen verringerten sie die haushaltsspezifische Inflationsrate sogar um 1,2 Prozentpunkte, verglichen mit 0,5 Prozentpunkten im Fall einkommensstarker Familien. Der Inflationseffekt wird durch die Basiseffekte der temporären Maßnahmen, die nur 2022 wirkten, geschmälert. Da solche Basiseffekte bei der tatsächlichen, in Euro gerechneten Entlastung keine Rolle spielen, steigt diese noch stärker gegenüber dem Vorjahr. Am höchsten war die absolute Entlastung bei vierköpfigen Familien mit hohem Einkommen (592 Euro) verglichen mit 543 Euro bei einkommensstarken, 508 Euro jeweils bei einkommensschwachen Familien und bei Familien in der Einkommensklasse unter der mittleren. Die höchste Entlastung pro Kopf verzeichneten mit 465 Euro einkommensstarke Alleinlebende und mit 446 Euro Alleinlebende mit höherem Einkommen (3.600-5.000 Euro 2018), während die

durchschnittliche Entlastung bei Alleinlebenden in einem Vollzeit-Job zum Mindestlohn 273 Euro und bei einkommensschwachen Alleinlebenden 230 Euro betrug.

Im Jahr 2024 überwiegen bei der Inflationwirkung die preissteigernden Wirkungen der CO₂-Preiserhöhung, der Mehrwertsteuererhöhung auf Speisen im Gastgewerbe und der höheren Netzentgelte bei der Stromrechnung (insgesamt 0,64 Prozentpunkte). Hinzu kommt eine preissteigernde Wirkung durch das Auslaufen der Energiepreisbremsen und der Mehrwertsteuerermäßigung bei Erdgas und Fernwärme, die die Inflation im Jahr 2024 zusammengenommen um rund 0,4 Prozentpunkte erhöht haben dürfte. Nur das 49-Euro-Ticket wirkt 2024 noch etwas inflationsdämpfend. Betrachtet man die Inflationsentwicklung mit und ohne preisliche Fiskalmaßnahmen in Tabelle 2, fällt die Inflation in diesem Jahr aufgrund der preislichen Maßnahmen der Jahre 2023 und 2024 sogar um einen Prozentpunkt höher aus als es ohne diese der Fall gewesen wäre, da der Rückgang der Strom- und Gaspreise in diesem Jahr ohne Energiepreisbremsen im Jahr 2023 deutlich stärker ausgefallen wäre.

Entsprechend der entlastenden Wirkung 2023 fällt die inflationserhöhende Wirkung 2024 bei den einkommensschwächeren Haushalten höher aus. Da die Basiseffekte keine Belastung durch die staatlichen Maßnahmen darstellen, sondern die Rückkehr von dem durch die preislichen Maßnahmen verringerten Preisniveau zum unbeeinflussten Preisniveau widerspiegeln, zeigen sie die Belastung der Haushalte durch die Energiepreisschocks, nicht aber durch die preislichen Maßnahmen des Staates. Entsprechend fällt die Belastung der Haushalte durch preisliche Maßnahmen im Jahr 2024 zwar hoch aus, aber geringer als die tatsächliche Inflationwirkung und eine aus den Werten in Tabelle 2 abgeleitete hypothetische Inflationwirkung vermuten ließen. Insbesondere ist die Inflationsrate 2024 im Vergleich zur hypothetischen Situation ohne Maßnahmen deutlich höher, weil ohne Energiepreisbremsen das Niveau der Energiepreise 2023 deutlich höher gewesen wäre und der Rückgang in diesem Jahr also merklich stärker. Am höchsten ist die Belastung mit 358 Euro für einkommensstarke Familien verglichen mit 201 Euro für einkommensschwache Familien; am geringsten für einkommensschwache Alleinlebende (88 Euro). Die Pro-Kopf-Belastung ist für einkommensstarke Alleinlebende am höchsten (239 Euro).

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich so feststellen, dass die allermeisten Haushalte in Deutschland seit 2021 auch nach Berücksichtigung von Lohnerhöhungen zum Inflationsausgleich bei den Steuern und Abgaben in der Summe entlastet oder zumindest nicht zusätzlich belastet worden sind. Entlastungen gab es insbesondere für Haushalte mit niedrigen Einkommen, bei denen eine oder zwei Personen in einem Midijob arbeiten, und für Haushalte mit hohem Einkommen unterhalb des Bereiches der Reichensteuer. Die Haushalte im Midijobbereich konnten dabei vor allem von den niedrigeren Sozialabgaben profitieren. Die Haushalte mit hohem Einkommen profitieren davon, dass die Eckwerte des Einkommensteuertarifs verschoben wurden und oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen keine Sozialversicherungsbeiträge auf das zusätzliche Einkommen zu entrichten sind.

Eine Notwendigkeit für eine allgemeine Senkung der Einkommensteuer etwa durch eine weitere Verschiebung des Steuertarifs ist deshalb nach dieser Analyse aktuell nicht gegeben und sollte auch gerade vor dem Hintergrund der engen Finanzierungsspielräume unter der

Schuldenbremse sehr genau überlegt werden. Zwar dürfte die Inflation, auch wenn sie deutlich geringer ist, im kommenden Jahr durchaus zu Effekten einer „kalten Progression“ führen, die meisten Haushalte werden aber am stärksten durch die Sozialversicherungsbeiträge belastet. Diese könnten deutlich niedriger ausfallen, wenn gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die von den Sozialversicherungszweigen getragen werden („versicherungsfremde Leistungen“), ordnungspolitisch korrekt aus Steuermitteln finanziert würden. In der Summe könnte man die verbleibende Mehrbelastung der Haushalte in der Mitte der Einkommensverteilung gezielter korrigieren, wenn man über erhöhte Zuschüsse an die Sozialversicherungen die Beitragssätze senkt, statt die Eckpunkte des Steuertarifs zu verschieben.

Eine wichtige Ausnahme zu der Aussage, dass die meisten Haushalte per Saldo entlastet oder zumindest nicht zusätzlich belastet worden sind, sind Haushalte mit mittleren Einkommen und Kindern. In dieser Gruppe ist die relative Belastung durch Steuern und Abgaben unter Einrechnung des Kindergeldes sogar leicht gestiegen. Ursache hier ist, dass das Kindergeld (unter Berücksichtigung des Kinderbonus 2021) deutlich weniger angehoben wurde als der Kinderfreibetrag und für die ersten beiden Kinder nur etwa halb so stark wie die Preissteigerung, während Haushalte in dieser Einkommensklasse wenig von der Verschiebung des Einkommensteuertarifs profitieren, aber bei den Sozialversicherungsbeiträgen spürbar mehrbelastet werden. Wollte man diese Schieflage korrigieren, wäre die angekündigte Anpassung des Steuertarifs nicht die zielgenaueste Möglichkeit. Es sollte eher über eine deutlichere Anpassung des Kindergeldes als bislang geplant nachgedacht werden.

Betrachtet man die Kaufkraftveränderungen der typisierten Haushalte – also die Veränderung der Kaufkraft durch Preissteigerungen, Gehaltssteigerungen und Veränderungen der Steuern und Abgaben – so zeigt sich ein ähnliches Bild, wenn auch etwas verschärft. Insbesondere Single-Haushalte haben inzwischen die Kaufkraftverluste der Jahre 2022 und 2023 wettmachen können. Die Zuwächse bleiben dabei insbesondere bei Gering- und Mittelverdienenden moderat. Bei einem Single-Haushalt der Mittelschicht handelt es sich beispielsweise um 0,3 % über drei Jahre, also 0,1 % pro Jahr – viel weniger, als in normalen Zeiten ohne heftige Preisschocks in der Vergangenheit üblich war. Bei Haushalten mit Kindern (mit Ausnahme der Haushalte mit hohem Einkommen) liegt die Kaufkraft der Nettoeinkommen immer noch etwas unterhalb jener aus dem Jahr 2021. Bei diesen Haushalten mit Kindern wird die Nettobelastung durch gestiegene Sozialbeiträge und eine unterproportionale Erhöhung des Kindergeldes gegenüber 2021 dadurch verschärft, dass ihre haushaltsspezifische Inflationsrate höher lag als für den Durchschnitt der Bevölkerung.

Methodischer Anhang

Im Folgenden finden sich einige Anmerkungen zu den Details der Berechnungen und Annahmen dieses Policy Briefs:

- Die verwendeten Bruttoeinkommen der Haushalte basieren auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2018 und wurden mit den durchschnittlichen Zuwachsraten der Bruttolöhne und -gehälter je geleisteter Arbeitnehmerstunde aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bis 2021 fortgeschrieben. Dabei wurden Daten des Statistischen Bundesamts verwendet. Die sich ergebenden Bruttogehälter des Jahres 2021 wurden dann mit der Zuwachsrate des Deflators der privaten Konsumausgaben (Abschnitt „Eine erweiterte Betrachtung der kalten Progression“) bzw. der Zuwachsrate der Bruttolöhne je Stunde aus den VGR (Abschnitt „Verbleibende Kaufkraftlücke“) bis ins Jahr 2024 fortgeschrieben. Dabei wurden bis 2023 die Zuwachsraten der jeweiligen VGR-Größen angesetzt, für 2024 wurden die Zuwachsraten laut Prognose des IMK (Dullien et al. 2024) verwendet.
- Für die Überprüfung des Effekts der kalten Progression wurden die Bruttoeinkommen 2021 mit dem Zuwachs des Deflators der privaten Konsumausgaben bis 2024 fortgeschrieben. Bleibt dabei das Verhältnis des Nettoeinkommens zum Bruttoeinkommen konstant oder steigt gar an, so kann man einen kalten Progressionseffekt ausschließen (vgl. Infobox 1).
- Bei der Betrachtung der Kaufkraftlücke wurde für ausgewählte Haushaltstypen und Einkommen ermittelt, wie stark das Nettoeinkommen steigen müsste, damit die Kaufkraft erhalten bleibt. Die resultierenden Werte für 2024 werden mit den tatsächlichen Nettoeinkommen verglichen. Die Überprüfung des Effekts der kalten Progression erfolgt dabei anders im allgemein gehaltenen Abschnitt davor anhand der haushaltsspezifischen Inflationsraten. Dabei ist zu beachten, dass die Wirkung von Änderungen bei den Preisbremsen (und einigen anderen Maßnahmen mit Preiswirkung) bereits in der jeweiligen haushaltsspezifischen Inflationsrate erfasst ist. Die haushaltsspezifischen Belastungen werden auf Basis von haushaltsspezifischen Inflationsraten berechnet, deren Grundlage die EVS 2018 ist (Dullien und Tober 2023). Die Revision des Verbraucherpreisindex im Zuge der Umstellung der Basis vom Jahr 2015 auf das Jahr 2020 hat insofern einen Einfluss auf die haushaltsspezifische Betrachtung, als sich die Preisreihen für die verwendeten Güterarten infolge von Gewichtsverschiebungen auf der tieferen Ebene verändert haben.
- Bei der Berechnung von Steuern und Sozialbeiträgen wird das geltende Recht 2021 und 2024 verwendet. Dabei wird eine steuerliche Veranlagung unterstellt. Steuerliche Abzüge beschränken sich auf Vorsorgeaufwendungen in den gesetzlichen Sozialversicherungszweigen, den Arbeitnehmerpauschbetrag, den Sonderausgabenpauschbetrag und den Kinderfreibetrag, sofern dieser günstiger ist als das Kindergeld. Betrachtet wird bei Ehepartnern das Jahreseinkommen ohne Berücksichtigung einer unterjährigen Steuerklassenwahl unter der Annahme der gemeinsamen Veranlagung.
- Übersicht 1 (siehe Folgeseite) zeigt, welche Maßnahmen für die Jahre 2022, 2023 und 2024 berücksichtigt werden. Vorübergehende Maßnahmen der Jahre 2022 und 2023 haben dabei keine Auswirkung auf den Vergleich zwischen 2024 und 2021. Zusätzlich ist zu beachten, dass es bereits im Jahr 2021 einen Kinderbonus von 150 Euro gegeben hat, der wie eine temporäre Erhöhung des Kindergeldes gewirkt hat. Berücksichtigt man diesen bei der Berechnung der Zuwachsraten des Kindergeldes von 2021 bis 2024, so ergibt sich für

die ersten beiden Kinder ein Zuwachs von 8,0 %, für das dritte Kind ein Zuwachs von 5,3 % und für das vierte Kind ein Rückgang von 4,8 %.

Übersicht 1:

Berücksichtigte Maßnahmen bei der Berechnung der Nettoarbeitseinkommen

Jahr 2022

Entlastungspakete I-III:

- Grundfreibetrag und Tarifeckpunkte (Steuerentlastungsgesetz 2022),
- Anhebung des Arbeitnehmerpauschbetrags,
- Energiepreispauschale,
- einmaliger Kinderbonus von 100 Euro je Kind – wirkt wie Kindergeld,
- Anhebung des Kinderfreibetrags (rückwirkend im Rahmen des Inflationsausgleichsgesetzes).

Sonstige Änderungen:

- Anhebung der Midijobgrenze (von 1.300 auf 1.600 mtl.) / Änderung der Formel ab Oktober 2022,
- Anhebung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung für Kinderlose,
- regelmäßige Anhebung des abzugsfähigen Anteils der Rentenbeiträge,
- regelmäßige Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen.

Jahr 2023

Entlastungspaket III:

- weitere Anhebung der Midijobgrenze auf 2000 Euro monatlich,
- Grundfreibetrag und Tarifeckpunkte (Inflationsausgleichsgesetz),
- Anhebung des Kindergelds (Inflationsausgleichsgesetz),
- Anhebung des Kinderfreibetrags (Inflationsausgleichsgesetz),
- Anhebung der Freigrenze beim Solidaritätsbeitrag (Inflationsausgleichsgesetz),
- vorgezogene vollständige Abzugsfähigkeit der Rentenbeiträge.

Sonstige Änderungen:

- weitere Anhebung des Arbeitnehmerpauschbetrags (Jahressteuergesetz 2022),
- Anhebung des Alleinerziehendenfreibetrags (Jahressteuergesetz 2022),
- Erhöhung von Beitragssätzen (Arbeitslosenversicherung, Zusatzbeitrag bei der Krankenversicherung, Pflegebeitrag für Kinderlose und Personen mit einem Kind),
- Senkung des Pflegebeitrags für Personen mit zwei und mehr Kindern),
- regelmäßige Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen.

Jahr 2024

Noch Entlastungspaket III:

- Grundfreibetrag und Tarifeckpunkte (Inflationsausgleichsgesetz),
- Anhebung des Kinderfreibetrags (Inflationsausgleichsgesetz),
- Anhebung der Freigrenze beim Solidaritätsbeitrag (Inflationsausgleichsgesetz).

Sonstige Änderungen:

- Erhöhung des Zusatzbeitrags bei der Krankenversicherung,
- regelmäßige Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen.

Betrachtet werden Arbeitseinkommen unter der Annahme, dass keine Transfers/Lohnersatzleistungen bezogen werden. Bei niedrigen Einkommen ist in vielen Fällen ein Anspruch auf Wohngeld wahrscheinlich. Dieser hat keine Wirkung auf die vorgenommenen Berechnungen und wird hier ausgeblendet.

Literaturverzeichnis

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2022): Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023. Fünfter Steuerprogressionsbericht. Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/5-progressionsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=9, aufgerufen am 08.07.2024.
- Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. / Watzka, S. (2024): Deutsche Konjunktur hellt sich nur allmählich auf. Prognose-Update: Die konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahresmitte 2024. IMK Report Nr. 189, Düsseldorf.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2022a): Die Entlastungspakete der Bundesregierung. Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig. IMK Policy Brief Nr. 120.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2022b): Die Entlastungspakete der Bundesregierung - Ein Update. IMK Policy Brief Nr. 126.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2023): Nettoeinkommen der Arbeitnehmenden: Spürbare Kaufkraftlücke trotz kräftiger staatlicher Entlastung. Zusammenfassende Bewertung von Lohnerhöhungen, fiskalischer Entlastung und Inflation 2022 und 2023. IMK Policy Brief Nr. 151.
- Dullien, S. / Tober, S. (2023): IMK Inflationsmonitor. Nahrungsmittelpreise dominieren infolge der Revision die Inflationsunterschiede im Januar 2023. IMK Policy Brief Nr. 146.
- Dullien, S. / Tober, S. (2024): Inflationsmonitor. Inflation im Juni 2024 mit 2,2 % wieder praktisch am Inflationsziel, VPI-Kernrate seit drei Monaten unter 3 %. IMK Policy Brief Nr. 172.
- Rietzler, K. (2022): Steuertarif nicht der richtige Hebel für gezielte Entlastungen. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 102, H. 10, S. 749-752.
- Statistisches Bundesamt (2023): Zahl der Einkommensmillionärinnen und -millionäre im Jahr 2019 in Deutschland um 4,6 % gestiegen. 8.5.2023. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/05/PD23_176_733.html, aufgerufen am 03.05.2024.
- Statistisches Bundesamt (2020a): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Konsumausgaben privater Haushalte 2018. Fachserie 15, Heft 5, 29. Mai 2020 (Seiten 31-34 und 97-144 korrigiert am 28. Oktober 2021), Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2020b): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte. FS 15, H. 4, 23. April, Wiesbaden.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
