

# POLICY BRIEF

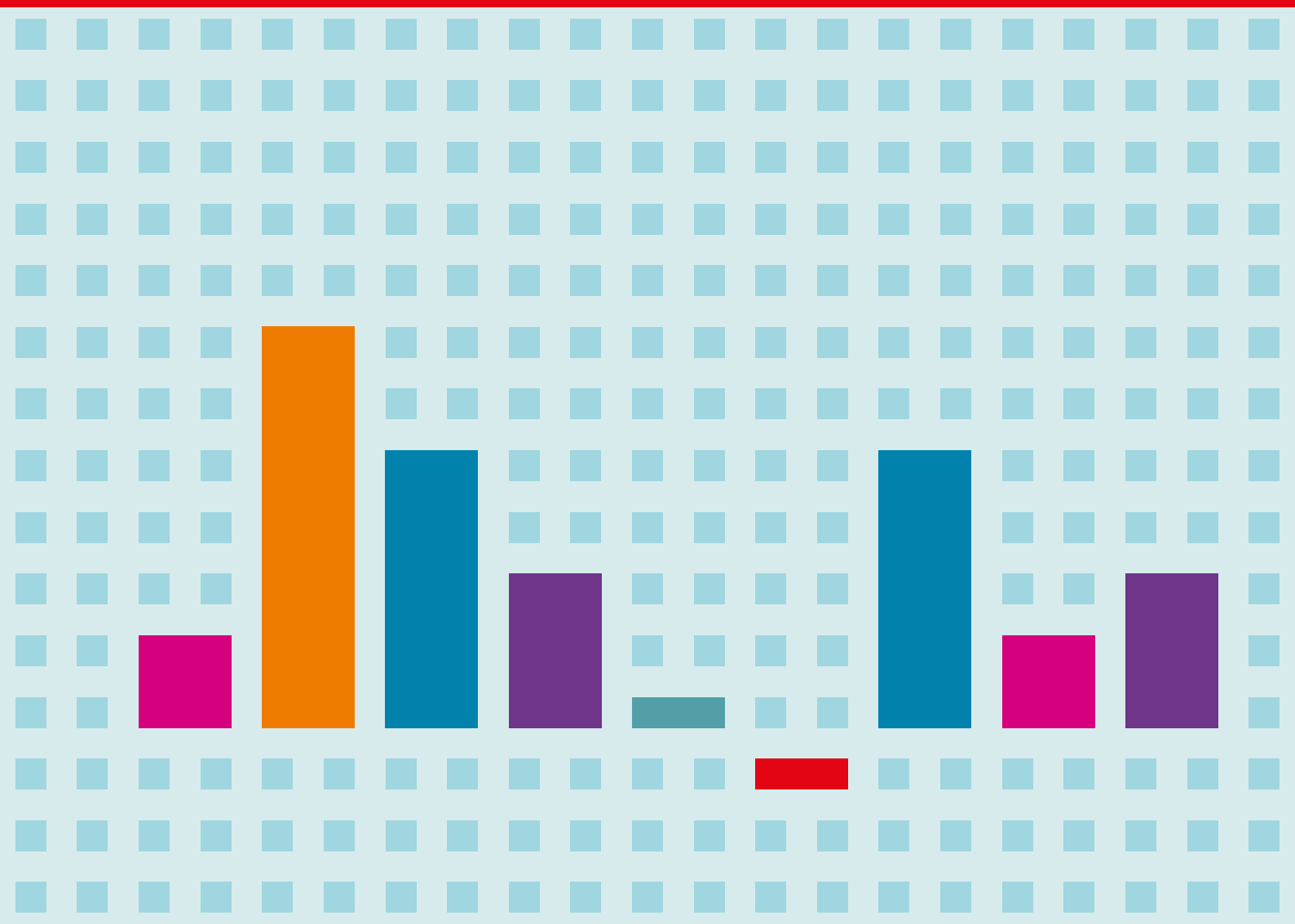
Das IMK ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 180 · November 2024

## AUSGLEICH DER „KALTEN PROGRESSION“: DAS PROBLEM LIEGT BEI DEN SOZIALBEITRÄGEN

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 7. Oktober zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 und zum Entwurf des Steuerfortentwicklungsgesetzes

Katja Rietzler



---

# Ausgleich der „kalten Progression“: Das Problem liegt bei den Sozialbeiträgen

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 7. Oktober zum Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 und zum Entwurf des Steuerfortentwicklungsgesetzes

**Dr. Katja Rietzler**

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

4.10.2024

## Zusammenfassung

Während breite Einkommensschichten unterhalb der Schwelle zur Reichensteuer bei der Einkommensbesteuerung 2025 und 2026 jeweils im Vergleich zum Vorjahr spürbar entlastet werden, ergibt sich bei Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge insgesamt für die meisten eine Mehrbelastung, wenn man die von der Gemeinschaftsdiagnose der Institute erwarteten Beitragssatzsteigerungen berücksichtigt. Unterstellt man konstante Beitragssätze, so würde die Mitte der Einkommensverteilung 2025 unter dem Strich geringfügig entlastet, 2026 wären die Effekte in der Mitte gering und je nach Einkommenshöhe und Haushaltskonstellation minimal positiv oder negativ. Haushalte mit höheren Einkommen erfahren 2025 wie 2026 eine spürbare Mehrbelastung durch die sehr starken Anhebungen der Beitragsbemessungsgrenze. Der alleinige Blick auf die Einkommensbesteuerung vernachlässigt, dass die Sozialversicherungsbeiträge für die Belastung der Bruttoeinkommen eine ganz wesentliche Rolle spielen und beabsichtigte steuerliche Entlastungen sogar überkompensieren. Angesichts der Tatsache, dass für einen großen Teil der Bevölkerung die Sozialversicherungsbeiträge die maßgebliche Belastung des Bruttoeinkommens darstellen, sollte die Politik Maßnahmen ergreifen, um Beitragssätze zu stabilisieren. Eine stärkere Finanzierung von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben, die von den Sozialversicherungen übernommen werden, durch Steuermittel wäre ein Beitrag dazu.

## Vorbemerkung

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf einen Teilaspekt der vorliegenden Gesetzentwürfe. Es wird insbesondere zu Fragen des Ausgleichs der sogenannten „kalten Progression“ Stellung bezogen (Einkommensteuertarif, Freigrenze beim Solidaritätszuschlag, Kinderfreibetrag, Kindergeld).

## Die geplanten Maßnahmen

Der Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024 sieht vor, den Grundfreibetrag 2024 rückwirkend ab dem 1.1.2024 von bisher 11.604 Euro auf 11.784 Euro sowie den Kinderfreibetrag je Elternteil von 3.192 Euro auf 3.306 Euro anzuheben. Der Entwurf des Steuerfortentwicklungsgesetzes schließt daran an, indem der Grundfreibetrag 2025 weiter auf 12.084 Euro und im Jahr 2026 auf 12.336 Euro angehoben und der Kinderfreibetrag je Elternteil 2025 auf 3.336 Euro und 2026 auf 3.414 Euro angehoben werden soll. Zusätzlich sollen die weiteren Tarifeckwerte mit Ausnahme der Schwelle zur Reichensteuer im Jahr 2025 um 2,5 % und im Jahr 2026 um 2,0 % erhöht werden. Des Weiteren ist für 2025 eine Anhebung des Kindergeldes um 5 Euro auf 255 Euro pro Monat (3.060 Euro pro Jahr) und 2026 um weitere 4 Euro auf dann 259 Euro pro Monat (3.108 Euro pro Jahr) sowie ein Anstieg der Freigrenze beim Solidaritätszuschlag von 18.130 Euro auf 19.950 Euro im Jahr 2025 und weiter auf 20.350 Euro im Jahr 2026 vorgesehen.

## Bewertung

### Grundsätzliche Überlegungen

Seit 2014 werden der Steuertarif und der Kinderfreibetrag für jedes Jahr angepasst, um die sogenannte „kalte Progression“ auszugleichen. Das Bundesfinanzministerium definiert „kalte Progression“ folgendermaßen: „Als kalte Progression wird der Anstieg des durchschnittlichen Steuersatzes der Einkommensteuer bezeichnet, der auf Lohn- und Gehaltserhöhungen zurückzuführen ist, die lediglich den Preisanstieg (Inflation) ausgleichen.“ (BMF 2020) Das ist nachvollziehbar, denn in diesem Fall ist die reale Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers nicht gestiegen, was gerade in Zeiten hoher Inflation wie 2022 und 2023 ohne Gegensteuern schnell zu spürbaren Belastungen führen kann.

Will man prüfen, ob und in welchem Umfang es zu „kalter Progression“ gekommen ist, so wird es schnell komplizierter. Es wären verschiedene Vorgehensweisen denkbar, die jeweils zu verschiedenen Ergebnissen führen. Häufig wird die nur die Steuer relativ zum zu versteuernden Einkommen betrachtet, obwohl das Bruttoeinkommen und das zu versteuernde Einkommen aufgrund von Abzügen, die teilweise einkommensabhängig und teilweise einkommensunabhängig sind, in unterschiedlichem Ausmaß steigen. Die Abzüge verringern das zu versteuernde Einkommen und mindern so auch die Steuer. Gleichzeitig stehen den Abzügen in der Regel auch tatsächliche Belastungen an anderer Stelle gegenüber. Das gilt insbesondere für die Sozialversicherungsbeiträge, die bei Arbeitnehmern in Form von Vorsorgeaufwendungen einen erheblichen Teil der steuerlichen Abzüge ausmachen. Bis zu einem Bruttojahreseinkommen von über 70.000 Euro übersteigt der Anteil der Sozialbeiträge am Einkommen im Jahr 2024 den Anteil der Einkommensteuer. Daher sollte sich die Betrachtung nicht auf die Einkommensbesteuerung beschränken, sondern muss das Zusammenspiel von Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und Sozialversicherungsbeiträgen in den Blick nehmen. Mit der starken Ausweitung der Gleitzzone bzw. Midijobzone bis zu Monatseinkommen von 2.000 Euro, innerhalb derer die effektiven Beitragssätze mit dem Einkommen steigen, gibt es in diesem Einkommensbereich nun auch bei der Sozialversicherung Progressionseffekte und ebenfalls die

Möglichkeit „kalter Progression“ – ein Grund mehr, auch auf Sozialversicherungsbeiträge zu schauen. Aus Sicht des IMK kann man in einer erweiterten Betrachtung von „kalter Progression“ sprechen, wenn die Relation Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen sinkt, obwohl die Einkommenssteigerungen lediglich die Preissteigerung ausgleichen.

Des Weiteren stellt sich die Frage nach einer angemessenen Vergleichsbasis. Wählt man als Ausgangspunkt das Vorjahr? Oder einen weiter zurückliegenden Zeitpunkt? Hier kann man jeweils sehr unterschiedliche Ergebnisse erhalten. In der aktuellen Situation scheint das Jahr 2021, als Jahr vor den starken Preisanstiegen, ein sinnvoller Ausgangspunkt. Entsprechende Analysen hat das IMK bereits 2023 und 2024 veröffentlicht (Dullien et al. 2023, 2024a). Auf das dabei verwendete Instrumentarium wird im Folgenden zurückgegriffen.

### Methodisches Vorgehen, Datengrundlage und Annahmen

Das methodische Vorgehen ist in Dullien et al. (2023, 2024a) beschrieben. Es werden für typisierte Haushalte und verschiedene Bruttoeinkommen unter Berücksichtigung der üblichen steuerlichen Abzüge (Vorsorgeaufwendungen, Arbeitnehmerpauschbetrag, Sonderausgabenpauschbetrag) die Einkommensteuer und ggf. der Solidaritätszuschlag sowie die Beiträge zu den einzelnen Sozialversicherungszweigen berechnet. Transfers werden mit Ausnahme des Kindergelds<sup>1</sup> ausgeblendet. Dabei wird der Fall einer Veranlagung, also einer Jahresbetrachtung, angenommen.

Für die aktuelle Betrachtung, bei der die Frage der kalten Progression – auch in einem erweiterten Sinne – im Mittelpunkt steht, wird angenommen, dass die Einkommen im jeweils betrachteten Zeitraum steigen wie das Preisniveau der privaten Konsumausgaben gemessen am Deflator der privaten Konsumausgaben der VGR. Dieser Preisindex wird auch im Steuerprogressionsbericht zugrunde gelegt (Deutscher Bundestag 2022, S.3). Für den Zeitraum 2024 bis 2026 wird auf die Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024) zurückgegriffen. Das IMK hat unlängst zwar eine eigene Prognose vorgelegt, der entsprechende Prognosezeitraum endet aber 2025 (Dullien et al. 2024b). Fortgeschrieben werden neben den Einkommen die Beitragsbemessungsgrenzen der Sozialversicherungen. Diese folgen der Lohnentwicklung mit einer zweijährigen Verzögerung. Für das Jahr 2025 werden die Werte aus dem Referentenentwurf für die entsprechende Verordnung (BMAS 2024) zugrunde gelegt, für 2026 erfolgt eine eigene Berechnung unter Verwendung der Prognose der Institute. Die Gemeinschaftsdiagnose erwartet – wie das IMK – Beitragssatzanhebungen in der gesetzlichen Krankenversicherung und hält Anhebungen in der sozialen Pflegeversicherung für wahrscheinlich, führt in der Tabelle der finanzpolitischen Maßnahmen aber nur Erhöhungen des Zusatzbeitrags auf. Die Beträge für 2025 und 2026 entsprechen einer Erhöhung von 0,3 % im Jahr 2025 und 0,2 % im Jahr 2026. Diese Werte werden daher auch in den Berechnungen für die aktuelle Stellungnahme zugrunde gelegt – mit entsprechenden Änderungen beim Faktor in der Gleitzone. Ansonsten werden die jeweiligen Änderungen der Gesetzentwürfe berücksichtigt und alle übrigen Parameter konstant gehalten. So wird für 2026 noch keine – entlastende - Anhebung der Untergrenze für die Gleitzone unterstellt, obwohl diese nun mehrere Jahre hintereinander erfolgte.

### Wo stehen wir 2024?

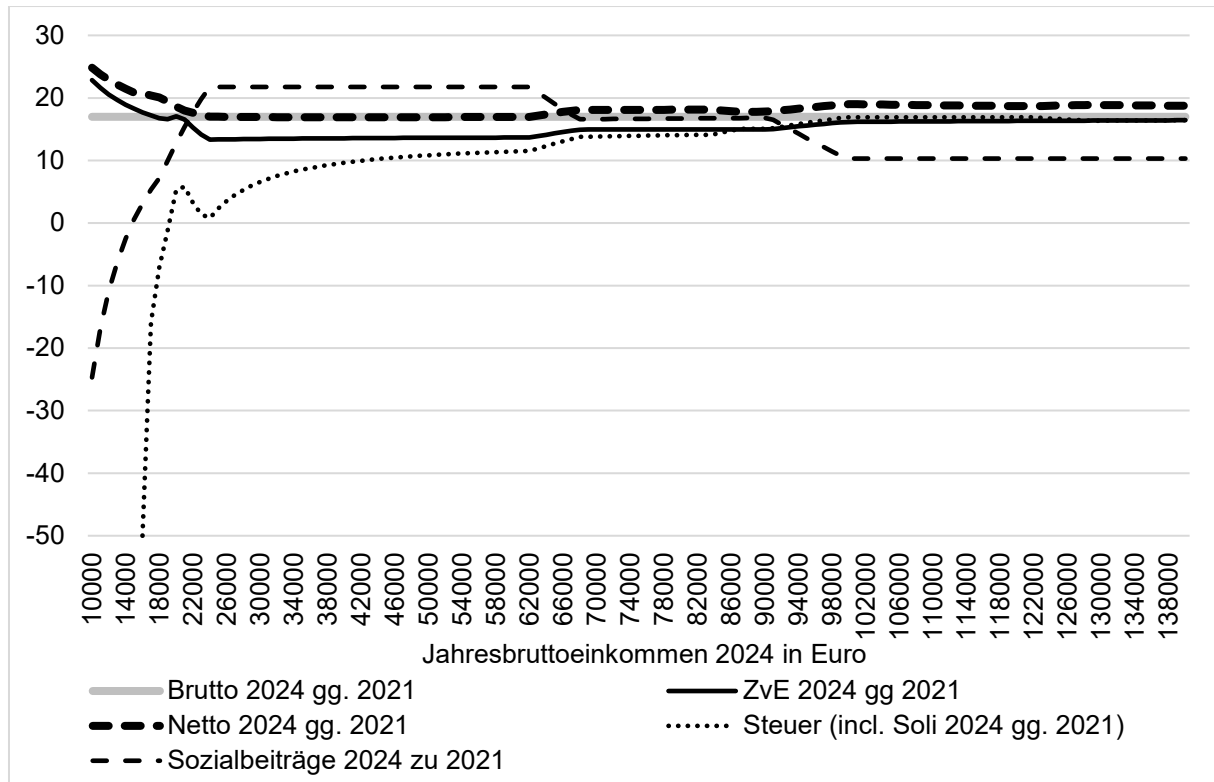
Wie bereits in der IMK-Analyse gezeigt, ist das Nettoeinkommen für die meisten Alleinstehenden seit 2021, dem Jahr vor dem Inflationsschub, mindestens so stark gestiegen wie das Bruttoeinkommen (Dullien et al 2024a). Das heißt, der Anteil der staatlichen Abzüge vom Bruttoeinkommen relativ zu

---

<sup>1</sup> Das Kindergeld wird hier aber als Teil der Einkommensbesteuerung betrachtet.

diesem ist nicht gestiegen. Das Bild ändert sich nicht, wenn man dabei die geplante rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags 2024 berücksichtigt. Abbildung 1 zeigt für 2024 die Entwicklung von Bruttoeinkommen (annahmegemäß Zuwachs seit 2021 wie das Preisniveau der privaten Konsumausgaben<sup>2</sup>), Sozialbeiträgen, zu versteuerndem Einkommen (zvE), Einkommensteuer (einschließlich Solidaritätszuschlag) und Nettoeinkommen.

Abbildung 1: Bruttoeinkommen, Steuern und Abgaben einer alleinstehenden Person  
(Veränderung 2024 gegenüber 2021 in %)



Quelle: Berechnungen des IMK.

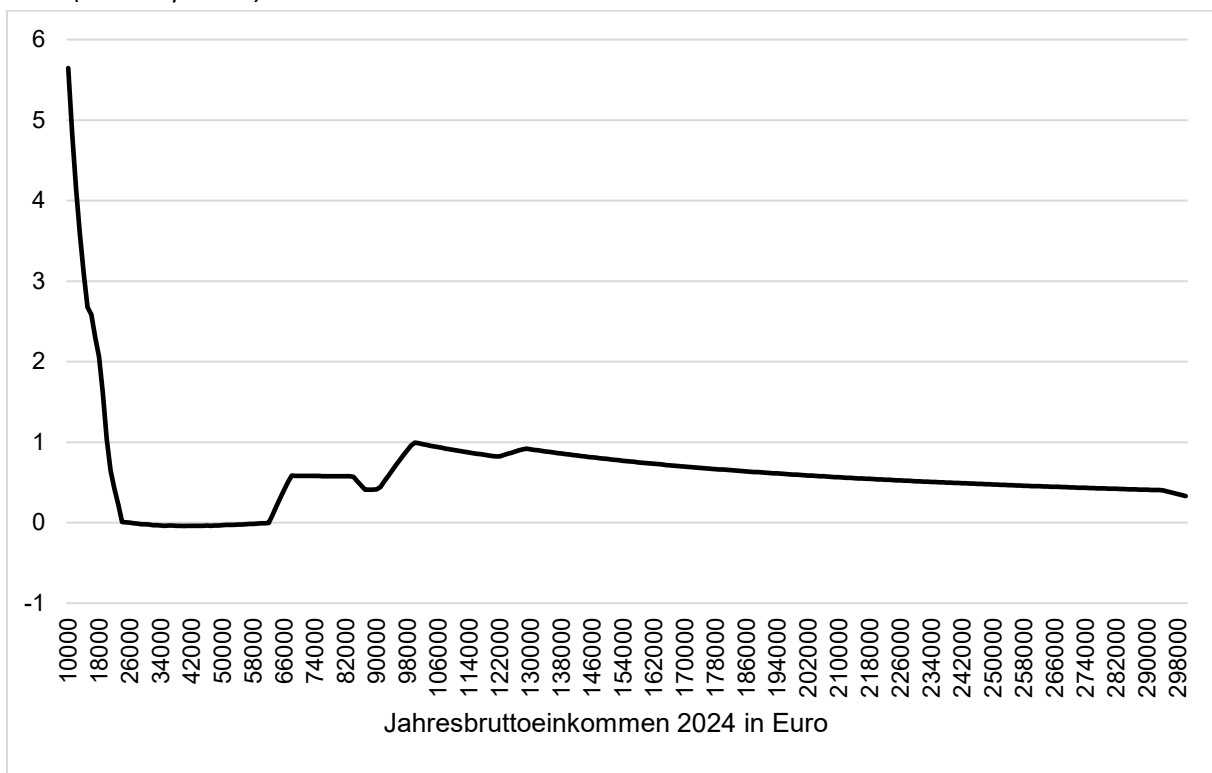
Es zeigt sich, dass das zvE vor allem bei unteren und mittleren Einkommen deutlich langsamer gestiegen ist als das Bruttoeinkommen. Eine Ausnahme bilden Alleinstehende in der Gleitzone (Midi-Job-Zone), bei denen das zvE infolge stark verringerter Vorsorgeaufwendungen stärker zugelegt hat. Diese Haushalte zahlen aber keine oder nur geringe Steuern und profitieren stark von den Entlastungen durch die Anhebung der Midi-Job-Obergrenze sowie der geänderten Formel für die Berechnung des beitragspflichtigen Einkommens. Folglich steigt für Alleinstehende in der Gleitzone das Nettoeinkommen deutlich stärker als das Bruttoeinkommen. Bei der breiten Mitte oberhalb der Gleitzone nehmen die Nettoeinkommen in etwa so zu wie die Bruttoeinkommen, wobei sie in Teilbereichen der Einkommensverteilung zu geringfügigen Abweichungen kommt. Es zeigt sich in der Abbildung deutlich, dass die steuerlichen Entlastungen durch die Beitragssatzanhebungen seit 2021<sup>3</sup> kompensiert werden. Oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze zur Krankenversicherung steigen die Nettoeinkommen etwas stärker als die Bruttoeinkommen, weil für Einkommen oberhalb der

<sup>2</sup> Der kumulative Anstieg seit 2021 beträgt hier 17,0 % und übersteigt damit den Zuwachs der Stundenlöhne seit 2021 nur geringfügig (Stundenlohnzuwachs 2021-2024: 16,9 %). Die Berechnungen basieren auf den VGR und der Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024).

<sup>3</sup> 2023: Arbeitslosenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung, Pflegeversicherung, 2024: gesetzliche Krankenversicherung, (bei der Pflegeversicherung wirkt die Beitragssatzerhöhung im Sommer 2023 noch 2024 erhöhend, weil dann erstmals für das ganze Jahr höhere Beiträge anfallen).

Beitragsbemessungsgrenze keine Beiträge mehr anfallen und die Beitragsbemessungsgrenzen im Vergleichszeitraum deutlich langsamer gestiegen sind als das Preisniveau der privaten Konsumausgaben (GKV, PV: +7,0 %.; GRV, Arbeitslosenversicherung: +6,3 %). Von der vergleichsweise geringeren Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen bis 2024 profitieren Alleinstehende oberhalb der höheren Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung ganz besonders. Dieser Effekt führt zu einer Überkompensation der relativ geringeren Steuerentlastung, die darauf zurückzuführen ist, dass die mittleren Eckwerte deutlich weniger angehoben wurden als der Grundfreibetrag.

Abbildung 2: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2024 (Prozentpunkte)

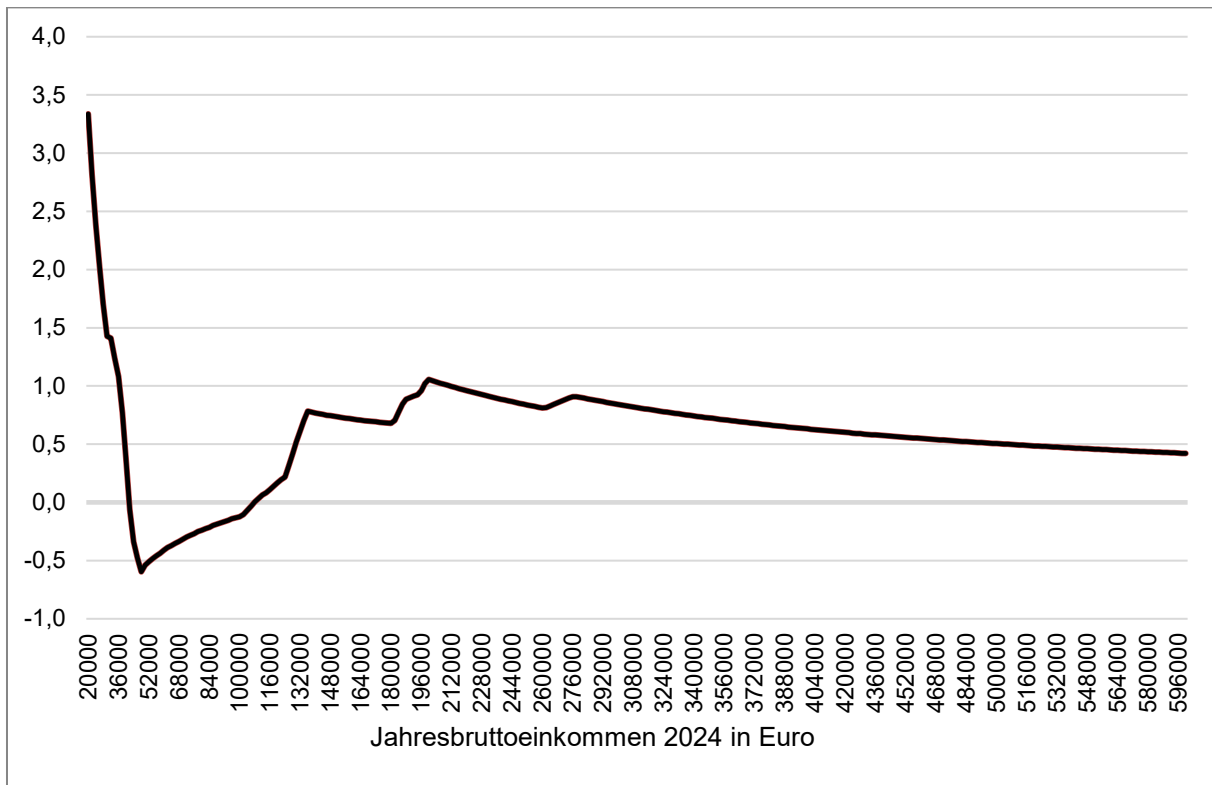


Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Entlastung.

In Abbildung 2 zeigt sich das Gleiche wie in Abbildung 1 noch einmal aus einer anderen Perspektive. Abgebildet ist die Veränderung der Quote Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen in Prozentpunkten.

Es wird deutlich, dass die höchsten Entlastungen relativ zum Einkommen im Bereich der Gleitzone zu verzeichnen sind. Spürbare Entlastungen ergeben sich auch oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen, wobei der hohe Grenzsteuersatz in der Milderungszone des Solidaritätszuschlags etwas entgegenwirkt. Mit Überschreiten der Schwelle zur Reichensteuer, die seit 2021 nur um 1,17 % angehoben wurde, sinkt die Entlastung merklich und schlägt allmählich in eine Mehrbelastung um. Soweit es darum geht, die Steuerzahlende im Vergleich zu 2021 nicht stärker zu belasten, sind Alleinstehende im Bereich der Gleitzone und zwischen den Beitragsbemessungsgrenzen und der Schwelle zur Reichensteuer unter dem Strich spürbar entlastet worden. Für die breite Mitte ist das Ergebnis +/- Null. Sie wird in manchen Einkommensbereichen geringfügig entlastet und in anderen geringfügig belastet. Das Be- und Entlastungsbild wird dabei ganz wesentlich von Entwicklungen bei den Sozialversicherungen beeinflusst.

Abbildung 3: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2024 für Doppelverdienende mit zwei Kindern (Prozentpunkte)



Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Entlastung.

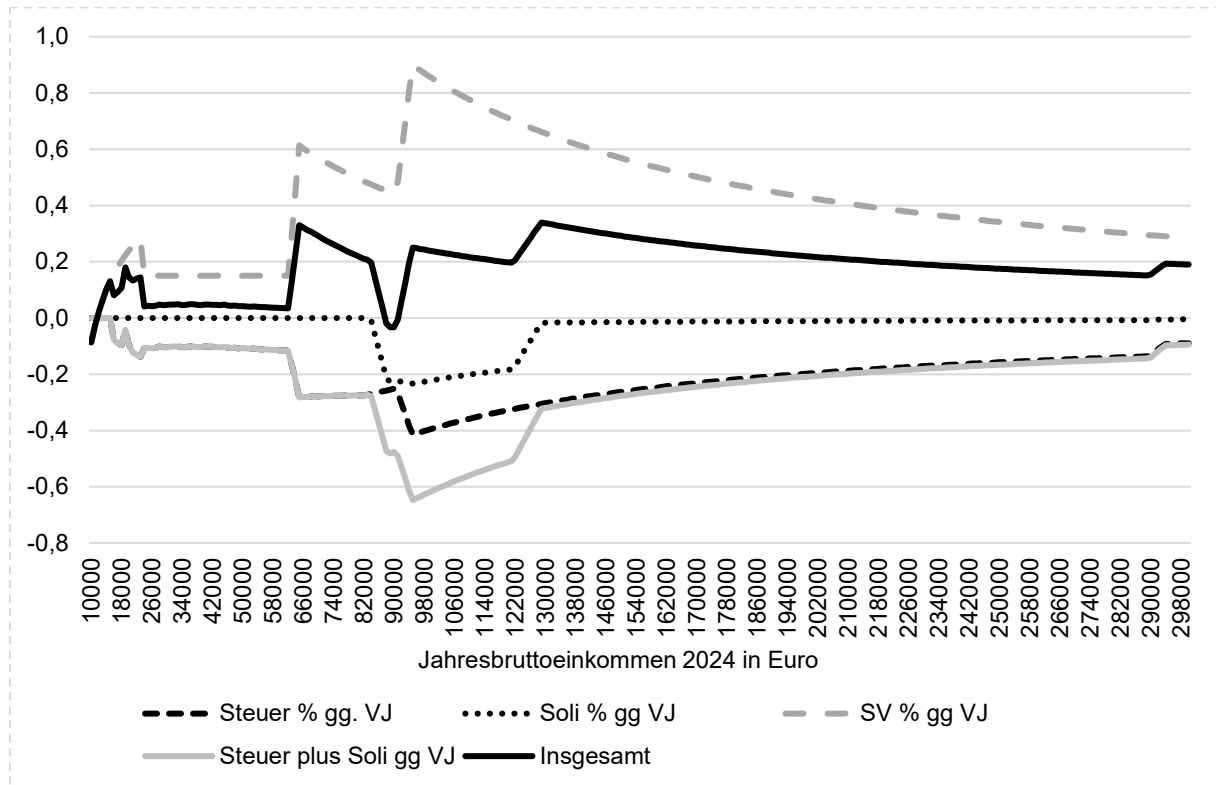
Familien mit zwei Kindern<sup>4</sup> werden insbesondere im mittleren Einkommensbereich im Vergleich zu 2021 mehrbelastet. Sie profitieren zwar von Vergünstigungen bei der Pflegeversicherung, diese können Mehrbelastungen bei den anderen Sozialversicherungszweigen jedoch nicht ausgleichen. Hinzu kommt, dass das Kindergeld (unter Berücksichtigung des 2021 gezahlten Kinderbonus von 150 Euro) mit 8 % deutlich langsamer gestiegen ist als das Arbeitseinkommen. Will man Steuerzahlende gegenüber 2021 nicht schlechterstellen, dann ergeben sich aus heutiger Sicht zwei vorwiegende Handlungsfelder: Die Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge und eine ausreichende Anpassung insbesondere des Kindergeldes. Bei den Sozialversicherungen wird seit Jahren darauf hingewiesen, dass die Zuweisungen des Bundes zum Ausgleich sogenannter versicherungsfremder Leistungen nicht ausreichen. Hier besteht ein dringender Handlungsbedarf, um die Schieflage zwischen Steuern und Sozialabgaben zulasten der arbeitenden Mitte zu beseitigen.

### Ausblick auf 2025

Im Folgenden wird nun ein Blick auf die Entwicklung der Brutto- und Nettoeinkommen, der Sozialversicherungsbeiträge und der Einkommensteuer sowie des Solidaritätszuschlags geworfen, wobei die genannten geplanten Maßnahmen des Steuerfortentwicklungsgesetzes berücksichtigt werden. Zunächst wird gezeigt, wie sich die Entwicklung bei einem Einkommenszuwachs von 1,8 % (also im Umfang der Preiserhöhung bei den privaten Konsumausgaben wie sie die Gemeinschaftsdiagnose prognostiziert) im Jahr 2025 für Alleinstehende gegenüber dem Vorjahr darstellt (Abbildung 4).

<sup>4</sup> Doppelverdiener mit gleichen Einkommensanteilen.

Abbildung 4: Veränderung der Belastung von Alleinstehenden 2025 gg. 2024 relativ zum Bruttoeinkommen (Prozentpunkte)



Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten – anders als in den vorangegangenen Abbildungen - eine Mehrbelastung.

Wie beabsichtigt wirken die Anpassungen beim Einkommensteuertarif und bei der Freigrenze des Solidaritätszuschlags deutlich entlastend, wobei der stärkste Entlastungseffekt für Einkommen im Bereich der Milderungszone des Solidaritätszuschlags eintritt.<sup>5</sup> Belastend wirken hingegen die Sozialversicherungsbeiträge. Hier wirken einerseits die – sowohl von der Gemeinschaftsdiagnose als auch vom IMK – als sehr wahrscheinlich angenommenen Beitragssatzerhöhungen, andererseits macht sich nun für Einkommen oberhalb der Mitte die verzögerte Anpassung der Beitragsbemessungsgrenzen bemerkbar. Diese steigen mit 6,5 % (GKV, PV) bzw. 6,6 % (GRV, Arbeitslosenversicherung) gegenüber dem Vorjahr deutlich stärker als die Einkommen. Während der unterdurchschnittliche Anstieg der Beitragsbemessungsgrenzen in den Jahren 2022 und 2023 für diese Einkommensgruppen stark entlastend wirkte, kehrt sich der Effekt nun um. In der Summe ergibt sich für die meisten Alleinstehenden eine leichte Mehrbelastung. Ausnahmen finden sich am unteren Ende der Gleitzone<sup>6</sup>, wo die Anhebung der Untergrenze wirkt, sowie im unteren Bereich der Milderungszone.

Im Vergleich zu 2021 steigt die Quote des Nettoeinkommens relativ zum Bruttoeinkommen für die Steuerzahlenden in der Gleitzone und oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen. Die Mitte hat etwas weniger netto vom Brutto und oberhalb der Schwelle zur Reichensteuer sinkt die relative Nettoeinkommensverbesserung kontinuierlich und schlägt in eine leichte Verschlechterung um

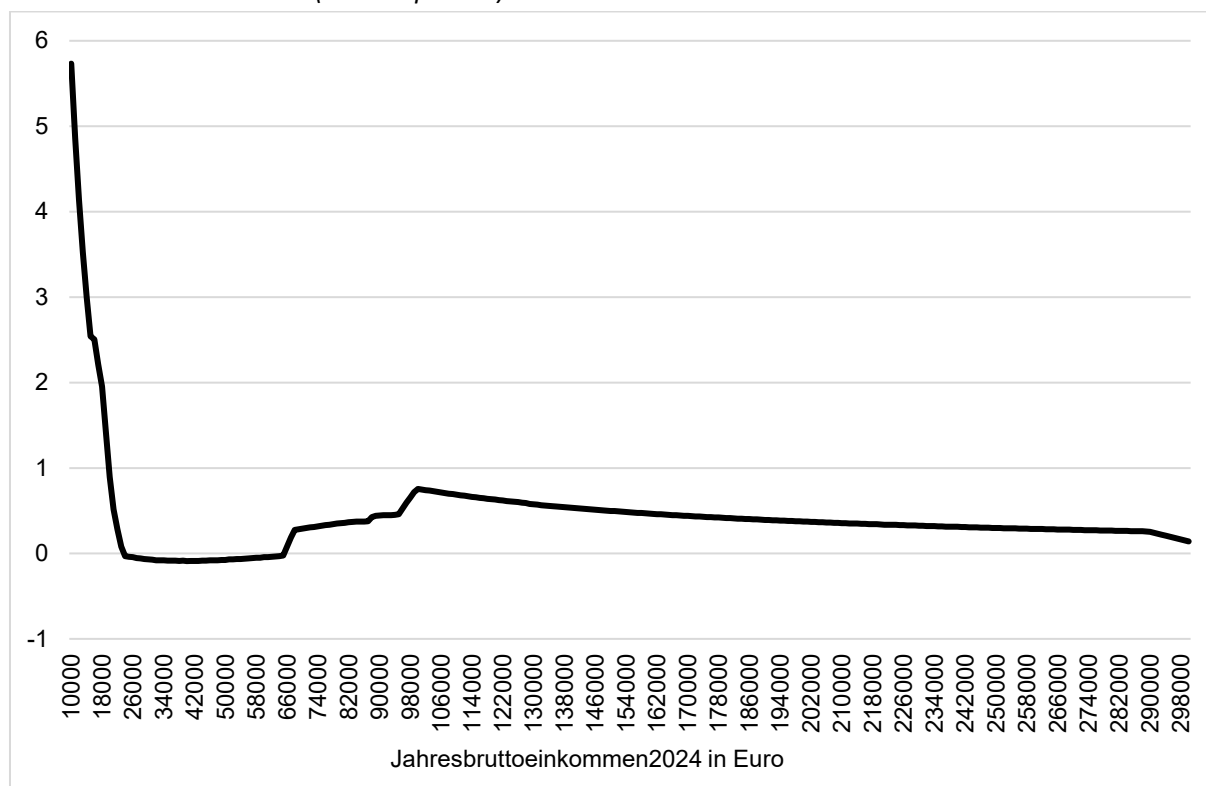
<sup>5</sup> Die Freigrenze des Solidaritätsbeitrags soll gemäß Gesetzentwurf 2025 gg. 2024 um 10 Prozent angehoben werden.

<sup>6</sup> Hier sind aber möglicherweise ergänzende Transfers zu berücksichtigen, die hier ausgeblendet werden.



(Abbildung 5)<sup>7</sup>. Durch die relative Verschlechterung 2025 gg. 2024 sieht die Gesamtbilanz gegenüber 2021 etwas ungünstiger aus als noch 2024 (Abbildung 2).

Abbildung 5: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2025 bei Alleinstehenden (Prozentpunkte)



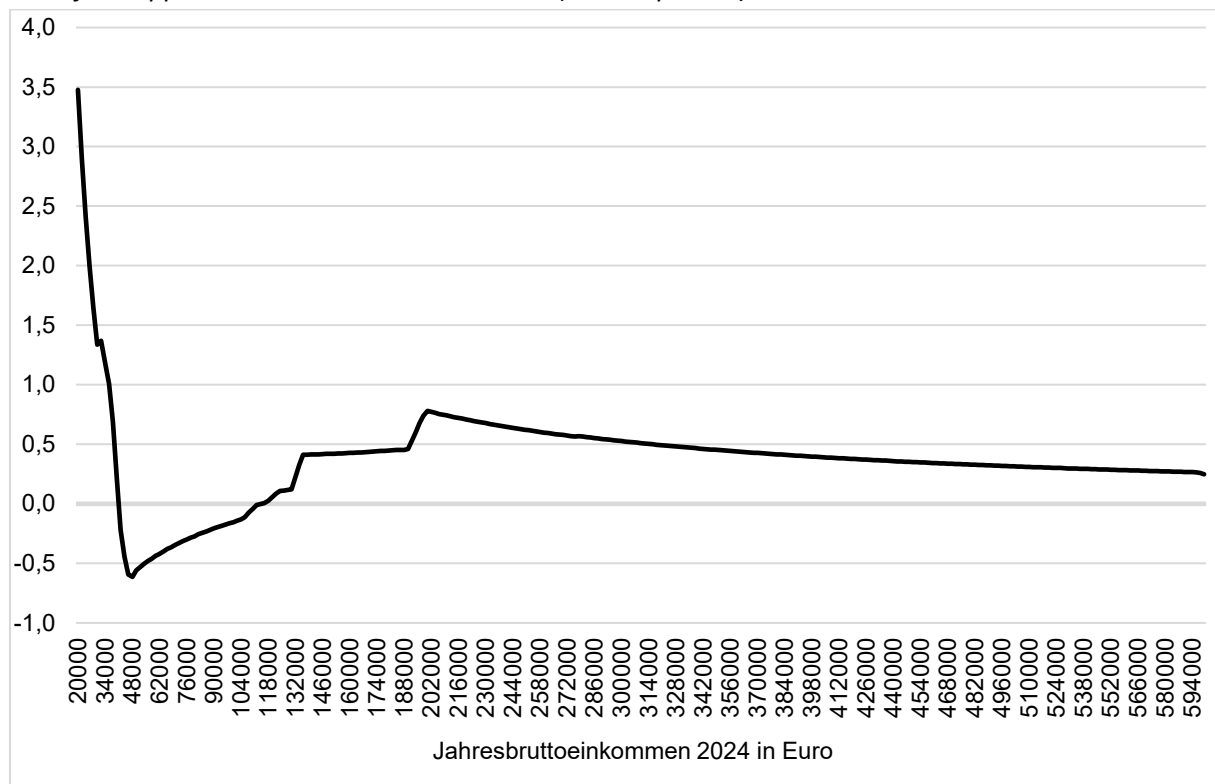
Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Entlastung.

Für Familien nimmt die Belastung unter Berücksichtigung der Sozialversicherung von 2024 auf 2025 bei der Einkommensannahme ebenfalls zu. Im Vergleich zu 2021 sinkt die Quote des Nettoeinkommens zum Bruttoeinkommen in der Mitte der Einkommensverteilung dadurch geringfügig und geringfügig stärker als bis 2024. Das Bild ist aber grob vergleichbar mit dem Vergleich 2024 gegenüber 2021. Für Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenzen verringert sich die Entlastung gegenüber 2021 etwas. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Veränderung ähnlich wie bei Alleinstehenden. Einer Entlastung bei der Einkommensbesteuerung steht eine Mehrbelastung bei den Sozialbeiträgen gegenüber, die erstere überkompensiert. Dies wäre nur im unteren Bereich der Gleitzone nicht so. Hier spielen aber auch noch Transfers eine Rolle, die hier ausgeblendet werden.

Verglichen mit 2021 vermindert sich der Anteil des Nettoeinkommens relativ zum Bruttoeinkommen zum einen wegen der höheren Sozialbeiträge, zum anderen, weil das Kindergeld (unter Berücksichtigung des Kinderbonus) von 2021 bis 2025 für Familien mit zwei Kindern nur um 10,2 % steigt (vgl Tabelle 1 unten), während das Bruttoeinkommen um 19,1 % zunimmt (annahmegemäß wie das Preisniveau der Konsumausgaben; Zunahme der Stundenlöhne gemäß GD 20,2 %).

<sup>7</sup> Aus Gründen der Sichtbarkeit schneidet die Abbildung bei einem Bruttoeinkommen von 300.000 Euro 2024 ab.

Abbildung 6: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2025 für Doppelverdienende mit zwei Kindern (Prozentpunkte)

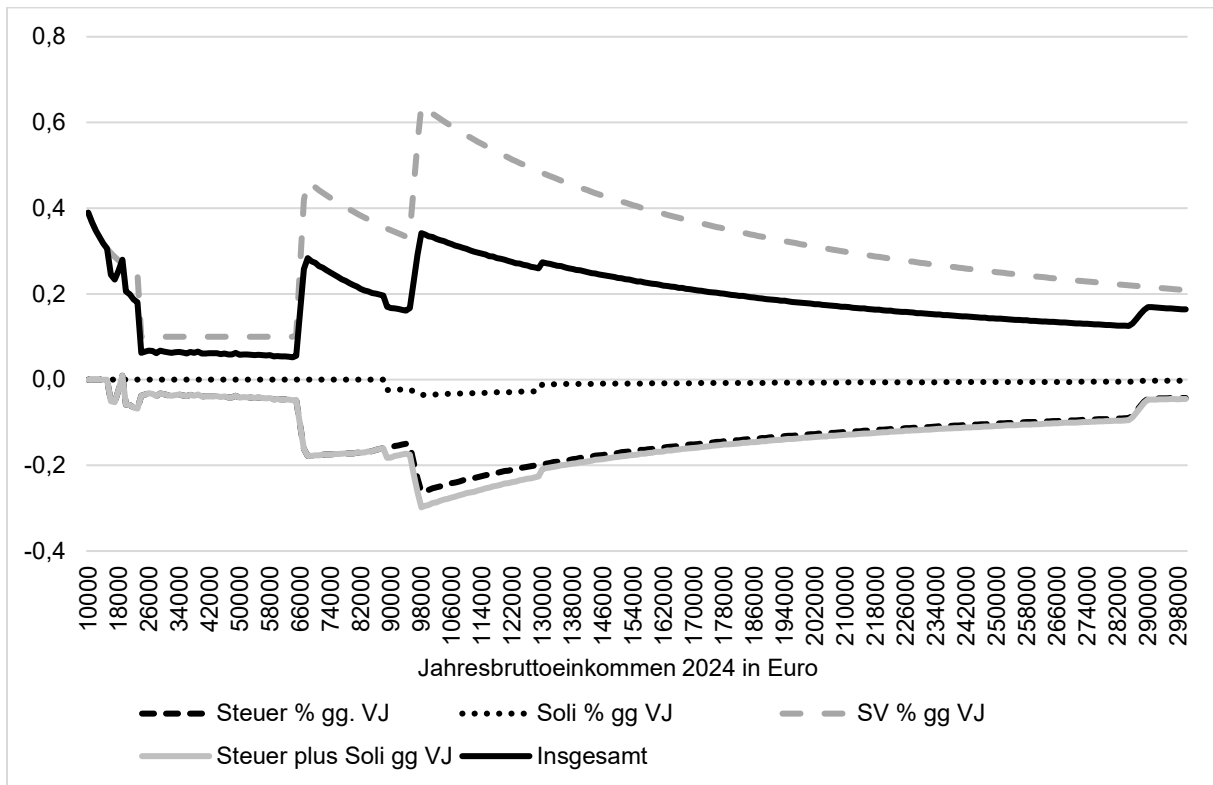


Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Entlastung.

## Ausblick auf 2026

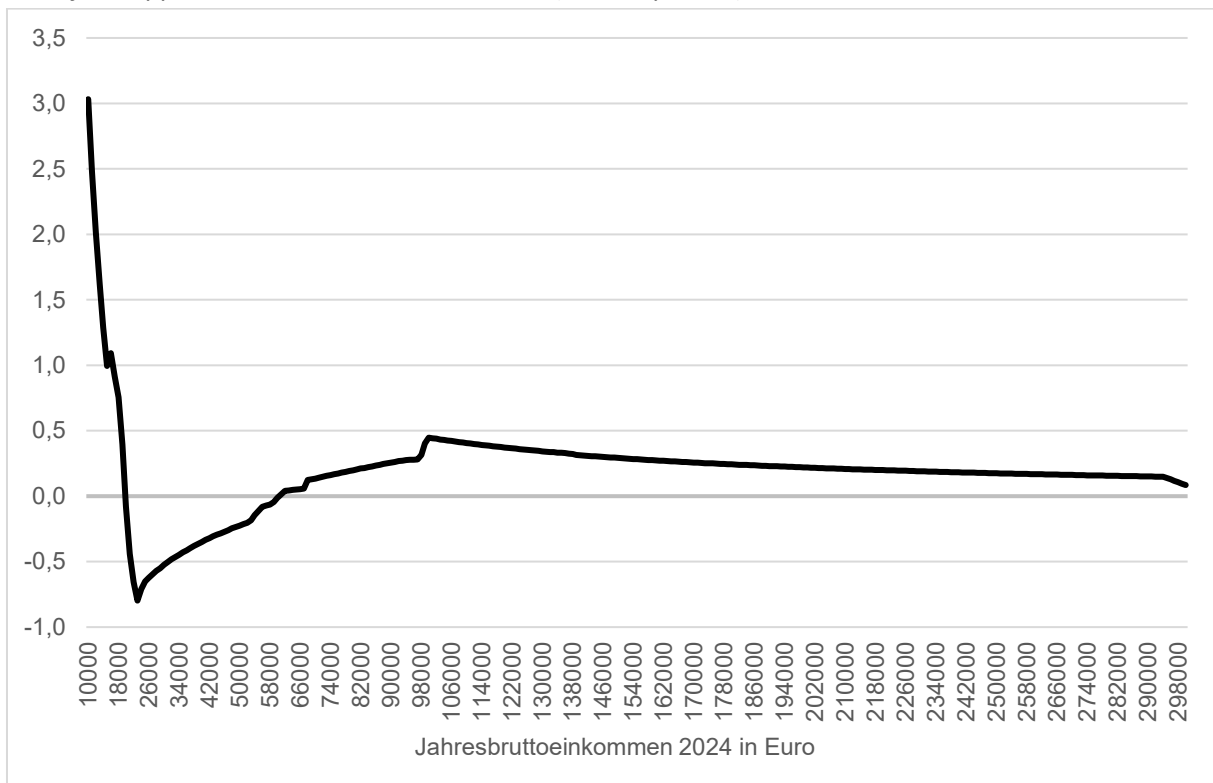
Mit den Maßnahmen des Steuerfortentwicklungsgesetzes sowie der weiteren Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen und des Beitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung ergeben sich für 2026 für Alleinstehende insgesamt Mehrbelastungen relativ zum Vorjahr (Abbildung 7). Zwar werden die Steuerzahlenden im betrachteten Bereich bis zur Schwelle zur Reichensteuer und etwas darüber spürbar steuerlich entlastet, aber die Entlastungen können Mehrbelastungen durch die Anhebung der Beitragssätze und bei höheren Einkommen durch die erneut stark steigenden Beitragsbemessungsgrenzen nicht ausgleichen. Unter der Annahme einer konstanten Untergrenze der Gleitzone ergibt sich für alle Einkommenshöhen eine Mehrbelastung, wenn man Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zusammen betrachtet. Durch die etwas geringere Verschiebung der Tarifeckwerte bei der Einkommensteuer und die deutlich geringere Anhebung der Freigrenze beim Solidaritätszuschlag (2,0 % nach 10,0 % 2025) fällt die Steuerentlastung relativ zum Bruttoeinkommen geringer aus als im Vorjahr.

Abbildung 7: Veränderung der Belastung von Alleinstehenden 2026 gg. 2025 relativ zum Bruttoeinkommen (Prozentpunkte)



Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten – wie in Abbildung 4 - eine Mehrbelastung.

Abbildung 8: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2026 für Doppelverdienende mit zwei Kindern (Prozentpunkte)

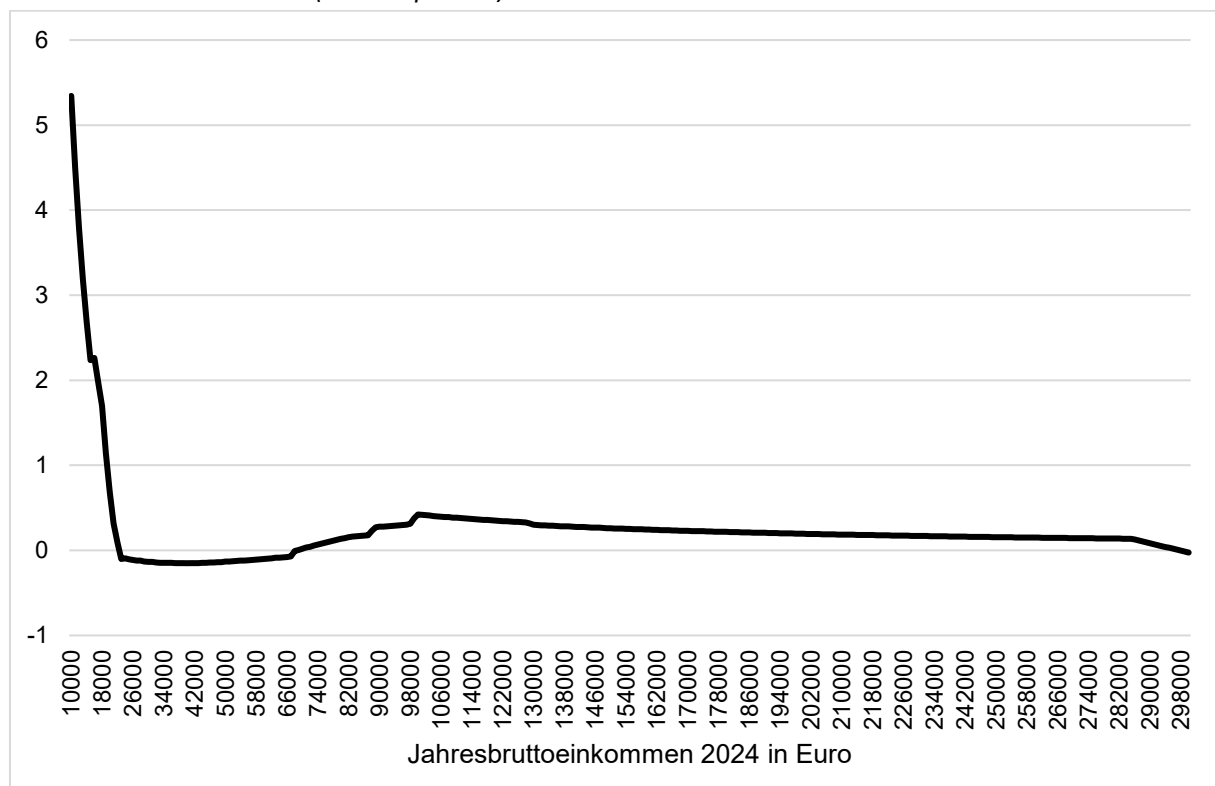


Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Entlastung.

Für Familien mit zwei Kindern ergibt sich ein ähnliches Bild. Auch hier ergibt sich insgesamt eine Mehrbelastung, weil die Belastungen bei der Sozialversicherung Entlastungen bei der Einkommensbesteuerung überkompensieren. Dadurch und weil, die Anhebung des Kindergeldes (unter Berücksichtigung des Kinderbonus 2021) seit 2021 deutlich hinter der Einkommensentwicklung zurückbleibt, ergibt sich für Familien insbesondere im mittleren Einkommensbereich oberhalb der Gleitzone im Vergleich zu 2021 ein relativ zum Bruttoeinkommen geringeres Nettoeinkommen (Abbildung 8).

Für Alleinstehende sieht die Gesamtbilanz 2021 bis 2026 etwas günstiger aus, wenngleich auch hier im mittleren Einkommensbereich im Vergleich zu 2021 das Verhältnis von Nettoeinkommen zum Bruttoeinkommen sinkt (Abbildung 9).

Abbildung 9: Änderung des Verhältnisses Nettoeinkommen zu Bruttoeinkommen im Zeitraum 2021 bis 2026 bei Alleinstehenden (Prozentpunkte)



Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Entlastung.

Etwas günstiger stellt sich die Entwicklung von 2021 bis 2026 dar, wenn die vielfach erwarteten Beitragssatzanhebungen 2025 und 2026 abgewendet werden können. Das zeigen die Abbildungen A1 (Alleinstehende) und A2 (Doppelverdienende mit zwei Kindern) im Anhang. In diesem Fall würden sowohl Alleinstehende als auch Doppelverdienende mit zwei Kindern im mittleren Einkommensbereich gegenüber dem Vorjahr leicht entlastet werden. Im Jahr 2026 ergäbe sich insgesamt für Alleinstehende im mittleren Einkommensbereich noch eine minimale Entlastung, für die betrachteten Familien teilweise eine geringfügige Mehrbelastung.

## Kindergeld und Kinderfreibetrag

Das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern unterliegt im Sozialstaat einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Daher wird seit den 1990er Jahren in den regelmäßigen Existenzminimumberichten die entsprechende Höhe definiert und es werden Kindergeld und Kinderfreibetrag angehoben. Dass Familien im mittleren Einkommensbereich im Vergleich zu 2021, dem Jahr vor Beginn der starken Preisschübe, netto relativ weniger von ihrem Bruttoeinkommen zur Verfügung haben, hängt auch mit der unterdurchschnittlichen Anhebung des Kindergeldes seither zusammen. Insbesondere ist zu beachten, dass der Wegfall des Kinderbonus den zwischenzeitlichen Erhöhungen des Kindergeldes entgegengewirkt hat. Berücksichtigt man, dass es im Jahr 2021 einen Kinderbonus von 150 Euro gab, so erhöht sich die Vergleichsbasis für spätere Jahre. Während die Preise von 2021 bis 2024 um 17 % gestiegen sind, nahm das Kindergeld (inkl. Kinderbonus) bis 2024 nur um 8% zu, aber selbst ohne Berücksichtigung des Kinderbonus bleibt der Anstieg des Kindergeldes bis 2024 mit 14,2 % deutlich hinter der Preisentwicklung zurück. Lässt man den Kinderbetreuungsfreibetrag außen vor, so ist der Kinderfreibetrag gegenüber 2021 um 21,1 % gestiegen. Einschließlich Betreuungsfreibetrag ergibt sich von 2021 bis 2024 ein Anstieg um 13,7 %, also in grob ähnlicher Größenordnung wie beim Kindergeld.

*Tabelle 1: Kindergeld und maximale Steuervergünstigung durch den Kinderfreibetrag seit 2021*

	Maximal- betrag KFB bei 42% + Soli	Maximal- betrag KFB bei 45% + Soli	Kindergeld 1. Kind (inkl. Kinderbonus)	Kindergeld 2. Kind (inkl. Kinderbonus)	Kindergeld 3. Kind (inkl. Kinderbonus)	Kindergeld 4. Kind (inkl. Kinderbonus)	Maximale Differenz	In % des Kinder- geldes für das 1. Kind
	in Euro							%
2021	3717	3982	2778	2778	2850	3150	1204	43,3
2022	3788	4058	2728	2728	2800	3100	1330	48,8
2023	3967	4250	3000	3000	3000	3000	1250	41,7
2024	4227	4529	3000	3000	3000	3000	1529	51,0
2025	4254	4558	3060	3060	3060	3060	1498	48,9
2026	4323	4632	3108	3108	3108	3108	1524	49,0
	gegenüber dem Vorjahr in %							
2022	1,9	1,9	-1,8	-1,8	-1,8	-1,6		
2023	4,7	4,7	10,0	10,0	7,1	-3,2		
2024	6,6	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0		
2025	0,6	0,6	2,0	2,0	2,0	2,0		
2026	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6		
	2026 gegenüber 2021 in %							
2021-2026	16,3	16,3	11,9	11,9	9,1	-1,3		
2021-2026 (ohne Kinderbonus)	16,3	16,3	18,3	18,3	15,1	3,6		

Quelle: Deutscher Bundestag, Bundesgesetzblatt (verschiedene Ausgaben), Berechnungen des IMK.

Bei hohen Einkommen können Familien durch den Kinderfreibetrag in absoluter Höhe deutlich stärker entlastet werden als mit dem Kindergeld. Die Differenz zwischen dem maximal möglichen Betrag bei einem Einkommen ab der Schwelle zur Reichensteuer und dem einheitlichen Kindergeld beträgt 2024 1529 Euro oder 51 % des Kindergelds (Tabelle 1). Dies ist auch ein Effekt des progressiven Steuersystems. Bei steigenden Grenzsteuersätzen, steigen auch die Steuerminderungen aufgrund der Abzüge. Eine generelle Anhebung des Kindergeldes auf den Maximalbetrag wäre mit Mehrausgaben in zweistelliger Milliardenhöhe verbunden und würde auch zulasten anderer Vorhaben gehen. Eine Verringerung der Differenz zwischen dem Kindergeld und dem Maximalbetrag, den Spitzenverdienende erhalten können, sollte aber möglich sein.

## Fazit

Die Analyse zeigt einmal mehr, dass der alleinige Blick auf die Einkommensbesteuerung zu kurz greift, wenn es darum geht zu bewerten, ob Haushalte unter dem Strich be- oder entlastet werden. Für einen großen Teil der Haushalte – nämlich für Bruttoeinkommen bis oberhalb von 70.000 Euro pro Jahr – sind die Sozialversicherungsbeiträge die maßgebliche Belastung ihres Bruttoeinkommens. Während jedes Jahr Änderungen am Einkommensteuertarif und dem Kinderfreibetrag vorgenommen werden, um die sogenannte „kalte Progression“ auszugleichen, kam es seit 2023 jährlich zu Beitragssatzanhebungen, die den steuerlichen Entlastungsmaßnahmen entgegenwirken. Die Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2024) erwartet wie das IMK (Dullien et al. 2024b) in der nahen Zukunft weitere Beitragssatzanhebungen. Dadurch dürften die geplanten Entlastungen auch unterhalb 2025 und 2026 stark steigenden Beitragsbemessungsgrenzen überkompensiert werden. Unter dem Strich bleibt dann in den meisten hier betrachteten Fällen eine Mehrbelastung im Vergleich zum Vorjahr sowohl 2025 als auch 2026. Gelänge es, die Beitragssätze zu stabilisieren, so ergäbe sich ein deutlich günstigeres Bild. Ein Weg dazu wäre die adäquate Finanzierung der von den Sozialversicherungen übernommenen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben (sogenannte „versicherungsfremde Leistungen“) aus Steuermitteln.

Bei der für 2025 und 2026 zu erwartende Mehrbelastung höherer Einkommen unterscheidet sich die Entwicklung von der in den vorangegangenen Jahren. In der Hochinflationphase haben Besserverdienende davon profitiert, dass sich in den Beitragsbemessungsgrenzen, die verzögert angepasst werden, noch die schwache Lohnentwicklung der Pandemiejahre 2020 und 2021 widerspiegelte. Das führte zu einer starken Entlastung dieser Einkommensgruppen. In den Jahren 2025 und 2026 kehrt sich diese Entwicklung nun um, weil sich die starken Lohnerhöhungen der Jahre 2023 und 2024 nun im Zuwachs der Beitragsbemessungsgrenzen widerspiegeln. Langfristig bewegen sich die Beitragsbemessungsgrenzen mit der Lohnentwicklung. Hier besteht kein Handlungsbedarf.

Die unterdurchschnittliche Anhebung des Kindergeldes im Vergleich zur Einkommens- und Preisentwicklung ist neben den Beitragssatzanhebungen ein Grund, warum die Nettoeinkommen von Familien mit Kindern im Vergleich zu 2021 relativ zum Bruttoeinkommen gesunken sind. Der Effekt des Kindergeldes macht sich besonders in der unteren Mitte der Einkommensverteilung bemerkbar, wo das als Festbetrag gewährte Kindergeld einen größeren Anteil am Einkommen ausmacht. Das Kindergeld sollte im Zeitablauf einschließlich Kinderbonus (2021 und 2022) betrachtet werden, da diese Zahlungen wie Kindergeld behandelt und auf den Kinderfreibetrag angerechnet wurden. Ihr Wegfallen bedeutet im Zeitvergleich eine Belastung.

# Literatur

BMAS (2024): Verordnung über maßgebende Rechengrößen der Sozialversicherung für 2025. (Sozialversicherungsrechengrößen-Verordnung 2025). Referentenentwurf vom 3.9.2024. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-verordnung-rechengoessen-der-sozialversicherung-2025.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-verordnung-rechengoessen-der-sozialversicherung-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=2) abgerufen am 4.10.2024.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2020): Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer. In: Monatsbericht des BMF, Dezember 2020. S. 47-51.

Deutscher Bundestag (2022): Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2022 und 2023 (Fünfter Steuerprogressionsbericht). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundestagsdrucksache Nr. 20/4444 vom 2.11.2022.

Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2024a): Brutto- und Nettoeinkommen von Arbeitnehmendenhaushalten 2021-2024: Kaufkraftlücke vor allem bei Familien. IMK Policy Brief Nr. 173, Juli.

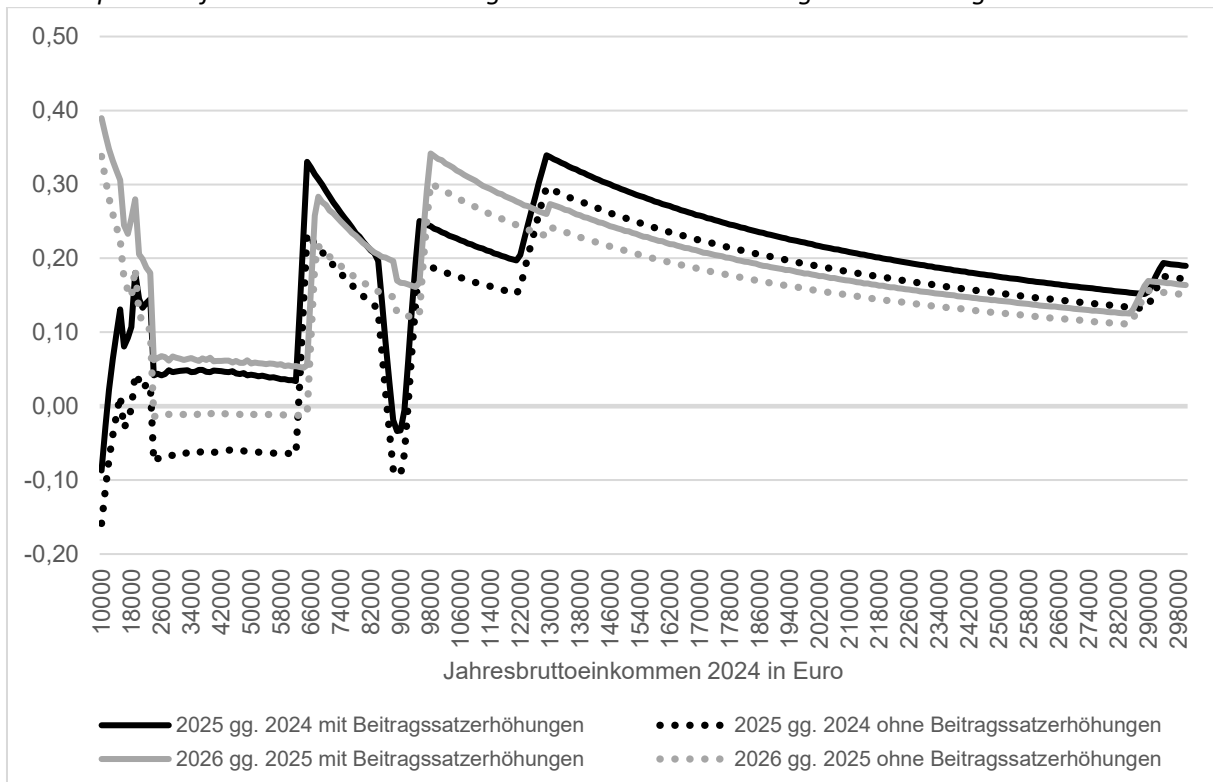
Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. / Watzka, S. (2024b): Wirtschaftsflaute dauert an. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2024/2025. IMK Report Nr. 192, September.

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.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2024): Deutsche Wirtschaft im Umbruch – Konjunktur und Wachstum schwach. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2024.

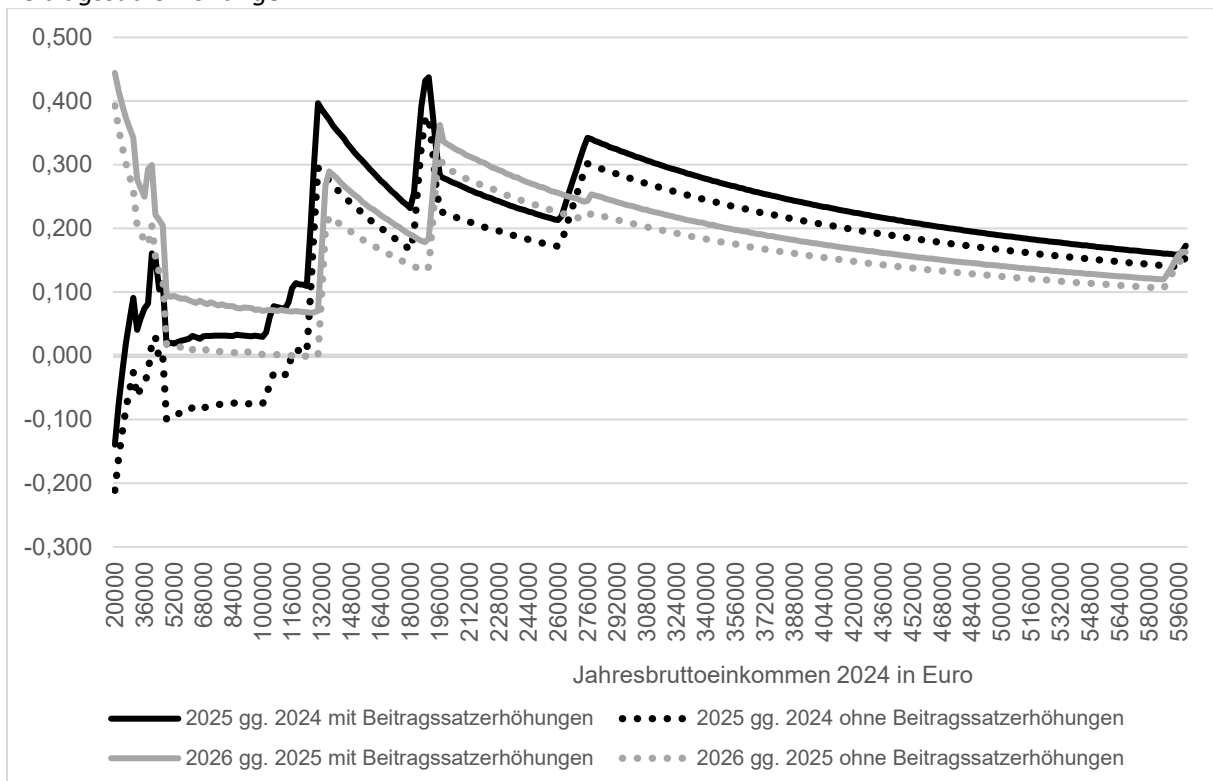
# Anhang

Abbildung A1: Vergleich der Änderung der Gesamtbelastung relativ zum Bruttoeinkommen in Prozentpunkten für Alleinstehende – Vergleich mit und ohne Beitragssatzerhöhungen



Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Mehrbelastung.

Abbildung A1: Vergleich der Änderung der Gesamtbelastung relativ zum Bruttoeinkommen in Prozentpunkten für Doppelverdienende mit zwei Kindern – Vergleich mit und ohne Beitragssatzerhöhungen



Quelle: Berechnungen des IMK. Positive Werte bedeuten eine Mehrbelastung.



---

## 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](mailto: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.

---