



KammerFokus

**Belastungen vermeiden?
Unbedingt, aber zielgenau!**

September 2024

Die Corona-Pandemie und der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hatten in den vergangenen Jahren erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Kaufkraft der Privathaushalte in Deutschland. Um die Folgen abzumildern, hat der Bund eine Reihe von Entlastungsmaßnahmen umgesetzt¹ und dabei unter anderem mit Pauschalzahlungen, steuerlichen Entlastungen und rabattierten Dienstleistungen gearbeitet. Zu nennen sind etwa die Preisbremsen auf Strom, Gas und Fernwärme, die Energiepreispauschale, das „9-Euro-Ticket“, die reduzierte Mehrwertsteuer und der Kinderbonus für Familien. Während diese Maßnahmen Ad-hoc-Charakter hatten und der zeitweiligen Kompensation spezifischer Belastungen – etwa drastisch gestiegener Mobilitätskosten – dienten, wurden andere turnusmäßig, nun aber mit entsprechend höheren Anpassungsraten umgesetzt. Dazu zählte auch die mit dem „Inflationsausgleichsgesetz“ 2022 vorgenommene Fortschreibung des hergebrachten Einkommensteuertarifs um die geschätzte Konsumausgabenentwicklung, um damit in den Jahren 2023 und 2024 einen ansonsten besonders starken Effekt „kalter Progression“² (KP) zu verhindern.

Kalte Progression: Problem und Ausgleichsbedarfe

Grundsätzlich ist es durchaus angebracht, kalte Progression regelmäßig zu unterbinden, um die Belastungswirkungen, die im Einkommensteuertarif in Nominalbeträgen berechnet werden, real konstant zu halten.³ Dies setzt allerdings voraus, dass diese Wirkungen grundsätzlich gerecht und entsprechend „bewahrenswert“ erscheinen, und dass die konkret bewirkte Entlastung – oder eigentlich: Vermeidung nicht intendierter Zusatzbelastung – kurzfristig keine unangemessenen Verteilungswirkungen nach sich zieht. Fraglich ist allerdings, ob gegenwärtig auch nur eine dieser Voraussetzungen erfüllt ist: Zum einen hat der Einkommensteuertarif in den vergangenen Jahrzehnten an Progressivität eingebüßt, sodass untere Einkommensgruppen kaum, obere aber erheblich entlastet wurden. Statt dieses Resultat durch bloße Fortschreibungen zu konservieren, sollte eigentlich eine echte, wieder auf stärkere Progressivität abzielende Tarifreform vorgenommen werden. Zum anderen führen prozentuale Anhebungen von Eckwerten im progressiven Tarif notwendigerweise dazu, dass höhere

¹ Siehe etwa Dullien, Sebastian/Rietzler, Katja/Tober, Silke 2022: Die Entlastungspakete der Bundesregierung – ein Update, [IMK Policy Brief Nr. 126](#), S. 3 und Dies. 2024: Brutto- und Nettoeinkommen von Arbeitnehmendenhaushalten 2021–2024: Kaufkraftlücke vor allem bei Familien, [IMK Policy Brief Nr. 173](#), S. 19.

² Dieser entsteht im progressiven Steuertarif, wenn dem bloßen Inflationsausgleich dienende Nominallohnsteigerungen den Durchschnittssteuersatz erhöhen. Trotz real gleicher Leistungsfähigkeit wird der Steuerpflichtige dann stärker besteuert, sodass seine reale Kaufkraft sinkt.

³ Siehe dazu [ifo Schnelldienst 02/2023: Kalte Progression](#).

Einkommen auch eine nominal höhere Entlastung erfahren. Mag dieser Effekt der real gleichen Lastenverteilung in wirtschaftlich guten Zeiten noch akzeptabel sein bzw. befürwortet werden, so ist er in Phasen von für breite Bevölkerungsgruppen real stagnierenden oder gar sinkenden Einkommen differenzierter zu betrachten. Im Mittelpunkt kann dann eben nicht mehr eine formalistische Fortschreibung hergebrachter prozentualer Steuerlasten stehen; vielmehr sind tatsächliche Bedarfe und dafür taugliche Maßnahmen stärker in den Blick zu nehmen.

Bereits in der Diskussion über die mit dem „Inflationsausgleichsgesetz“ vorgesehenen Maßnahmen hatte sich die Arbeitnehmerkammer deshalb dafür ausgesprochen, anstelle einer ausgesprochen strukturkonservativen Tarifierhöhung einen Mittelweg zugunsten breiter Schichten mit geringem bis ordentlichem Einkommen zu gehen. Vorgeschlagen wurde, einen lediglich anteiligen KP-Ausgleich im Tarif mit einem weiteren pauschalen und steuerpflichtigen Direkttransfer nach dem Vorbild der 2022 ausgezahlten „Energiepreispauschale“ zu kombinieren. Außerdem sollte das Kindergeld überproportional angehoben werden, um die Lücke zum Gutverdienern zustehenden Maximalertrag aus dem Kinderfreibetrag zu reduzieren und die Einkommenssituation der meisten Familien zu verbessern.⁴ Der Gesetzgeber folgte diesen Anregungen allerdings insofern nicht, als er den Einkommensteuertarif für die Jahre 2023 und 2024 gleichmäßig mit hohen Prozentwerten fortschrieb (nur der Eckwert für die „Reichensteuer“ blieb stabil). Dadurch wurden gut verdienende Beschäftigte besonders stark entlastet. Immerhin wurde aber das Kindergeld im Gesetzgebungsverfahren noch einmal merklich auf einheitlich 250 Euro pro Kind und Monat angehoben.

Eine aktuelle Studie⁵ des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) zeigt nun, dass es in der Gesamtschau der Einkommens- und Inflationsentwicklungen und staatlicher Gegenmaßnahmen in der Hochinflationsphase von 2021 bis 2024 je nach Einkommens- und Haushaltssituation nach wie vor erhebliche Unterschiede bezüglich der Kaufkraftveränderung gibt: Während „die meisten Haushalte per Saldo entlastet oder zumindest nicht zusätzlich belastet worden sind“ (ebd.: 17), müssen viele Familien nach wie vor Wohlstandseinbußen verzeichnen und schneidet die Mittelschicht insgesamt vergleichsweise schlecht ab. Die Autoren/-innen der Studie regen deshalb an, von einer erneuten ESt-Tarifierhöhung nach Konsumausgabenentwicklung⁶ abzusehen – zumal in Zeiten angespannter

⁴ Siehe https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Wirtschaft_Finanz/Stellungnahme_geplantes_Inflationsausgleichsgesetz.pdf.

⁵ Siehe Dullien/Rietzler/Tober 2024, a. a. O.

⁶ Diese ist aktuell im [Entwurf für ein „Steuerfortentwicklungsgesetz“](#) (SteFeG) vorgesehen.

öffentlicher Haushalte und erheblicher Finanzierungsbedarfe. Tatsächlich notwendige Entlastungen in der Mitte der Einkommensverteilung und gerade auch für Familien, so ihr Alternativvorschlag, sollten eher über Beitragssatzsenkungen in den Sozialversicherungen – bewirkt durch erhöhte Bundeszuschüsse zum Ausgleich „versicherungsfremder“ Leistungen – und stärkere Anhebungen des Kindergeldes erreicht werden.

Ein Alternativmodell: Breite Entlastung für die arbeitende Mitte und Familien

Die Arbeitnehmerkammer schließt sich diesen Vorschlägen an und legt im Folgenden dar, welche absehbaren Auswirkungen sie im Jahr 2025 unter sonst gleichen Bedingungen auf die Finanzen betroffener Haushalte hätten. Wichtig ist dabei: Die Anregungen des IMK sind direkt oder zumindest mittelbar aus dem geltenden Koalitionsvertrag ableitbar. Dort hatte die „Ampel“ zum einen zugesagt, die Beitragszahlenden in der sozialen Pflegeversicherung unter anderem um die Kosten der Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige zu entlasten, was einen Dämpfungseffekt von mindestens 0,3 Beitragssatzpunkten bewirken dürfte.⁷ Zum anderen kündigte sie an, die (bislang bei Weitem nicht ausreichenden) GKV-Beiträge für Beziehende der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu erhöhen. Damit dies vollständig kostendeckend geschieht, werden aktuell zusätzliche Bundeszuschüsse von gut 9 Milliarden Euro pro Jahr veranschlagt, die einer Beitragssatzdämpfung von ungefähr 0,5 Prozentpunkten entsprechen würden.⁸ Weitere SV-Beitragsentlastungen sind im Vertrag angekündigt (dynamisierter Bundeszuschuss zur GKV) oder zumindest längst überfällig (zum Beispiel volle Kostenübernahme für „Mütterrente“ und Grundrente), bleiben hier aber wegen fehlender Konkretisierung bzw. Zusage unberücksichtigt. Die Auswirkungen systematischer Entlastungen durch höhere Bundeszuschüsse werden in der folgenden Analyse also strukturell unterschätzt, weil diese auf konkrete Zusagen der Koalitionspartner mit einem geschätzten Gesamteffekt von 0,8 Prozentpunkten (hälftig aufgeteilt auf Arbeitgeber und Beschäftigte) beschränkt wird.

Daneben wird ausgehend vom Koalitionsvertrag unterstellt, dass im Zuge der grundsätzlich vereinbarten Kindergrundsicherung die hergebrachte Lücke zwischen Kindergeld und maximalem Kinderfreibetragsbeitrag – aktuell liegt diese Differenz bei über 100 Euro pro Kind und Monat – zumindest deutlich reduziert werden soll. Da dies kaum über Einschnitte in

⁷ Siehe Storm, Andreas/Rothgang, Heinz 2023: Pflegeversicherung solidarisch und nachhaltig reformieren, [Präsentation](#) vom 21.12.2023.

⁸ Siehe Pfeiffer, Doris 2024: Gesundheitsversorgung von Bürgergeldbeziehenden – fair finanziert?, [Präsentation](#) vom 24.05.2024.

den Kinderfreibetrag geschehen kann – aus rechtlichen Gründen bestehen entsprechende Spielräume bestenfalls hinsichtlich des Teilfreibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf –, wird dafür ein nochmals erheblich um 10 Prozent auf dann 275 Euro pro Monat erhöhtes Kindergeld angenommen.

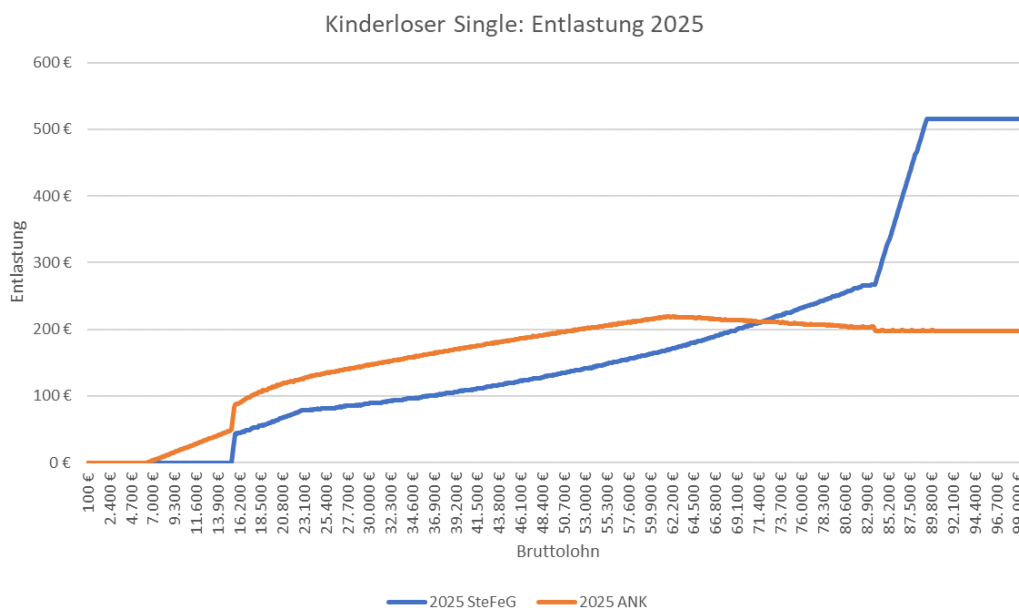
Klare Vorteile durch gleichmäßigere Entlastung

Zur Verdeutlichung von Unterschieden wird zunächst ein Basisszenario für 2024 mit aktuellen (in der GKV durchschnittlichen) Beitragssätzen und Tarifeckwerten gerechnet, wobei die rückwirkend geplante, rechtlich gebotene und politisch unstrittige Anhebung des Grundfreibetrags auf 11.784 Euro bereits berücksichtigt wird. Davon abweichend wird für 2025 ein dem Gesetzentwurf entsprechendes Szenario „SteFeG“ gerechnet, in dem der Grundfreibetrag weiter auf 12.084 Euro und das sonstige Tarifgerüst (nicht aber der weiterhin bei 277.826 Euro eingefrorene Reichensteuereckwert) um 2,5 Prozent angehoben wird. Außerdem wird die im Gesetzentwurf vorgesehene Anhebung der „Soli“-Freigrenze um 10 Prozent auf 19.950 Euro übernommen sowie eine leichte Anhebung von Kinderfreibetrag und Kindergeld (auf 255 Euro) berücksichtigt. Alternativ werden ebenfalls für 2025 Berechnungen für ein Szenario „Arbeitnehmerkammer“ (ANK) nach den Anregungen des IMK vorgenommen, in dem der Grundfreibetrag notwendigerweise ebenfalls auf 12.084 Euro erhöht wird, alle anderen ESt-Eckwerte aber auch nominal konstant bleiben und die „Soli“-Freigrenze ebenfalls bei 18.130 Euro eingefroren wird. Außerdem sieht dieses Szenario wie oben beschrieben Beitragssatzsenkungen von 0,5 Prozentpunkten in der Kranken- und 0,3 Prozentpunkten in der Pflegeversicherung⁹ sowie eine nochmalige Kindergeldanhebung auf 275 Euro pro Monat vor. Alle Szenarien werden bis zu einem Bruttolohn von 100.000 Euro pro Jahr getrennt für einen kinderlosen Single und für einen verheirateten Alleinverdiener mit zwei Kindern gerechnet, wobei jeweils volle Sozialversicherung, durchschnittliche GKV-Beitragssätze und Konfessionslosigkeit unterstellt werden. Insgesamt wird zur Ermittlung nominaler Einkommensvorteile (die in Teilen tatsächlich nur unterbleibende Nachteile wären) lediglich auf Sozialversicherungsbeiträge, die Einkommensteuer inklusive Familienleistungsausgleich und einen etwaigen Solidaritätszuschlag abgestellt. Gegebenenfalls erst entstehende oder untergehende Ansprüche auf Grundsicherung, Wohngeld etc. bleiben damit

⁹ Durchaus absehbare Beitragssatzsteigerungen in beiden SV-Zweigen, die auch gewisse Auswirkungen auf das zu versteuernde und damit letztlich auch auf das Einkommen nach Steuer hätten, bleiben wegen Ungewissheit unberücksichtigt. Die entsprechenden Effekte auf die Unterschiede zwischen den Szenarien wären allerdings überschaubar.

unberücksichtigt, sodass im unteren Einkommensbereich nicht unbedingt auf tatsächliche Einkommensveränderungen geschlossen werden kann.¹⁰

Betrachtet man zunächst die Modellrechnungen für einen kinderlosen Single, um die aus der Anpassung des Familienleistungsausgleichs resultierenden Veränderungen auszublenden und streng auf einfache Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge abzustellen, so ergibt sich im Vergleich mit dem Basisszenario 2024 folgendes Bild im kommenden Jahr:



Im Szenario nach geplantem SteFeG kommt es naturgemäß erst nach Überschreiten des bisherigen Grundfreibetrags zu „Entlastungen“, da Geringverdiener ohne Steuerschuld hier nicht von geringeren SV-Beiträgen profitieren können. Im Folgenden steigt der Wert mit den üblichen Knickstellen an den tariflichen Eckwerten¹¹ immer mehr an, bevor Personen im Einkommensbereich ab etwa 84.000 Euro brutto, die bislang gerade schon Solidaritätszuschlag entrichten mussten, von diesem befreit und damit nochmals deutlich entlastet werden. In der ersten Proportionalzone nach Erreichen des Spitzensteuersatzes liegt die

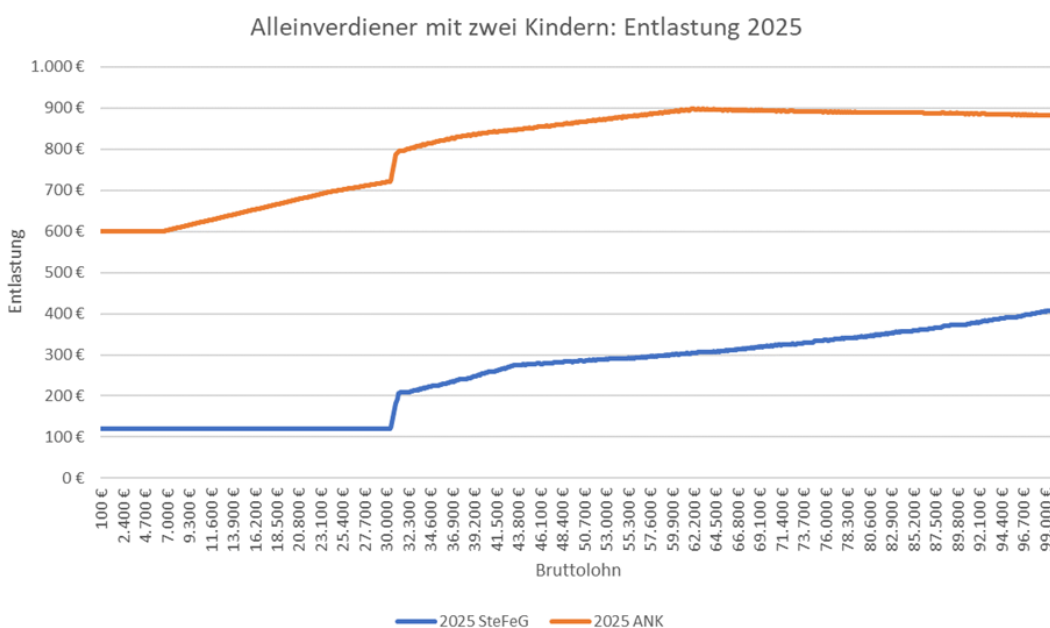
¹⁰ Zum hochkomplexen Neben- und Miteinander der verschiedenen Abgaben- und Transfersysteme siehe etwa Peichl, Andreas et al. 2023: Zur Reform der Transferentzugsraten und Verbesserung der Erwerbsanreize, [BMAS-Forschungsbericht 629](#).

¹¹ Diese Stellen liegen hier nominal immer etwas höher als im Tarif, da Darstellung nach Bruttolohn statt nach zu versteuerndem Einkommen.

Entlastung aus ESt-Tarifanpassung und Verschiebung der „Soli“-Zone gegenüber dem Basiszenario 2024 dann konstant beim Maximalwert von gut 500 Euro.

Deutlich anders stellt sich die Lage im Szenario „Arbeitnehmerkammer“ dar: Abgabenseitig profitieren Beschäftigte hier bereits im teils noch gar nicht steuerpflichtigen Übergangsbereich bis aktuell 2.000 Euro pro Monat (also 24.000 Euro pro Jahr) von den Beitragssatzreduktionen. Die hier nachvollzogene weitere Anhebung des Grundfreibetrags bewirkt dann einen weiteren Sprung, bevor die Entlastungskurve im nicht weiter angepassten Steuertarif leicht konkav verläuft. Dies liegt am durch die Beitragssatzdämpfung leicht erhöhten – es sind nun weniger Vorsorgeaufwendungen absetzbar – zu versteuernden Einkommen, von dem bei steigendem Durchschnittssteuersatz ein immer höherer Anteil „wegbesteuert“ wird. Die prozentual zunächst gleiche Entlastung bei den SV-Beiträgen macht sich also nach Besteuerung stärker bei geringeren Einkommen bemerkbar. Die in diesem Szenario egalitäre Verteilung der Entlastung wird noch dadurch verstärkt, dass mit Erreichen der Beitragsbemessungsgrenze für die GKV und SPV (62.100 Euro im Jahr 2024, nominale Konstanz für 2025 unterstellt) keine weitere Beitragsersparnis möglich ist und der nun fixe zVE-„Gewinn“ im progressiven Tarif immer weiter besteuert wird. Die für 2025 bestimmte Gesamtentlastung geht deshalb sogar leicht auf etwa 200 Euro zurück, bevor fast gleichzeitig „Soli“ und Spitzensteuersatz greifen und die Entlastung in der betrachteten Einkommensspanne bei knapp 200 Euro konstant bleibt.

Berechnungen für den Fall eines verheirateten Alleinverdieners mit zwei Kindern zeigen über den Bruttolohnverlauf hinweg letztlich die gleichen Effekte:



Im Vergleich zum Single tritt die steuerliche Entlastung wegen des Splittingtarifs aber erst deutlich später ein und ein Solidaritätszuschlag fällt gar nicht an. Die Anhebung des Kindergeldes um insgesamt 600 Euro pro Jahr (25 Euro Erhöhung * 2 Kinder * 12 Monate) schlägt über den gesamten Einkommensverlauf zumindest fiktiv (siehe oben) deutlich und viel stärker als im „SteFeG“-Szenario (insgesamt nur 120 Euro Erhöhung) zu Buche. Im Übrigen profitiert der untersuchte Alleinverdiener stets vom Kindergeld (erst recht bei deutlichen Anhebungen); ein finanzieller Mehrwert aus dem Kinderfreibetrag ergäbe sich erst bei Bruttoeinkommen jenseits der betrachteten 100.000 Euro.

Den Tarif vielleicht doch anpassen? Aber wie und wann?

In der Gesamtschau kann das vom IMK nahegelegte und hier präzisiertere Mischmodell aus einer weiteren Grundfreibetragsanhebung, SV-Beitragsdämpfung und deutlichen Verbesserungen beim Kindergeld tatsächlich als ausgesprochen passgenaues „Entlastungspaket für die arbeitende Mitte und für Familien“ bezeichnet werden. Es würde im Vergleich mit dem aktuellen Koalitionsvorhaben bereits nominal wesentlich gleichmäßiger und insbesondere Familien auch viel stärker entlasten und so den oben erwähnten Verteilungsproblemen systematisch entgegenwirken. Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollten die Koalitionspartner deshalb entsprechende Anpassungen erwägen, zumal ein voller Ausgleich kalter Progression rechtlich nicht zwingend ist und anderweitige Entlastungsmechanismen auch schon konkret im Vertrag vereinbart wurden.

Um die arbeitende Mitte und auch in etwas höhere Einkommensgruppen hinein noch stärker zu entlasten, könnte selbstverständlich erwogen werden, zusätzlich in den Einkommensteuertarif einzugreifen. Denkbar wäre etwa, zum Ausgleich kalter Progression durchaus Eckwerte prozentual anzuheben, dies zur Vermeidung hoher Mindereinnahmen aber auf die unteren Tarifstufen zu beschränken.¹² Möglich wäre auch eine volle Aufkommenskompensation solcher Maßnahmen durch eine früher greifende und/oder höhere Reichensteuer. Darüber hinaus könnte man den Tarif dergestalt umbauen, dass untere Eckwerte sogar überproportional, obere hingegen nur unterdurchschnittlich nach Entwicklung der Konsumausgaben angepasst werden. Im Zuge der allgemeinen „Nicht-Mehrbelastung“ würde dann gezielt von oben nach unten umverteilt.¹³ All diesen Ansätzen wäre selbstverständlich gemein, dass

¹² Ein Vorschlag für einen derart gedeckelten Ausgleich wurde beispielsweise für den ESt-Tarif 2024 von der Freien und Hansestadt Hamburg auf [BR-Drs. 419/23](#) eingebracht.

¹³ So wurde beispielsweise 2022 in Österreich verfahren, siehe <https://www.bmf.gv.at/presse/pressemitteilungen/2022/September/kalte-progression.html>.

sie jenen pflichtversichert Beschäftigten, die unter dem Grundfreibetrag liegend keine Einkommensteuer zahlen, anders als eine überfällige Beitragssatzdämpfung keine Entlastung verschaffen. Sie würden schon insofern keinen adäquaten Ersatz darstellen, sondern könnten lediglich ergänzen.

Sollte der Gesetzgeber zunächst auf jegliche Tarifänderungen jenseits des Grundfreibetrags verzichten und sich aus finanziellen Gründen auf Beitragsentlastungen und höhere Kindergeldzahlungen beschränken, ändert dies natürlich nichts daran, dass der Einkommensteuertarif in absehbarer Zeit grundsätzlich angepasst werden sollte. Eine solche Strukturreform müsste bis in die obere Mittelschicht hinein breit und merklich entlasten und durch stärkere Heranziehung „starker Schultern“ dennoch mindestens das bisherige Steueraufkommen sichern. Der resultierende Tarif mit insofern verbesserter Verteilungswirkung – etwa nach dem Vorschlag des DGB¹⁴ – wäre dann auch dazu geeignet, über einen längeren Zeitraum hinweg zum KP-Ausgleich fortgeschrieben zu werden.

September 2024

Dr. Magnus Brosig

Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
m.brosig@arbeitnehmerkammer.de

Kevin Rösch

Referent für Finanz- und Wirtschaftspolitik
k.roesch@arbeitnehmerkammer.de

¹⁴ Siehe <https://www.dgb.de/geld/steuerkonzept/>.