Bundesministerium
der Finanzen

**Katja Hessel**
Parlamentarische Staatssekretärin

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97
10117 Berlin
TEL [redacted]
FAX
E-MAIL
DATUM 24. Oktober 2024

**Nur per E-Mail**

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Alois Rainer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

GZ **I A 2 - Vw 8500/23/10004 :001**
DOK **2024/0915583**
(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 hat die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (Existenzminimumbericht) zu fertigen. Der Deutsche Bundestag hat zudem am 29. März 2012 beschlossen, dass die Bundesregierung, beginnend mit der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, alle zwei Jahre jeweils zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs (Steuerprogressionsbericht) vorzulegen hat.

Der 15. Existenzminimumbericht und der 6. Steuerprogressionsbericht liegen diesem Schreiben bei. Sie wurden am 16. Oktober 2024 vom Bundeskabinett beschlossen.

Die Berichte wurden der Präsidentin des Deutschen Bundestages, Frau Bärbel Bas MdB, übersandt.

Mit freundlichen Grüßen



Table.Briefings

# Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2026 (15. Existenzminimumbericht)

Inhaltsverzeichnis


| | | Seite |
|---|---|---|
| **1** | **Anlass des Berichts** | 1 |
| **2** | **Rechtliche Ausgangslage** | 2 |
| **3** | **Zusammensetzung des Sozialhilfebedarfs** | |
| **4** | **Umfang und Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen** | |
| **5** | **Umfang und Höhe des Existenzminimums von Kindern** | |
| **6** | **Zusammenfassung der für die Jahre 2025 und 2026 steuerfrei zu stellenden Existenzminima** | |


## 1 Anlass des Berichts

Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor (vgl. Bundestagsdrucksache 13/1558 vom 31. Mai 1995 und Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995). Dem vorausgegangen war der Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Januar 1994, wonach die Bundesregierung erstmalig über die entsprechenden Existenzminima zu berichten hatte (vgl. Bundestagsdrucksache 12/6329 vom 2. Dezember 1993 und Plenarprotokoll 12/205 vom 20. Januar 1994). Der Existenzminimumbericht ist prognostisch angelegt (Ex-ante-Berechnung). Gegenstand des 15. Existenzminimumberichts ist – wie bei den bisherigen Berichterstattungen (vgl. Übersicht 1) – die Darstellung der maßgebenden Beträge für die Bemessung der steuerfrei zu stellenden Existenzminima.[1]

[1] Bei den Berechnungen wird, soweit gesetzlich nicht anders geregelt, von aufgerundeten monatlichen Eurobeträgen ausgegangen.

Table.Briefings

Übersicht 1

**Bisherige Existenzminimumberichte**

| Nr. | Datum | Berichtsjahr | Bundestagsdrucksache |
|---|---|---|---|
| 1. | 2. Februar 1995 | 1996 | 13/381 |
| 2. | 17. Dezember 1997 | 1999 | 13/9561 |
| 3. | 4. Januar 2000 | 2001 | 14/1926, 14/2770 |
| 4. | 4. Dezember 2001 | 2003 | 14/7765 (neu) |
| 5. | 5. Februar 2004 | 2005 | 15/2462 |
| 6. | 2. November 2006 | 2008 | 16/3265 |
| 7. | 21. November 2008 | 2010 | 16/11065 |
| 8. | 30. Mai 2011 | 2012 | 17/5550 |
| 9. | 7. November 2012 | 2014 | 17/11425 |
| 10. | 30. Januar 2015 | 2016 | 18/3893 |
| 11. | 2. November 2016 | 2018 | 18/10220 |
| 12. | 9. November 2018 | 2020 | 19/5400 |
| 13. | 26. Oktober 2020 | 2022 | 19/22800 |
| 14. | 2. November 2022 | 2024 | 20/4443 |

## 2 Rechtliche Ausgangslage

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 87, 153 [169]) muss dem Steuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen zumindest so viel verbleiben, wie er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum).

Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab; diesen einzuschätzen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Soweit der Gesetzgeber jedoch im Sozialhilferecht den Mindestbedarf bestimmt hat, den der Staat bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge durch staatliche Leistungen zu decken hat, darf das von der Einkommensteuer zu verschonende Existenzminimum diesen Betrag nicht unterschreiten.

Demnach ist der im Sozialhilferecht anerkannte Mindestbedarf die Maßgröße für das einkommensteuerliche Existenzminimum (vgl. BVerfGE 87, 153 [170 f.]). Hierzu gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts neben dem sozialhilferechtlichen Sachbedarf auch

Table.Briefings

der Versorgungsbedarf für den Krankheits- und Pflegefall, insbesondere entsprechende Versicherungsbeiträge (vgl. BVerfGE 120, 125 [156 f.]).

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gelten sinngemäß auch für die Ermittlung des sächlichen Existenzminimums (Sachbedarf) eines Kindes und die Berücksichtigung kindesbedingter Vorsorgeaufwendungen zu einer Kranken- und Pflegeversicherung (vgl. BVerfGE 82, 60 [93 f.] und 120, 125 [159 f., 165 f.]). Die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern wird, über den existenziellen Sachbedarf und Versorgungsbedarf für den Krankheits- und Pflegefall sowie den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf hinaus, generell zudem durch den Betreuungs- und Erziehungsbedarf eines Kindes gemindert. Daher ist dieser Bedarf im Steuerrecht zusätzlich als Bestandteil des Kinderexistenzminimums von der Einkommensteuer zu verschonen (vgl. BVerfGE 99, 216 [233 f., 240 ff.]).

Die Sozialhilfe bildet mit ihren Leistungen das unterste soziale Netz. Nach der im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (SGB XII) geregelten Hilfe zum Lebensunterhalt bestimmt sich auch die Leistungshöhe der ebenfalls im SGB XII enthaltenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; ferner fungiert sie auch als Referenzsystem für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts im SGB II – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende. Im Sozialhilferecht richten sich die Leistungen nach den Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere nach der Art des Bedarfs, den örtlichen Verhältnissen, den eigenen Kräften und Mitteln der Person oder des Haushalts bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. § 9 Absatz 1 SGB XII).

Die Leistungshöhe der Hilfe zum Lebensunterhalt wird vor allem durch die Regelbedarfe bestimmt, die basierend auf einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur anhand der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften fortgeschrieben werden. Damit ist für den Bereich des SGB XII grundsätzlich ein bundesweit einheitliches Leistungsniveau geregelt. Der Gesetzgeber ist bei Vorliegen einer neuen EVS verpflichtet, die Höhe der Regelbedarfe im SGB XII und SGB II neu zu ermitteln. Ergebnisse der aktuellen EVS 2023 konnten für diesen Bericht aber noch nicht genutzt werden, da die für die Neuermittlung der Höhe der Regelbedarfsstufen erforderliche Datenaufbereitung einschließlich der notwendigen Sonderauswertungen voraussichtlich erst im Jahr 2025 abgeschlossen ist.

Die Hilfe zum Lebensunterhalt umfasst auch über den Regelbedarf hinausgehende Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder, zu denen insbesondere die Leistungen für die gesellschaftliche Teilhabe und den persönlichen Schulbedarf zählen, wobei Letztere entsprechend der jeweiligen Veränderungsrate für den Regelbedarf fortgeschrieben wird. Hinzu kommen die jeweiligen tatsächlichen Wohnkosten (Kosten für Unterkunft und Heizkosten) – im ersten Bezugsjahr unabhängig von der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft. Die sozialrechtlich separat und mit

Table.Briefings

unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen geregelten Bildungs- und Teilhabeleistungen sind systematisch entweder als typischer Grundbedarf (z. B. für persönlichen Schulbedarf und gesellschaftliche Teilhabe) oder als Sonder- oder Mehrbedarf einzuordnen. In Abgrenzung zum typischen Grundbedarf sind zusätzliche Sonder- oder Mehrbedarfe dadurch gekennzeichnet, dass sie unregelmäßige und/oder ergänzende Bedarfe darstellen. Zu diesen individuellen Sonder- oder Mehrbedarfen zählen Leistungen für Lernförderung, für mehrtägige Klassenfahrten, Zuschüsse zum Schulmittagessen und zu den Schülerbeförderungskosten, die dem Bildungs- und Teilhabepaket zuzuordnen sind und methodisch zum Erziehungsbedarf gehören. Darüber hinaus gehören insbesondere Leistungen für Erstausstattung der Wohnung, Erstausstattung mit Bekleidung, Erstausstattung bei Schwangerschaft und Geburt, Anschaffung und Reparaturen orthopädischer Schuhe, Reparaturen therapeutischer Geräte und Ausrüstungen, Miete therapeutischer Geräte sowie Mehrbedarfszuschläge für bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten zu den Sonder- oder Mehrbedarfen.

Im Einkommensteuerrecht wird hingegen der existenzsichernde – anders als der erwerbssichernde – sächliche Aufwand in typisierender Form berücksichtigt. Daher können die zuvor genannten individuellen Sonder- oder Mehrbedarfe nicht bei der Berechnungsmethode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums mitberücksichtigt werden. Diese wegen der Abwicklung im Massenverfahren notwendige Generalisierung ist verfassungsrechtlich zulässig. Im Rahmen einer solchen Typisierung sind die zu berücksichtigenden Komponenten aber so zu bemessen, dass die steuerlichen Regelungen in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdecken, kein Steuerpflichtiger also infolge der Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu sichern (vgl. BVerfGE 120, 125 [154 f.], 99, 246 [261] und 87, 153 [172]).

Auf dem Wohnungsmarkt besteht eine beachtliche Preisspanne für existenznotwendige Aufwendungen. Es ist dem Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in diesem Sonderfall nicht verwehrt, sich bei der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Betrags hinsichtlich der Wohnkosten an einem unteren Wert zu orientieren, wenn er zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfs nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen, wie etwa Wohngeld, zur Verfügung stellt (vgl. BVerfGE 87, 153 [172]). Zuletzt wurde mit der am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen Wohngeldreform dem strukturellen Anpassungsbedarf beim Wohngeld Rechnung getragen, der sich aus einer zunehmenden Wohnkostenbelastung insbesondere infolge drastischer Preissteigerungen bei den Energiekosten ergab. Zur Abfederung struktureller Mietsteigerungen infolge energetischer Baumaßnahmen wurde eine nach der Haushaltsgröße gestaffelte Klimakomponente in Form eines Zuschlags auf die Höchstbeträge der zu berücksichtigenden Miete eingeführt. Der gezielten Entlastung bei den Heizkosten einkommensschwacher Haushalte dient zudem die Einführung einer ebenso nach der

Table.Briefings

Haushaltsgröße gestaffelten Heizkostenkomponente – ergänzend zur bestehenden $CO_2$-Komponente – als Zuschlag auf die zu berücksichtigende Miete (vgl. Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und anderer Vorschriften - Wohngeld-Plus-Gesetz vom 5. Dezember 2022, BGBl. I S. 2160). Die nächste, regelmäßige Anpassung des Wohngeldes an die Mieten- und Einkommensentwicklung ist zum 1. Januar 2025 vorgesehen. Diese zweijährliche Dynamisierung sichert die Leistungsfähigkeit des Wohngeldes als sozialpolitisches Instrument der Wohnungspolitik (vgl. Entwurf einer Zweiten Verordnung zur Fortschreibung des Wohngeldes nach § 43 des Wohngeldgesetzes, Bundesratsdrucksache 401/24 vom 16. August 2024).

Die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums kann durch Gewährung von Freibeträgen und/oder Zahlung von Kindergeld erfolgen. Aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 GG ist dabei entscheidend, dass die Steuerpflichtigen im Ergebnis mindestens so gestellt sind, wie sie es wären, wenn die kindesbedingte Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit allein durch einen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehenden Freibetrag Berücksichtigung fände (vgl. BVerfGE 99, 246 [263 ff.]).

## 3 Zusammensetzung des Sozialhilfebedarfs

Eine Grundlage der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums ist nach den oben genannten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der sozialhilferechtliche Mindestbedarf.

Der notwendige Lebensunterhalt im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII setzt sich ohne Sonder- oder Mehrbedarfe aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Regelbedarfe, die insbesondere Leistungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens umfassen (vgl. Punkt 2),
- Bildungs- und Teilhabebedarfe für Kinder, sofern sie typische Bedarfspositionen darstellen (vgl. Punkt 2),
- Kosten der Unterkunft (Bruttokaltmiete und vergleichbare Aufwendungen für Haus- oder Wohnungseigentum) sowie
- Heizkosten (einschließlich der Kosten für Warmwasserbereitung).

Neben diesen Komponenten sind Aufwendungen für den Erwerb eines Versicherungsschutzes für den Krankheits- und Pflegefall auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau eine weitere Komponente des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs.

Table.Briefings

## 4 Umfang und Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen

**4.1** Die seit der ersten Berichterstattung weitgehend unveränderte Berechnungsmethode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums wird auch für die Zwecke dieses Berichts angewandt. Die Methodenansätze des Existenzminimumberichts werden regelmäßig überprüft und weiterentwickelt; dabei werden gegebenenfalls notwendige Modifikationen im jeweiligen Existenzminimumbericht beschrieben.

**4.1.1** Die sozialhilferechtlichen Regelsätze basieren auf bundesdurchschnittlichen Regelbedarfsstufen (vgl. § 27a Abs. 3 SGB XII), die sich nach § 28 SGB XII aus der bundesweiten Auswertung der EVS ergeben. Dabei gilt die Regelbedarfsstufe 1 für Alleinstehende und die Regelbedarfsstufe 2 für jeweils einen Erwachsenen innerhalb eines Paares (vgl. Anlage zu § 28 SGB XII).

Sofern keine neue EVS ausgewertet vorliegt, werden jeweils zum 1. Januar eines Jahres die Regelsätze mit dem nach § 28a SGB XII anzuwendenden Mischindex fortgeschrieben. Dieser Index berücksichtigt die bundesdurchschnittliche Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen sowie die bundesdurchschnittliche Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR). Die zugrunde zu legende Veränderungsrate des Mischindex bezieht sich dabei stets auf einen Vergleichszeitraum von 12 Monaten, der im Juni des vor dem Fortschreibungstermin liegenden Jahres endet. Die endgültige Höhe der Fortschreibung steht bis Ende Oktober des jeweiligen Vorjahres fest.

Mit dem Bürgergeld-Gesetz erfolgte zum 1. Januar 2023 angesichts starker Preissteigerungen eine Modifikation des Fortschreibungsverfahrens nach § 28a SGB XII (vgl. Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 16. Dezember 2022, BGBl. I S. 2328). Danach wird die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen mit dem Mischindex beibehalten (Basisfortschreibung) und um einen zweiten Fortschreibungsschritt ergänzt, der die regelbedarfsrelevante Preisentwicklung am aktuellen Rand zusätzlich berücksichtigt (ergänzende Fortschreibung). Die zugrunde zu legende Veränderungsrate dieses regelbedarfsrelevanten Preisindex bezieht sich dabei stets auf einen Vergleichszeitraum von drei Monaten, der im Juni des vor dem Fortschreibungstermin liegenden Jahres endet.

Nach der Verordnung zur Bestimmung der für die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a und für die Fortschreibung des Teilbetrags nach § 34 Absatz 3a Satz 1 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch maßgeblichen Prozentsätze sowie zur Ergänzung der Anlage zu §§ 28 und 34 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch für das Jahr 2025 (Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2025 – RBSFV 2025) wurden die Regelbedarfsstufen zum 1. Januar

Table.Briefings

2025 nicht erhöht: Aus der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach § 28a Absatz 3 und 4 SGB XII ergeben sich Eurobeträge, die unterhalb denen des Jahres 2024 liegen. Deshalb ist die Besitzschutzregelung nach § 28a Absatz 5 SGB XII anzuwenden, wonach die Eurobeträge des Jahres 2024 auch im Jahr 2025 unverändert weitergelten (vgl. Bundesratsdrucksache 453/24 vom 18. September 2024). Ausgangswert ist daher ein Regelbedarf im Jahr 2025 von 563 Euro/Monat für Alleinstehende und von 1 012 Euro/Monat für Ehepaare.

Eine Neuermittlung der Höhe der Regelbedarfsstufen wird voraussichtlich ab Sommer 2025 auf Basis der erst dann vollständig ausgewerteten und aufbereiteten EVS 2023 im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erfolgen können. In diesem Kontext wird auch das seit 2023 geltende Fortschreibungsverfahren überprüft. Bis dahin erfolgt die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen nach dem beschriebenen modifizierten Verfahren, wobei immer der für das kommende Jahr geltende erste Fortschreibungsschritt (Basisfortschreibung) den zweiten Fortschreibungsschritt (ergänzende Fortschreibung) des Vorjahres ersetzt und sodann ein neuer zweiter Fortschreibungsschritt (ergänzende Fortschreibung) erfolgt. Die Fortschreibung der Regelbedarfsstufen zum 1. Januar 2026 erfolgt somit aufbauend auf dem Fortschreibungsergebnis nach dem ersten Schritt zum 1. Januar 2025 zunächst anhand der Veränderungsrate des Mischindex für den Zeitraum Juli 2024 bis Juni 2025 gegenüber dem Zeitraum Juli 2023 bis Juni 2024. Sodann erfolgt der zweite Fortschreibungsschritt anhand der Veränderungsrate des regelbedarfsrelevanten Preisindex im zweiten Quartal 2025 gegenüber dem zweiten Quartal 2024. Da die tatsächliche Entwicklung der maßgeblichen Indizes bis zum Juni 2025 erst im zweiten Halbjahr 2025 feststehen wird, muss die Höhe der Regelbedarfsstufen zum 1. Januar 2026 für diesen Bericht entsprechend der voraussichtlichen bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter und Dienstleistungen sowie der bundesdurchschnittlichen Entwicklung der Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nach der VGR festgelegt werden. Auf Basis der diesjährigen Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung wird zum 1. Januar 2026 unterstellt, dass es keinen Anstieg der Regelbedarfsstufen geben wird, d. h. die Beträge des Jahres 2025 würden unverändert weitergelten.

Für die Zwecke dieses Berichts wird damit für 2025 bzw. 2026 ein Regelbedarfsniveau bei Alleinstehenden von 6 756 Euro (563 Euro/Monat) und bei Ehepaaren von 12 144 Euro (1 012 Euro/Monat) angesetzt.

**4.1.2** Die Maßstäbe für die berücksichtigungsfähigen Kosten der Unterkunft sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum vom Gesetzgeber zu bestimmen. Dies ist im Sozialhilferecht geschehen: Nach § 35 Absatz 1 SGB XII bzw. § 22 Absatz 1 SGB II werden Leistungen für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht; dies gilt ab 2023 innerhalb des ersten Jahres des Leistungsbezugs (Karenzzeit) unabhängig von ihrer Angemessenheit. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalls

Table.Briefings

angemessenen Umfang übersteigen, sind sie nach Ablauf der Karenzzeit als Bedarf solange anzuerkennen, als es den Betroffenen nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Das Sozialhilferecht reagiert insofern auf vorübergehende Sondersituationen, die kein Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung angemessener Wohnkosten bei der Bemessung des Existenzminimums sein können. Die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft beurteilt sich einerseits nach den individuellen Verhältnissen des Einzelfalls, insbesondere nach der Anzahl der Familienangehörigen, ihrem Alter und Gesundheitszustand, sowie andererseits nach der Zahl der vorhandenen Räume, dem örtlichen Mietenniveau und den Möglichkeiten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt.

Auf dieser Grundlage wird für die steuerliche Bemessung des Existenzminimums – unter Berücksichtigung der im Steuerrecht notwendigen Typisierung – für Alleinstehende eine Wohnung mit einer Wohnfläche von 40 m² und für Ehepaare ohne Kinder eine Wohnung mit einer Wohnfläche von 60 m² als angemessen angesehen. Die Ergebnisse der aktuellen Wohngeldstatistik bestätigen die Angemessenheit des gewählten Ansatzes.[2] Neben dem gesamtdeutschen Mietenniveau der Wohngeldempfänger wird der über alle Mietenstufen nach Fallzahlen gewichtete Durchschnittswert der Miete pro Quadratmeter beim Mietzuschuss an Hauptmieter zugrunde gelegt. Die Orientierung an einem unteren Wert hinsichtlich der steuerlich zu berücksichtigenden Wohnkosten ist verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Punkt 2).

Die hierfür aus der Wohngeldstatistik 2023 abgeleitete Quadratmetermiete ist für die normierten Wohnflächen maßgeblich.[3] Danach betrug die durchschnittliche monatliche Bruttokaltmiete 8,03 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche. Diese Quadratmetermiete wird mit einer jährlichen Mietsteigerung von 3 Prozent für die Jahre 2024 bis 2026 fortgeschrieben und beträgt danach in 2026 monatlich 8,77 Euro.

Für 2025 bzw. 2026 ergeben sich folglich Bruttokaltmieten von 4 092 Euro (341 Euro/Monat) bzw. 4 212 Euro (351 Euro/Monat) für Alleinstehende und für 2026 von 6 324 Euro (527 Euro/Monat) für Ehepaare.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Bezieher niedriger Erwerbseinkommen zur Verringerung ihrer Wohnkosten nach Maßgabe des Wohngeldgesetzes (WoGG) Anspruch auf Wohngeld haben, soweit sie nicht Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII haben. Wohngeld wird als Zuschuss zur berücksichtigungsfähigen Miete geleistet. In die Wohngeldberechnung geht die monatliche Bruttokaltmiete (Nettokaltmiete zuzüglich der kalten

[2] Sozialleistungen, Wohngeld 2023 – ehemalige Fachserie 13, Reihe 4, Hrsg. Statistisches Bundesamt (seit 2020 – ab Wohngeld 2018 - online abrufbar bzw. veröffentlicht).
[3] Ebd.

Table.Briefings

Betriebskosten) ein, die durch einen Betrag für Heizung und Warmwasser ergänzt wird. Die monatliche Miete wird in der Wohngeldberechnung bis zum Höchstbetrag berücksichtigt. Die Höchstbeträge sind in Abhängigkeit von Haushaltsgröße und Mietenstufe festgelegt (vgl. § 12 WoGG). Berechtigte profitieren von den ab 1. Januar 2023 deutlich höheren Wohngeldleistungen und von der ab 1. Januar 2025 alle zwei Jahre erfolgenden Dynamisierung (vgl. Punkt 2).

**4.1.3** Die Ergebnisse der EVS dienen neben der Bemessung des Regelbedarfsniveaus im SGB XII und SGB II auch als Grundlage für die steuerliche Berücksichtigung von Heizkosten, weil sie eine realitätsnahe Ermittlungsgrundlage liefert und in statistisch zuverlässiger Weise das Verbrauchsverhalten der Bevölkerung abbildet (vgl. BVerfGE 125, 175 [235]). Die Heizkosten berechnen sich auf der Basis der in der EVS 2018 ausgewiesenen Aufwendungen für Heizung und Warmwasser im gesamten Bundesgebiet, weil zum Zeitpunkt der Berichterstellung die insoweit relevanten Daten aus der EVS 2023 noch nicht vorliegen. Danach betrugen die monatlichen durchschnittlichen Ausgaben für Heizung und Warmwasser von Alleinstehenden 61 Euro und von kinderlosen Paaren 83 Euro.

Nach in den Jahren 2022 und 2023 kräftig gestiegenen Energiepreisen, sind vor allem aktuell wieder rückläufige Entwicklungen und somit eine Beruhigung der Energiepreise festzustellen. Für den Zeitraum von 2019 bis 2026 spiegelt sich diese Entwicklung in einem jahresdurchschnittlichen Anstieg der Ausgaben von rund 5,5 Prozent wider; dabei wird für die Jahre 2025 und 2026 mit einer jährlichen Steigerung von 3 Prozent fortgeschrieben. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass beim Wohngeld neben der Berücksichtigung des Anstiegs der Bruttokaltmiete im ab 1. Januar 2025 geltenden höheren Leistungsniveau die zu berücksichtigende Miete auch einen Betrag der Kosten für Heizung und Warmwasser einschließt: Bei der Wohngeldberechnung werden zur Entlastung bei den Heizkosten seit 1. Januar 2021 eine $CO_2$-Komponente und ab 1. Januar 2023 zusätzlich eine Heizkostenkomponente berücksichtigt.

Demzufolge ergeben sich für 2025 bzw. 2026 Heizkosten von 1 092 Euro (91 Euro/Monat) bzw. 1 128 Euro (94 Euro/Monat) für Alleinstehende und für 2026 von 1 524 Euro (127 Euro/Monat) für Ehepaare.

**4.2** Im Rahmen des steuerlichen Existenzminimums sind neben dem sozialhilferechtlichen Sachbedarf auch Aufwendungen des Steuerpflichtigen zum Erwerb eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 120, 125 [156 f.]).

Table.Briefings

Entsprechend der zeitlichen Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2010 die steuerliche Berücksichtigung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen geändert. Hierzu wurden die bestehenden Regelungen des Sonderausgabenabzugs in § 10 des Einkommensteuergesetzes (EStG) entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen angepasst (vgl. Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1959). Danach sind die tatsächlichen Aufwendungen des Steuerpflichtigen zu gesetzlichen oder privaten Kranken- und Pflegeversicherungen in voller Höhe als Sonderausgaben zu berücksichtigen, sofern sie der Erlangung eines sozialhilfegleichen Versorgungsniveaus dienen.

## 5 Umfang und Höhe des Existenzminimums von Kindern

**5.1** Dem sächlichen Existenzminimum von Kindern liegen grundsätzlich die gleichen Komponenten zugrunde wie dem von Erwachsenen. Bildungs- und Teilhabeleistungen kommen hinzu, sofern sie typische Bedarfspositionen abdecken.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss dem Gesetzgeber zugestanden werden, die steuerliche Entlastung für einen Einkommensbetrag in Höhe des sächlichen Existenzminimums der Kinder für alle Altersstufen und im ganzen Bundesgebiet einheitlich festzulegen (vgl. BVerfGE 91, 93 [111 f.]). Für jedes Kind einer Familie wird daher das Existenzminimum gleich hoch angesetzt.

**5.1.1** Die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe für Kinder sind altersabhängig. Daher werden die altersabhängigen Unterschiede für die Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Betrags durch die Berechnung eines nach Lebensjahren gewichteten durchschnittlichen Regelbedarfs berücksichtigt.

Entsprechend der nachfolgenden Übersicht 2 wird der durchschnittliche Regelbedarf für ein Kind auf Basis der im Jahr 2025 geltenden Regelbedarfe für die einzelnen Altersstufen der Kinder ermittelt: 357 Euro, 390 Euro und 471 Euro. Diese Beträge bleiben entsprechend den Beträgen für die Erwachsenen für das Jahr 2026 gleich (vgl. Punkt 4.1.1). Die Beträge werden anschließend mit der Anzahl der für die einzelnen Regelbedarfsstufen relevanten Lebensjahre gewichtet, d. h. es wird ein Durchschnittswert von 18 Kindern gebildet, die je einem Altersjahrgang bis unter 18 Jahren angehören.

Table.Briefings

Übersicht 2

**Ermittlung des gewichteten durchschnittlichen monatlichen Regelbedarfs eines Kindes für das Jahr 2026 (in Euro)**

| Lebensalter des Kindes | Anzahl der Lebensjahre | Betrag pro Monat | Anzahl x Betrag |
|---|---|---|---|
| Bis unter 6 | 6 | 357 | 2 142 |
| Von 6 bis unter 14 | 8 | 390 | 3 120 |
| Von 14 bis unter 18 | 4 | 471 | 1 884 |
| **Summe für Kinder bis unter 18 Jahren** | | | **7 146** |
| **Durchschnittswert je Kind (Summe / 18)** | | | **397** |

Der so gebildete Durchschnittswert für Kinder entspricht trotz einer geringeren Zahl von Altersstufen methodisch auch der Berechnung der Bund-/Länder-Kommission, die das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 29. Mai 1990 (vgl. BVerfGE 82, 60 [94 ff.]) herangezogen hat. Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nutzte ebenfalls diese Rechenmethode (vgl. Schriftenreihe Bd. 15, 1992, S. 10, Rz. 4.). Dieser Ansatz geht im Übrigen auch mit § 32 EStG konform – wonach im Regelfall lediglich Kinder bis unter 18 Jahren berücksichtigt werden – und gewährleistet dadurch eine typisierende Betrachtung. Auch das Bundesverfassungsgericht hat diese Form des Berechnungsansatzes nicht beanstandet (vgl. BVerfGE 99, 246 [265 ff.]).

Folglich wird für 2025 bzw. 2026 bei Kindern ein durchschnittlicher Regelbedarf von 4 764 Euro (397 Euro/Monat) in Ansatz gebracht.

**5.1.2** Von den Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 34 SGB XII können hier nur solche eine steuerliche Relevanz entfalten, die typische Bedarfspositionen abdecken (vgl. Punkt 2). Daher werden für Kinder folgende Leistungen einbezogen, deren Höhe sich aus den entsprechenden sozialrechtlichen Regelungen für das Jahr 2025 ergibt: Jährlich 195 Euro für den persönlichen Schulbedarf, monatlich 3 Euro für Ausflüge von Kindern in Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie monatlich 15 Euro für gesellschaftliche Teilhabe, d. h. für die Teilnahme an Freizeitgestaltungen wie insbesondere die Mitgliedschaft in Vereinen. Der Betrag für den Schulbedarf wird entsprechend § 34 Absatz 3a SGB XII analog zu den für die Erwachsenen durchgeführten Berechnungen für das Jahr 2026 fortgeschrieben. Dies umfasst auch den Besitzschutz nach § 28a Absatz 5 SGB XII, wonach eine Senkung der Beträge beim Schulbedarfspaket im Rahmen der Fortschreibung ausgeschlossen ist (vgl. Punkt 4.1.1).

In Anlehnung an die altersspezifische Berechnung eines Durchschnittswertes für Kinder beim Regelbedarf wird auch die Berechnung der zu berücksichtigenden Beträge für Bildungs- und Teilhabeleistungen durchgeführt. Dabei wird für die Zwecke dieses Berichts eine bezogen auf die

Table.Briefings

jeweilige Leistungsart notwendigerweise pauschalierende Altersabgrenzung in Ansatz gebracht. Wie in der nachfolgenden Übersicht 3 ersichtlich, wird der durchschnittliche Betrag für ein Kind auf Basis der typischen Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder ermittelt. Dieser Betrag wurde als mit der Anzahl der Lebensjahre gewichteter Durchschnitt berechnet.

Übersicht 3

**Ermittlung des gewichteten durchschnittlichen monatlichen Betrags für Bildung und Teilhabe eines Kindes für das Jahr 2026 (in Euro)**

| Lebensalter des Kindes | Anzahl der Lebensjahre | Betrag pro Monat | Anzahl x Betrag |
|---|---|---|---|
| *Schulausstattung:* | | | |
| Von 6 bis unter 18 | 12 | 195/12 | 195 |
| *Schul- und Kita-Ausflüge:* | | | |
| Von 3 bis unter 18 | 15 | 3 | 45 |
| *Gesellschaftliche Teilhabe:* | | | |
| Bis unter 18 | 18 | 15 | 270 |
| **Summe für Kinder bis unter 18 Jahren** | | | **510** |
| **Durchschnittswert je Kind (Summe / 18)** | | | **29** |

Für 2025 und 2026 ergibt sich daraus für den Bildungs- und Teilhabebedarf ein durchschnittlich zu berücksichtigender Betrag von jeweils 348 Euro (29 Euro/Monat).

**5.1.3** Bei der Berechnung der Kosten der Unterkunft wird für ein Kind im Rahmen der steuerrechtlichen Typisierung eine Wohnfläche von 12 m² als angemessen angesehen. Die statistisch ermittelte individuelle Wohnfläche für Kinder in Wohnungen von allen Familienhaushalten beträgt nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamtes anhand der EVS 2018 pro Kind bei einer 1-Kind-Familie 16 m², bei einer 2-Kind-Familie 12 bis 15 m² und bei einer 3-Kind-Familie 11 bis 15 m².[4] Auch die Untersuchungsergebnisse einer Studie der Universität Kiel vom Juni 2001 zur Erarbeitung von Aufteilungsschlüsseln der Wohnungsmiete auf Kinder bestätigen die Angemessenheit des gewählten Ansatzes.

Die bei Alleinstehenden und kinderlosen Ehepaaren berücksichtigte monatliche Bruttokaltmiete pro Quadratmeter Wohnfläche wird auch für Kinder zugrunde gelegt (vgl. Punkt 4.1.2). Auf diese Weise wird auch sichergestellt, dass Alleinerziehende mit einem Kind beim Mietenniveau 2-Personen-Haushalten gleichgestellt werden.

[4] Fachserie 15, Sonderheft 1, EVS 2018, Hrsg. Statistisches Bundesamt.

Table.Briefings

Dadurch ergibt sich für 2025 bzw. 2026 bei Kindern ein Betrag für die Bruttokaltmiete von 1 236 Euro (103 Euro/Monat) bzw. 1 272 Euro (106 Euro/Monat).

**5.1.4** Die Heizkosten für Kinder werden als Relation zu deren Bruttokaltmiete entsprechend dem Verhältnis der Heizkosten eines kinderlosen Ehepaares zu dessen Bruttokaltmiete in Ansatz gebracht, da in der EVS die Heizkosten nicht kindesbezogen erfasst sind (vgl. Punkte 4.1.2 und 4.1.3).

Hieraus ergeben sich für 2025 bzw. 2026 bei Kindern zu berücksichtigende Heizkosten von 300 Euro (25 Euro/Monat) bzw. 312 Euro (26 Euro/Monat).

**5.2** Auch die kindesbedingten, tatsächlichen Aufwendungen zum Erwerb eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau sind steuerlich zu berücksichtigen (vgl. Punkt 4.2 und BVerfGE 120, 125 [159 f., 165 f.]). Dem hat der Gesetzgeber in § 10 EStG entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen (vgl. Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1959).

**5.3** Im Rahmen des Kinderexistenzminimums wird zusätzlich zum Sachbedarf auch der Betreuungs- und Erziehungsbedarf berücksichtigt. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 99, 216 [233 f., 240 ff.]) unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen bzw. vom Familienstand geboten. Beim Erziehungsbedarf sind nach der Entscheidung die allgemeinen Kosten zu berücksichtigen, die Eltern aufzubringen haben, um ihrem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in der Gesellschaft befähigt. Bei der Festlegung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf orientierte sich der Gesetzgeber bei dessen Einführung im Jahr 2000 (zunächst 1 546 Euro Betreuungsfreibetrag) bzw. im Jahr 2002 (2 160 Euro) entsprechend den verfassungsgerichtlichen Vorgaben an Beträgen, die im Steuerrecht verankert waren (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1513, S. 14 vom 27. August 1999 und 14/6160, S. 13 vom 29. Mai 2001). An die Stelle des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs tritt bei volljährigen Kindern der Ausbildungsbedarf, so dass der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf sowohl für minderjährige als auch für volljährige Kinder in Anspruch genommen werden kann (vgl. Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2552 und Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I S. 2074).

Bei dem vom Erziehungsbedarf abzudeckenden Teil des Freibetrags werden nicht-pauschalierbare Sonder- oder Mehrbedarfe des Bildungs- und Teilhabepakets (vgl. Punkt 2) mitberücksichtigt (vgl. BVerfGE 99, 216 [241 f.]). Somit ist bei der Festlegung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf dem Gesetzgeber ein gewisser Einschätzungsspielraum

Table.Briefings

zuzubilligen, zumal – bezogen auf den Betreuungsbedarf – konkrete Aufwendungen für Kinder nicht vorausgesetzt sind. Zur Verbesserung der steuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen der Familien für die Betreuung und Erziehung oder Ausbildung der Kinder wurde dieser Freibetrag von jährlich 2 160 Euro ab dem Veranlagungszeitraum 2010 auf 2 640 Euro (vgl. Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2009, BGBl. I S. 3950) und zuletzt ab 2021 auf 2 928 Euro (vgl. Zweites Familienentlastungsgesetz vom 1. Dezember 2020, BGBl. I S. 2616) erhöht. Im Rahmen der allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung sowie der zur Abwicklung von Massenverfahren erforderlichen Typisierung ist damit der Betreuungs- und Erziehungsbedarf weiterhin ausreichend berücksichtigt.

Darüber hinaus können (außerhalb des Existenzminimums; vgl. BVerfGE 112, 268 [280 ff.]) Kinderbetreuungskosten mit Wirkung ab dem 1. Januar 2012 für alle Kinder unter 14 Jahren oder behinderte Kinder als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden, ohne zwischen erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten Aufwendungen zu unterscheiden (vgl. Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011, BGBl. I S. 2131). Berücksichtigt werden zwei Drittel der nachgewiesenen Betreuungskosten von höchstens 6 000 Euro (maximal also 4 000 Euro).

Zur Abgeltung des Sonderbedarfs volljähriger Kinder, die sich in Berufsausbildung befinden und auswärtig untergebracht sind, kann zusätzlich zum Familienleistungsausgleich (§ 31 EStG) ein Freibetrag (§ 33a Absatz 2 EStG) abgezogen werden, der zuletzt ab 2023 von 924 Euro auf 1 200 Euro erhöht wurde (vgl. Jahressteuergesetz 2022 vom 16. September 2022, BGBl. I S. 2294). Seit 2012 führt der Wegfall der dabei zuvor geltenden Einkünfte- und Bezügegrenze für volljährige Kinder zu einer weiteren Entlastung von Familien (vgl. Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011, BGBl. I S. 2131).

## 6 Zusammenfassung der für die Jahre 2025 und 2026 steuerfrei zu stellenden Existenzminima

**6.1** Die in diesem Bericht für den Veranlagungszeitraum 2026 errechneten Beträge für das sächliche Existenzminimum von Alleinstehenden, Ehepaaren und Kindern werden in der nachfolgenden Übersicht 4 dargestellt. Gleichzeitig erfolgt eine Gegenüberstellung mit den im Einkommensteuerrecht nach derzeitiger Rechtslage geltenden Freibeträgen. Da sich nach der Berechnungsmethode bereits ab dem Veranlagungszeitraum 2025 eine Unterdeckung des Grundfreibetrags bzw. des Kinderfreibetrags gegenüber dem jeweils steuerlich freizustellenden Betrag ergibt, wird dies zusätzlich ausgewiesen (vgl. Punkte 4.1.1 bis 4.1.3 bzw. 5.1.1 bis 5.1.4).

Table.Briefings

Übersicht 4

**Darstellung der steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminima und der entsprechenden einkommensteuerlichen Freibeträge (in Euro)**

| | Alleinstehende | | Ehepaare | Kinder | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Jahr** | **2025** | **2026** | **2026** | **2025** | **2026** |
| Regelsatz | 6 756 | 6 756 | 12 144 | 4 764 | 4 764 |
| Bildung und Teilhabe[5] | - | - | - | 348 | 348 |
| Kosten der Unterkunft | 4 092 | 4 212 | 6 324 | 1 236 | 1 272 |
| Heizkosten | 1 092 | 1 128 | 1 524 | 300 | 312 |
| **sächliches Existenzminimum** | **11 940** | **12 096** | **19 992** | **6 648** | **6 696** |
| **steuerlicher Freibetrag** | **11 604**[6] | **11 604** | **23 208** | **6 384**[6] | **6 384** |

Die vorgenannten Existenzminima stellen statistisch belegte Mindestbeträge dar. Höhere steuerliche Freibeträge sind im Wege politischer Entscheidungen möglich. Für zusammen veranlagte Ehepaare ergibt sich die Freibetragshöhe aus § 32a Absatz 5 EStG.

Im Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs hat die Bundesregierung bereits die Erhöhung des Freibetrags für das sächliche Existenzminimum eines Erwachsenen (Grundfreibetrag) und eines Kindes (Kinderfreibetrag) vorgeschlagen (vgl. Steuerfortentwicklungsgesetz, Bundesratsdrucksache 373/24 vom 16. August 2024 und Bundestagsdrucksache 20/12778 vom 9. September 2024). Danach sollen der Grundfreibetrag ab dem Veranlagungszeitraum 2025 um 300 Euro auf 12 084 Euro und ab 2026 um weitere 252 Euro auf 12 336 Euro sowie der Kinderfreibetrag ab 2025 um 60 Euro auf 6 672 Euro und ab 2026 um weitere 156 Euro auf 6 828 Euro angehoben werden. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Steuerfreistellung des Existenzminimums machen eine Anhebung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags ab 2025 erforderlich.

**6.2** Im Rahmen der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern sind entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben Aufwendungen für den Erwerb

[5] Bei Kindern zu berücksichtigende Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets. Bei Erwachsenen sind insofern relevante Leistungen bereits vollständig vom Regelsatz erfasst.
[6] Grundfreibetrag für Alleinstehende aus § 32a EStG und Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes aus § 32 EStG (vgl. Inflationsausgleichsgesetz vom 8. Dezember 2022, BGBl. I S. 2230), die rückwirkend für 2024 auf 11 784 Euro (Grundfreibetrag) und auf 6 612 Euro (Kinderfreibetrag) erhöht werden sollen (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums 2024, Bundesratsdrucksache 375/24 vom 16. August 2024 und Bundestagsdrucksache 20/12783 vom 9. September 2024).

Table.Briefings

eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau als weitere Komponente des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs in voller Höhe steuerlich zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 120, 125). Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags hat die Bundesregierung zum 1. Januar 2010 den Sonderausgabenabzug in § 10 EStG entsprechend geändert (vgl. Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1959).

**6.3** Die steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des sächlichen Existenzminimums zuzüglich des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs eines Kindes wird im Rahmen des geltenden Familienleistungsausgleichs entweder durch die Freibeträge nach § 32 Absatz 6 EStG oder durch das als Steuervergütung monatlich vorab gezahlte Kindergeld bewirkt (vgl. § 31 EStG). Dabei werden Familien seit 2012 durch den Wegfall der für den Kindergeldanspruch zuvor geltenden Einkünfte- und Bezügegrenze für volljährige Kinder beim Familienleistungsausgleich zusätzlich entlastet (vgl. Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011, BGBl. I S. 2131). Die Summe der steuerlichen Freibeträge beträgt derzeit für jedes Kind jährlich 9 312 Euro (vgl. Übersicht 5).

Übersicht 5

**Freibeträge für das sächliche Existenzminimum sowie den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes (in Euro) – nach derzeitiger Rechtslage**

| | |
|---|---|
| Freibetrag für das sächliche Existenzminimum | 6 384 |
| Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf | 2 928 |
| **Summe der steuerlichen Freibeträge** | **9 312** |

**6.4** Abschließend wird festgehalten, dass in den Jahren 2025 und 2026 mit den geltenden steuerlichen Regelungen und den vorgesehenen Gesetzesänderungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der steuerfrei zu stellenden Existenzminima von Erwachsenen und Kindern entsprochen wird.

Table.Briefings

# Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs für die Jahre 2024 und 2025

# (Sechster Steuerprogressionsbericht)

## 1. Anlass des Berichts

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 172. Sitzung am 29. März 2012 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zum Abbau der kalten Progression - Drucksachen 17/8683, 17/9201 - die folgende Entschließung unter Buchstabe b der Beschlussempfehlung auf Drucksache 17/9201 angenommen:

„Die Bundesregierung wird beauftragt, beginnend mit der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, alle zwei Jahre jeweils zusammen mit dem Existenzminimumbericht einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs (Steuerprogressionsbericht) vorzulegen. Die Entscheidung über Änderungen im Tarifverlauf obliegt dem Deutschen Bundestag."

Dem Bundestagsbeschluss nachkommend legt die Bundesregierung hiermit den Sechsten Bericht zur Schätzung der kalten Progression bei der Einkommensteuer in den Jahren 2024 und 2025 vor.

Nachfolgend sind die bisher vorgelegten Steuerprogressionsberichte und die Gesetze zusammengestellt, in denen zum Ausgleich der kalten Progression entsprechende tarifliche Änderungen umgesetzt worden sind:

| Steuer-progressions-bericht | Zeitraum | BT-Druck-sache | Gesetzliche Umsetzung |
|---|---|---|---|
| Erster | 2013-2016 | 18/3894 | Tarifänderung für 2016<br><br>Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 16. Juli 2015, BGBl. I S. 1202 |

Table.Briefings

| | | | |
|---|---|---|---|
| Zweiter | 2016-2017 | 18/8183 | Tarifänderung für 2017 und 2018<br><br>Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und –verlagerungen vom 20. Dezember 2016, BGBl. I S. 3000 |
| Dritter | 2018-2019 | 19/5450 | Tarifänderung für 2019 und 2020<br><br>Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Familienentlastungsgesetz vom 29. November 2018, BGBl. I, S. 2210 |
| Vierter | 2020-2021 | 19/22900 | Tarifänderung für 2021 und 2022<br><br>Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen – Zweites Familienentlastungsgesetz vom 1. Dezember 2020, BGBl. I, S. 2616<br><br>Steuerentlastungsgesetz vom 23. Mai 2022, BGBl. I, S 749 |
| Fünfter | 2022-2023 | 20/4444 | Tarifänderung für 2023 und 2024<br><br>Gesetz zum Ausgleich der Inflation durch einen fairen Einkommensteuertarif sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Inflationsausgleichsgesetz – InflAusG) vom 8. Dezember 2022, BGBl I, S 2230 |

Table.Briefings

## 2. Definition der kalten Progression

Als kalte Progression werden Steuermehrbelastungen bezeichnet, die entstehen, soweit Einkommenserhöhungen die Inflation ausgleichen, d.h. die Realeinkommen unverändert bleiben, und es in Folge des progressiven Einkommensteuertarifs somit zu einem Anstieg der steuerlichen Durchschnittsbelastung kommt.

Sofern die Nominaleinkommenserhöhung geringer ausfällt als die Inflation, entsteht kalte Progression in dem Umfang, in dem die tatsächliche Durchschnittsbelastung die Durchschnittsbelastung des realen Einkommens übersteigt.

Nach dieser Definition erhöhen über die Inflationsrate hinausgehende Einkommenssteigerungen die steuerliche Leistungsfähigkeit. Der dabei entstehende Anstieg der Durchschnittsbelastung wird nicht als kalte Progression bezeichnet.

Der Steuerprogressionsbericht zeigt die gesamte Progression des Einkommensteuerrechts auf, sowohl die direkte Progression aus dem progressiven Einkommensteuertarif wie auch die indirekte Progression aus nominal konstanten Frei-, Pausch- und Abzugsbeträgen.

## 3. Methodisches Vorgehen bei der Ermittlung der kalten Progression

### 3.1. Verwendung eines Mikrosimulationsmodells der Einkommensbesteuerung

Das Gesamtvolumen der kalten Progression hängt maßgeblich davon ab, wie sich die Steuerpflichtigen mit ihrem zu versteuernden Einkommen auf die einzelnen Abschnitte des Einkommensteuertarifs verteilen, da der Umfang der kalten Progression im Einzelfall von der Höhe des zu versteuernden Einkommens und dem damit verbundenen tariflichen Einkommensteuersatz bestimmt wird. Die Berechnungen müssen daher auf der Ebene individueller Steuerpflichtiger durchgeführt werden.

Das zur Quantifizierung der kalten Progression verwendete Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell wurde durch das Fraunhofer Institut für angewandte Informationstechnik (FIT) im Rahmen einer Forschungskooperation mit dem Bundesministerium der Finanzen entwickelt und wird seit vielen Jahren für die Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen im Bereich der Einkommensteuer verwendet.

Grundlage des Modells ist aktuell eine Unterstichprobe der anonymisierten 10 %-Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2019, da aktuellere Daten wegen der gesetzlichen Fristen zur Abgabe der Erklärung und der aufwändigen Aufbereitung der Einzeldaten durch das Statistische Bundesamt nicht vorliegen. Dies macht eine Anpassung an die seither stattgefundene wirtschaftliche und demographische Entwicklung notwendig.

Dazu dienen insbesondere die Ergebnisse der jeweils aktuellsten Steuerschätzung sowie eine vom FIT durchgeführte Vorausschätzung der Kindergeldkinder. Für die strukturelle Bevölkerungsentwicklung wird auf die jeweils aktuellste Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Darüber hinaus finden weitere Datenquellen bei der Aktualisierung und Fortschreibung der

Table.Briefings

Datenbasis Berücksichtigung, etwa die Entwicklung der Zahl der Riester-Verträge oder die Rentenstatistik.

Auf Grundlage der Datenbasis und des abgebildeten Rechtsstandes kann im Modell die Einkommensteuerschuld jedes einzelnen Steuerpflichtigen berechnet und die aggregierte Gesamtwirkung möglicher Reformszenarien simuliert werden.

### 3.2. Quantifizierung der Auswirkungen der kalten Progression

Ausgangspunkt für die Quantifizierung der Auswirkungen der kalten Progression ist die Gesamtheit der Steuerpflichtigen eines bestimmten Jahres (t). Für die Modellrechnung wird angenommen, dass alle Steuerpflichtigen im Folgejahr (t+1) eine Einkommenssteigerung erhalten, die sich je nach Einkunftsart aus der aktuellen Prognose der Wirtschaftsentwicklung ergibt. Simuliert wird die Steuerbelastung der Steuerpflichtigen des Jahres t im Jahre t+1.

In der Realität werden die Steuerpflichtigen des Jahres t nicht mit denjenigen des Jahres t+1 identisch sein. Einige Steuerpflichtige werden ausscheiden (z. B. durch Arbeitslosigkeit, Ruhestand, Tod), andere werden hinzukommen (z. B. Berufsanfänger). Diesem Sachverhalt können die Modellsimulationen nicht Rechnung tragen.

Um zu verhindern, dass diese Abweichungen bei Berechnungen über mehrere Jahre kumulieren, wird die kalte Progression nicht im Vergleich zu einem festen Basisjahr sondern von Jahr zu Jahr quantifiziert. Das bedeutet, die kalte Progression des Jahres t+1 wird für die Steuerpflichtigen des Jahres t ermittelt, diejenige des Jahres t+2 für die Steuerpflichtigen des Jahres t+1 usw.

Konkret erfolgt die Berechnung der kalten Progression im Mikrosimulationsmodell wie folgt:

In einem ersten Schritt wird die Steuerlast auf die mit den jeweiligen Steigerungsraten erhöhten Einkünfte bzw. Einnahmen ermittelt. Dazu werden für jeden Steuerpflichtigen sämtliche Einkünfte je nach Einkunftsart (Einnahmen abzüglich Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten) angehoben.

Eine Besonderheit bildet die Einkunftsart „nichtselbständige Arbeit“, bei der nicht die Einkünfte, sondern die Einnahmen mit der erwarteten Bruttolohn- und -gehaltsentwicklung je Arbeitnehmer fortgeschrieben werden.

Die Preisentwicklung wird hier mit dem Index der Konsumausgaben der privaten Haushalte aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gemessen, weil dieser Index jeweils die geänderten Verbrauchsgewohnheiten automatisch berücksichtigt.

**Für diesen sechsten Steuerprogressionsbericht wird mit folgenden Inflations- bzw. Steigerungsraten gerechnet:**

Table.Briefings

**Die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte weist nach der diesjährigen Herbstprojektion der Bundesregierung für das Jahr 2024 eine Steigerung von 2,6 % aus. Der Anstieg der durchschnittlichen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer wird auf 5,0 % geschätzt. Für das Jahr 2025 wird von einer Preisentwicklung von 2,0 % ausgegangen, die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sollen um 3,1 % steigen.**

In einem zweiten Schritt wird die Steuer ermittelt, die sich nach einer Deflationierung der nominal fortgeschriebenen Einkünfte bzw. Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit ergibt. Dieser Steuerbetrag wird um die Inflationsrate angehoben. Mit diesem Rechenschritt erhält man die Steuerlast auf das neue Nominaleinkommen unter der Maßgabe, dass der Durchschnittssteuersatz des deflationierten Einkommens angewandt wird.

In einem dritten Schritt wird die Differenz zwischen den beiden ermittelten Steuerbeträgen und somit der Effekt der kalten Progression errechnet.

Die Vorgehensweise macht deutlich, dass der Steuerprogressionsbericht die gesamte Progression des Einkommensteuerrechts aufzeigt, sowohl die direkte Progression aus dem progressiven Einkommensteuertarif wie auch die indirekte Progression aus nominal konstanten Frei-, Pausch- und sonstigen Abzugsbeträgen (wie z.B. konstanten Werbungskosten bei Arbeitnehmern).

## 4. Ergebnisse der Simulationsrechnungen zur Höhe der kalten Progression

Das auf die oben beschriebene Art und Weise ermittelte Volumen der kalten Progression in den Jahren 2024 und 2025 ist den nachstehenden Übersichten zu entnehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die dargestellte Berechnungsmethodik jeweils den Effekt der kalten Progression ausweist, der aufgrund der Inflation eines Jahres neu entsteht.

Volumen der im Jahr **2024** gegenüber 2023 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro

| Inflationsrate* | Volumen | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Insgesamt | davon | | |
| | | Bund | Länder | Gemeinden |
| 2,6 % | **9,580** | **4,240** | **3,945** | **1,395** |

* Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte

Table.Briefings

Auf individueller Ebene sind im Jahr 2024 rd. 35,1 Mio. Steuerpflichtige mit durchschnittlich rd. 273 Euro von der kalten Progression betroffen.

| Volumen der im Jahr **2025** gegenüber 2024 entstehenden kalten Progression insgesamt in Mrd. Euro | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Inflationsrate* | Volumen | | | |
| | Insgesamt | davon | | |
| | | Bund | Länder | Gemeinden |
| 2,0 % | **7,920** | **3,515** | **3,255** | **1,150** |

* Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte

Auf individueller Ebene sind im Jahr 2025 voraussichtlich rd. 35,7 Mio. Steuerpflichtige mit durchschnittlich 221 Euro von der kalten Progression betroffen.

Soweit in den Jahren 2024 und 2025 steuerliche Entlastungsmaßnahmen – mit Ausnahme der zum Ausgleich der kalten Progression der Vorjahre vorgenommenen Tarifentlastung – wirken, mindern diese rechnerisch die Mehrbelastung durch den Effekt der kalten Progression. Aber auch bei einem teilweisen oder vollständigen rechnerischen Ausgleich des Effekts der kalten Progression auf globaler Ebene über alle Steuerpflichtigen durch andere steuerliche Entlastungsmaßnahmen wäre nicht sichergestellt, dass die individuelle Progressionsbelastung tatsächlich ausgeglichen wird.

## 5. Ausgleich der kalten Progression für die Jahre 2024 und 2025

Durch eine Rechtsverschiebung des Grundfreibetrags und aller weiteren Tarifeckwerte im Umfang der maßgeblichen Inflationsraten kann die direkte kalte Progression ausgeglichen werden.

Im Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Steuerrechts hat die Bundesregierung bereits entsprechende Regelungen zur Verschiebung der Tarifeckwerte des Einkommensteuertarifs der Jahre 2025 und 2026 vorgeschlagen. Diese beruhten auf den Vorgaben der Frühjahrsprojektion 2024, die die Preisentwicklung der Konsumausgaben der privaten Haushalte für das Jahr 2024 noch mit 2,5 % (statt jetzt nach Herbstprojektion 2,6 %) und für 2025 zutreffend mit 2,0 % auswies.

Table.Briefings