

Einkommenspolitik von Staat und Sozialpartnern in der Krise

Kurz- und langfristige Auswirkungen der Inflationskrise von 2022 und 2023

Georg Barthel, Karen Jaehrling und Michel Breuer

- Die in den letzten Jahren eingeleiteten Kurskorrekturen zur Aufwertung unterer Lohngruppen und Haushaltseinkommen wurden durch die Inflationskrise massiv auf die Probe gestellt.
- Die Kaufkraftverluste während der Inflationskrise wurden (Stand Ende 2025) annähernd ausgeglichen.
- Im Interesse des politischen Kompromisses entlastete die Bundesregierung untere Einkommensgruppen relativ, aber höhere Einkommensgruppen absolut am stärksten.
- Die Fortsetzung und teilweise Verstärkung der Aufwertung unterer Einkommensgruppen durch staatliche und tarifliche Lohnpolitik führte zu verstärkten Konflikten.
- Die Konflikte um Tarif-, Steuer- und Sozialpolitik, die in der Inflationskrise manifest oder verstärkt wurden, sind auch in aktuellen Debatten virulent.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

1 Einleitung

Das „Gespenst der Inflation“ (Weber 2023) ist zumindest in Deutschland vorerst aus den Schlagzeilen verschwunden. Während in europäischen Nachbarländern wie dem Vereinigten Königreich (UK) weiterhin überdurchschnittlich hohe Inflationsraten und die sogenannte Cost-of-Living-Krise politische und öffentliche Debatten prägen (Flaming 2025), hat sich in Deutschland die Inflation in den vergangenen zwei Jahren wieder dem Niveau von 2 % angenähert, das die Europäische Zentralbank (EZB) im Sinne der Preisstabilität als Zielwert der Inflation ausgibt. Ist die Inflationskrise der Jahre 2022 und 2023 damit Schnee von gestern? War sie ein vorübergehendes Phänomen ohne weitere Auswirkungen auf Politik und Wirtschaft in Deutschland? Schon ein Blick auf die nackten Zahlen lässt Zweifel daran aufkommen: Legt man allein den Anstieg der Verbraucherpreise für Lebensmittel zugrunde, so sind die Nettolöhne und -gehälter seit 2021 dahinter zurückgefallen. Dies gilt auch für wichtige Sozialleistungen wie das Bürgergeld (Sozialpolitik aktuell 2025). Hinzu kommen die anhaltenden Mietsteigerungen in vielen Ballungsräumen. Gerade im unteren Einkommensbereich, wo Preissteigerungen bei diesen Grundgütern besonders ins Gewicht fallen, hat die vielfach zitierte „gefühlte Inflation“ (Diermeier und Niehues 2025) weiterhin eine reale Grundlage.

Dabei hat die Bundesregierung in den Jahren 2022 und 2023 mit einer Vielzahl an Maßnahmen für Unternehmen und Privathaushalte versucht, die Wirtschaft und die Kaufkraft der Privathaushalte zu stabilisieren. Auch die Sozialpartner wurden von der damals amtierenden Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP zu einer „Konzertierten Aktion“ zusammengerufen, um sich über den Umgang mit den Entwicklungen in Politik und Tarifverhandlungen auszutauschen. Dass das Thema hoher Inflationsraten so prominent auf der politischen Agenda steht, liegt an ihren potenziell destruktiven makroökonomischen, sozialen und politischen Folgen, die in der Vergangenheit bereits mehrfach zur Bewährungsprobe für Regierungen wurden. So gelten die stark gestiegenen Lebenshaltungskosten in den USA in der Amtszeit von Präsident Joe Biden als ein Grund für Donald

Trumps Erfolg bei den Präsidentschaftswahlen 2024. Gleiches gilt für Javier Mileis Wahlsieg in Argentinien. Auch für die Wahlverluste der in der jüngsten Inflationskrise regierenden Ampelkoalition bei der Bundestagswahl 2025 waren laut Nachwahlanalysen reale (und teils überschätzte) Preissteigerungen zumindest einer der Gründe (Schläger et al. 2025).

Der folgende IAQ-Report wirft daher einen näheren Blick auf die Krisenpolitik der jüngsten Hochinflationsphase und fragt, welche Folgen sie insbesondere für untere Einkommensgruppen in Deutschland hatte: Welche Interessen und Ziele verfolgten Regierungsparteien und Sozialpartner? Inwieweit leitete die Krisenpolitik der Ampel einen – vorübergehenden oder sogar dauerhaften – Bruch mit vorherigen sozial- und lohnpolitischen Entwicklungslinien ein?

Unsere Analyse unterstreicht, dass die Krisenpolitik geprägt war durch einen längerfristigen Trend zur Politisierung – also der Neuverhandlung von Prinzipien, Regelungen und Praktiken (vgl. Jaehring und Lluís 2025) – jener Einkommenspolitik, die lange Zeit zum Wachstum von prekariertem Beschäftigung und Niedrigeinkommen beigetragen hatte. Diese Politisierung hat bislang keine neue und kohärente politische Programmatik hervorgebracht – weder während der Inflationskrise noch danach. Vielmehr sind in der Krise latente Konflikte manifest geworden, die bis heute andauern und die die politischen Auseinandersetzungen im Umgang mit sozialer Ungleichheit und gerechter Teilhabe am Wohlstand in Zeiten großer ökonomischer und politischer Unsicherheit bestimmen. Unsere Analyse stützt sich auf Dokumente und Interviews, die im Rahmen einer international vergleichenden Studie zur „Bewältigung der Inflationskrise durch sozialen Dialog“ (MAINSOC) durchgeführt wurden (siehe Infobox 1). Im nächsten Abschnitt (2) werfen wir zunächst einen Blick auf die Wirkungen und Ergebnisse des Krisenmanagements. In den darauf folgenden Abschnitten gehen wir auf die politischen Entscheidungsprozesse ein, die diesem Krisenmanagement zugrunde lagen, und beleuchten die verbleibenden Konflikte in Bezug auf die steuerliche und sozialpolitische Abfederung (Abschnitt 3) sowie in Bezug auf die Lohnpolitik (Abschnitt 4).

Infobox 1

Projektkontext und empirische Grundlage: MAINSOC – Bewältigung der Inflationskrise durch sozialen Dialog

Die von der EU-Kommission geförderte Studie analysiert die Krisenpolitik während der Inflationskrise in Dänemark, Deutschland, Italien, Polen und Spanien mit einem besonderen Fokus auf der Rolle der Sozialpartner sowie den Wirkungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Dabei wurden die Entlastungsmaßnahmen der jeweiligen Regierungen, die Erhöhung von Mindestlöhnen sowie die Tarifpolitik im Öffentlichen Dienst und in weiteren Branchen wie im Baugewerbe, der Exportindustrie und im Einzelhandel berücksichtigt. Die Auswahl dieser Branchen beruhte auf der Annahme, dass sie in unterschiedlichem Maße von der Inflation betroffen seien.

Die hier präsentierten Ergebnisse beschränken sich auf die Bewältigung der Inflationskrise durch die Bundesregierung und Sozialpartner in Deutschland. Für den deutschen Fall wurden 16 leitfadengestützte Experteninterviews mit politischen Akteur*innen und Vertreter*innen der Sozialpartner sowie drei Hintergrundgespräche geführt. Darüber hinaus wurden Dokumente wie Pressemappen, Bundestagsdebatten und Regierungserklärungen analysiert sowie ausgewählte Tarifverträge ausgewertet.

2 Wirkung und Verteilungseffekte der Entlastungspolitik in der Inflationskrise

Seit Mitte der 1990er Jahre war die deutsche Gesellschaft niedrige Inflationsraten gewohnt, die stets unter 3 %, meist sogar unter dem Inflationsziel der EZB von 2 % lagen. 2021 stiegen die Preise im Juli im Vergleich zum Vorjahresmonat erstmals um mehr als 3 %. Die Preisentwicklung wurde insbesondere durch gestiegene Kosten für Kraftstoffe sowie Stockungen in den Lieferketten im Kontext der Covid-19-Pandemie befördert. Nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine im Februar 2022 stieg die Inflation im selben Jahr auf 6,9 % und blieb auch im Jahr 2023 mit 5,9 % deutlich höher als in den Jahren zuvor. Dieses Mal wurde die Inflation neben sprunghaft steigenden Energiepreisen auch von stark gestiegenen Lebensmittelpreisen angetrieben. Menschen mit niedrigen Einkommen sind just von diesen beiden Ausgabenpositionen, die zur Grundversorgung zählen, überdurchschnittlich betroffen. Im Jahr 2022 lag entsprechend die haushaltsspezifische Inflation für das unterste Einkommensdezil bei 8,8 %, für das oberste Einkommensdezil dagegen bei 6,6 %¹

(Dullien und Tober 2023, S. 1). Gleichzeitig stellte der Anstieg der Energiepreise eine hohe Belastung insbesondere für energieintensive Unternehmen in der Industrie dar. Die Inflation drohte somit sowohl die etablierten Lebensstandards vieler Haushalte als auch bewährte Geschäftsmodelle der Unternehmen zu untergraben.

Die politischen und gesellschaftlichen Akteure in Deutschland suchten daher nach angemessenen Antworten auf die Inflations- bzw. Energiepreiskrise (siehe dazu im Detail die folgenden Abschnitte). Um die Kaufkraftverluste der Privathaushalte und die gestiegenen Kosten der Unternehmen abzufangen, verabschiedete die Bundesregierung 2022 drei Entlastungspakete (Koalitionsausschuss 2022a, 2022b, 2022c) sowie verschiedene Energiepreisminderungen. Insgesamt stellte der deutsche Staat etwa 270 Mrd. € zur Verfügung (Beznoska et al. 2023).

Die Sozialpartner waren in den Tarifverhandlungen vor die Herausforderung gestellt, die Kaufkraftverluste der Beschäftigten zumindest abzufedern und gleichzeitig den erschwerten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen Rechnung zu tragen. Schließlich mussten diese teilweise selbst

¹ Die hier angegebene Spanne der haushaltsspezifischen Inflationsraten basiert auf einer Inflationsrate (VPI) von 7,9 %. Im Jahr 2023 wurde die Berechnung der Inflation in Deutschland geändert, was zu einer

reduzierten Inflation (VPI) von 6,9 % für 2022 führte (Dullien und Tober 2024, S. 3).

gestiegene Liefer- und Energiekosten bewältigen. Auch die Mindestlohnkommission musste einen Kompromiss zwischen dem Ziel eines armutsfesten Mindestlohns, dem Ausgleich der Inflation und der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen finden.

Für die rückblickende Bewertung der Bewältigung der Inflationskrise ist die Datenlage dürftig. Im Jahr 2022 gingen die Realeinkommen trotz der Entlastungsmaßnahmen deutlich um - 4,0 % zurück (destatis 2025a). Die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), das die haushaltsspezifischen Einkommen erfasst, liegen für 2024 noch nicht vor. Das statische Bundesamt liefert Daten über die Reallohnentwicklung bis 2024 (siehe Tabelle 1). Die Reallöhne gingen demnach von 2020 bis 2024 um durchschnittliche 1,2 % zurück. Allerdings wurde die Kaufkraft durch verschiedene Entlastungsmaßnahmen gestützt. Diese Betrachtungsperspektive, die auf einen eher geringen Kaufkraftverlust verweist, widerspricht jedoch der Erfahrung vieler Menschen. Viele Haushalte erklären nach wie vor, sich vor allem aufgrund der nachhaltig stark gestiegenen Lebensmittelpreise einschränken zu müssen. Tatsächlich verdecken die Durchschnittswerte der Reallöhne, dass Menschen sehr unterschiedlich von Inflation

betroffen sein können. Zum einen waren im Beobachtungszeitraum die haushaltstypischen Inflationsraten für Haushalte mit niedrigen Einkommen und Familien höher (Dullien und Tober 2023). Zum anderen verteuerten sich die günstigsten Lebensmittel in Deutschland 2022 und 2023 fast doppelt so stark wie die teuersten (Cavallo und Kryvtsov 2024). Zudem müssen Personen, die in den letzten Jahren einen neuen Mietvertrag abschließen mussten, aufgrund der mehr als doppelt so stark wie die Bestandsmieten gestiegenen Angebotsmieten deutliche Einschnitte hinnehmen. Auf der Seite der Einkommen ist zu berücksichtigen, dass die Lohnsteigerungen für unterschiedliche Beschäftigtengruppen und Branchen sehr heterogen ausfielen (siehe Abschnitt 4). Der Mindestlohn stieg etwa deutlich stärker als die Inflation (siehe Tabelle 3). Die Inflationsausgleichsprämie, die bis zu 3.000 € Netto betragen konnte und zumindest vorübergehend Abhilfe schaffte, wurde nur an 69 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in stark variierender Höhe ausbezahlt (Behringer und Dullien 2024, S. 3). Schließlich ist zu bedenken, dass viele Menschen die Inflation stärker einschätzen als sie tatsächlich ist (Diermeier und Niehues 2025).

Tabelle 1: Entwicklung der Verbraucherpreise, Nominal- und Reallöhne in der Inflationskrise

Veränderungen in Prozent

	2021	2022	2023	2024	2021 – 2024*
Verbraucherpreise	3,1	6,9	5,9	2,2	19,3
Nominallöhne	3,1	2,6	6,0	5,4	18,2
Reallöhne**	0,0	-4,0	0,1	3,1	-0,93

* Aufgrund des Zinseszinseseffektes können die Werte der einzelnen Jahre nicht einfach addieren werden. Der Gesamtwert für den Zeitraum 2021 bis 2024 liegt daher höher als die Summe der Werte der einzelnen Jahre.

**Der Reallohnindex ist der Quotient aus dem Nominallohnindex und dem Verbraucherpreisindex. Die Veränderung des Reallohnindex wird dementsprechend als Veränderung dieses Quotienten berechnet und nicht durch Subtraktion der Veränderung der Nominallöhne und Verbraucherpreise.“ (destatis 2025b)

Quelle: destatis 2025a; eigene Berechnung.

Im Laufe des Jahres 2022 verabschiedete die Bundesregierung drei Entlastungspakete. Bereits während der Inflationskrise versuchten verschiedene Studien die Wirkung und Verteilungseffekte dieser Entlastungsmaßnahmen einzuschätzen (Beznoska et al. 2023; Bach und Knautz 2022; Schumacher et al. 2022; Priem et al. 2022; Kellner et al. 2022), um zeitnah in die Diskussion über die Krisenpolitik eingreifen zu können. Die meisten verfügbaren

Berechnungen basieren entsprechend auf Annahmen zur *zukünftigen* Entwicklung der Preise und Löhne. Aktualisierte und rückblickende Analysen sind noch nicht verfügbar. Die vorhandenen Studien kamen weitgehend übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Entlastungsmaßnahmen die steigenden Preise in erheblichem Maße ausgleichen (Beznoska et al. 2023; Dullien et al. 2022; Priesmann und Praktinjo 2023; Schumacher et al. 2022).

Die Verteilungseffekte wurden allerdings teils kritisch betrachtet. Denn ein erheblicher Teil des Gesamtbudgets wurde für Maßnahmen mit pauschaler Wirkung bereitgestellt. Einige Ökonom*innen kritisierten deswegen die Entlastungspakete als ineffizient und zu teuer, da sie nicht nur gezielt Haushalte mit niedrigen Einkommen unterstützten (Lay et al. 2022; Schumacher et al. 2022). Nach der Berechnung von Priesmann und Praktiknjo (2023, S. 56) waren von den in den drei Hilfspaketen für 2022 und 2023 insgesamt veranschlagten 79,9 Mrd. € nur 14,8 % für Haushalte unterhalb der Armutsgrenze, aber 55,2 % für die Haushalte der oberen Einkommenshälfte vorgesehen. Zwar zeigen die meisten Studien, dass die unteren Einkommensdezile der Haushalte *relativ zu ihrem Einkommen* die größte finanzielle Unterstützung erhielten;² jedoch konnten die höheren Einkommensdezile der Haushalte *in absoluten Zahlen* die größte finanzielle Entlastung für sich verbuchen (Beznoska et al. 2023; Dullien et al. 2022; Priesmann und Praktiknjo 2023; Schumacher et al. 2022). So erhielt beispielsweise ein Single mit einem Einkommen von 75.000 € mit 2.431 € eine deutlich höhere Entlastung als Singles mit einem Einkommen von 25.000 € (1.944 €) oder 45.000 € (1.831 €). Zudem entlastete die Entwicklung von Sozialbeiträgen und Steuern in der Zeitspanne von 2021 bis 2024 insbesondere sehr niedrige sowie hohe Einkommen, während vor allem Familien mit durchschnittlichen Einkommen stärker belastet wurden (Dullien et al. 2024).

In der Gesamtschau ist die relativ starke Abfederung der Inflation für viele Privathaushalte in Deutschland umso bemerkenswerter, als die deutsche Volkswirtschaft im Krisenzeitraum stagnierte und insgesamt einen Wohlstandsverlust erfuhr, weil vor allem für Energie- und Lebensmittellieferungen aus dem Ausland deutlich höhere Preise bezahlt werden mussten (Krebs und Weber 2024).

Daher stellt sich die Frage, welche politischen Prozesse diese Entlastungspolitik hervorbrachten. Die folgenden beiden Abschnitte 3 und 4 analysieren, welche Ziele und Interessen bei der Aushandlung dieser Entlastungspolitik verfolgt wurden, welche Konflikte hier auftraten und auch für die weitere Zukunft relevant bleiben. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle der Sozialpartner.

3 Steuer- und Sozialpolitik in der Inflationskrise: Kontinuität, Konflikte und Kompromisse

Nicht alle Maßnahmen, die von der Bundesregierung als Teil der drei Entlastungspakte 2022 präsentiert wurden, lassen sich als genuine Reaktion auf die Inflation verstehen. Sie umfassten auch Maßnahmen, die bereits zuvor beschlossen worden waren oder etablierten Mechanismen zur Anpassung an die Inflation folgten. Auch wenn man erwarten könnte, dass in einer Krise zu außergewöhnlichen Maßnahmen gegriffen wird, waren die in den Inflationsjahren erfolgten Schritte in hohem Maße von Kontinuität geprägt. Dies gilt sowohl im Hinblick auf ihre Ziele als auch für die eingesetzten Instrumente. Hinsichtlich der *Ziele* zeigte sich der Einfluss eines bereits längerfristigen Trends, das Ausmaß und die sozialen Folgen der Arbeitsmarkt-Dualisierung einzudämmen, die in Deutschland wie auch in anderen Ländern seit den 1990er Jahren zugenommen hatte (vgl. auch Eichhorst und Scalise 2025). In Bezug auf die *Mittel* standen neben den etablierten Mechanismen des Steuer- und Sozialsystems auch Instrumente zur Verfügung, die bereits in der vorangegangenen Krise der Covid-19-Pandemie entwickelt und erprobt worden waren. Dieses hohe Maß an Kontinuität verdeckt allerdings die Konflikte und Kompromisse, die den politischen Entscheidungen vorangingen und sie geprägt haben. Auch diese sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

Im Einzelnen zeigt unsere Analyse, dass die politische Bewältigung der Inflationskrise auf vier Quellen basierte:

- Erstens wirkten bestimmte Maßnahmen weiter, die im Verlauf der Covid-19-Pandemie beschlossen worden waren (siehe Infobox 2).
- Zweitens hatte sich die Regierungskoalition aus SPD, Grünen und FDP im Koalitionsvertrag von 2021 auf verschiedene politische Reformen geeinigt, deren Ziel es war, den Lebensstandard einkommensschwacher Haushalte zu verbessern und damit auch die Hinterlassenschaften einer langjährigen Deregulierung von Arbeitsmärkten zu korrigieren.

² Einer Studie zufolge lag die relative Entlastung in Bezug auf den Bruttolohn für Singles, die 25.000 € verdienen, bei 7,8 %; für diejenigen, die

45.000 € verdienen, bei 4,1 % und bei 3,2% für diejenigen, die 75.000 € verdienen (Beznoska et al. 2023)

- Drittens gab es etablierte Mechanismen, die eine Anpassung verschiedener Sozialleistungen und Steuern aufgrund von Tradition, Gerichts-
urteilen oder Parlamentsbeschlüssen an steigende Preise vorsahen.
- Viertens wurden Maßnahmen speziell zur Bewältigung der Inflationskrise entwickelt.

Infobox 2

Zwei Krisen mit einer Klappe

Während der Covid-19-Pandemie hatte die Bundesregierung den „Wirtschaftsstabilisierungsfonds“ (WSF) eingerichtet, der mit öffentlichen Krediten finanziert wurde und mit dem Unternehmen mittels Kredite, vorübergehenden Übernahmen und Subventionen unterstützt werden sollten. Die Regierung nutzte diesen Fonds in den Jahren 2022 und 2023 weiter, um Entlastungsmaßnahmen für Haushalte und Unternehmen zu finanzieren. Während der Pandemie leistete die Regierung einmalige Zahlungen an Arbeitnehmer*innen und Sozialleistungsempfänger*innen sowie zusätzliche Zahlungen an Familien. Arbeitgeber durften steuer- und sozialversicherungsfrei Prämien von bis zu 1.500 € an jeden Arbeitnehmer und bis zu 3.500 € an Beschäftigte im Gesundheitswesen zahlen. Eine steuerfreie Zulage für Homeoffice wurde eingeführt und die Kurzarbeit erheblich ausgeweitet. Ein Teil dieser Maßnahmen war noch in Kraft, als die Inflation zu steigen begann, und wurde 2022 als Teil der Entlastungspakete präsentiert (Koalitionsausschuss 2022c).

Tabelle 2 zeigt die anderen drei Quellen der Maßnahmen der Entlastungspakte von 2022 und untergliedert sie im Hinblick auf die Frage, ob sie bereits zuvor beschlossen waren, etablierten Anpassungs-

mechanismen folgten oder eine genuine Reaktion auf die Inflationskrise waren. Dabei ist zu beachten, dass die Kategorien sich teilweise überlappen.

Tabelle 2: Entlastungsmaßnahmen im Überblick

Vor 2022 geplante oder verabschiedete Maßnahmen	Maßnahmen auf Basis etablierter Anpassungsmechanismen	Neue Entlastungsmaßnahmen	
Erhöhung des Mindestlohns auf 12 €, Erhöhung der Midijob-Grenze (0,3 Mrd. € in 2022)	Erhöhung des Grundfreibetrags (3 Mrd. € jährlich)	Energiepreispauschale (10,4 Mrd. €)	Gas- und Wärmepreisbremse (30 Mrd. €)
Erhöhung des Kindergeldes	Erhöhung des Kindergeldes (3,5 Mrd. € jährlich)	Inflationsausgleichsprämie (22 Mrd. €)	Strompreisbremse (8 Mrd. €)
Reform des Wohngeldes (3,7 Mrd. jährlich)	Inflationsausgleichsgesetz (2023: 14 Mrd. €; ab 2024: 30,5 Mrd. € jährlich)	Direktzahlungen an Unterstützungsbeziehende (10,1 Mrd. €)	Deutschlandticket (2,5 Mrd. € in 2022, 3 Mrd. € jährlich)
Vorgezogene Abschaffung der EEG-Umlage (6,6 Mrd. Für sechs Monate)	Erhöhung des Bürgergeldes (5 Mrd. € jährlich)		Reduzierung der Mehrwertsteuer auf Gas (10,7 Mrd. €)
	Erhöhung des Wohngeldes		Tankrabatt (3,5 Mrd. €)

Quellen: Beznoska et al. 2023 und BMWK 2024; eigene Zusammenstellung.

3.1 Kompromisse beim Kurswechsel zugunsten unterer Einkommensgruppen

Fast alle Maßnahmen, auf die sich die Koalitionspartner bereits 2021 geeinigt hatten (Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) et al. 2021), wurden angesichts der Inflationsskrise angepasst oder verändert und waren der politischen Kompromissbildung unterworfen. Die Bundesregierung strebte einerseits eine gezielte Entlastung von Personen, die von den gestiegenen Energie- und Lebensmittelpreisen besonders betroffen waren, andererseits eine allgemeine Entlastung an (Interview FDP; Interview SPD). Dabei vertrat die FDP stärker den Ansatz, letztere mit Steueranpassungen zu erwirken, während die anderen beiden Koalitionspartner auf die gezielte Entlastung unterer Einkommensbezieher fokussierten. Gleichzeitig sollte die ökonomische Struktur des deutschen Standortes angesichts der massiv gestiegenen Energiepreise erhalten und eine Lohn-Preis-Spirale verhindert werden.

Diese heterogenen Ziele und politischen Interessen hatten zur Folge, dass Maßnahmen, die bereits vor der Inflationsskrise beschlossen worden waren, unter dem Eindruck der Inflationsskrise angepasst wurden:

- Der gesetzliche Mindestlohn wurde zwar wie im Koalitionsvertrag von 2021 vereinbart per Gesetz auf 12 € pro Stunde am 1. Oktober 2022 angehoben. Damit einher ging die Anhebung der Schwelle für Mini- und Midijobs mit reduzierten Sozialversicherungsbeiträgen. Als neue Ausgleichsmaßnahme wurde die Grenze für Midijobs im dritten Hilfspaket jedoch noch stärker angehoben (Koalitionsausschuss 2022b).
- Die Reform des Wohngelds war ebenfalls im Koalitionsvertrag vereinbart worden und sah eine Ausweitung der Anspruchsberechtigten und eine Erhöhung der Zahlungen vor. Zudem hätte das Wohngeld gemäß dem Wohngeldgesetz an die Entwicklung der Mieten angepasst werden müssen (WoGG, § 43). Da die Mieten in den meisten deutschen Städten gestiegen waren, hätte dies wahrscheinlich zu einer deutlichen Erhöhung geführt. Im Ergebnis wurde eine Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises und eine Erhöhung von 190 € auf 370 € pro Monat im Jahr 2023 beschlossen. Als Reaktion auf die Inflationsskrise wurde eine

zusätzliche Zahlung zur Deckung der Heizkosten eingeführt.

- Das Kindergeld wurde 2022 auf 250 € ab dem ersten Kind erhöht. Allerdings hatte sich die Koalitionsregierung 2021 darauf geeinigt, das Kindergeld umfassend zu reformieren und zu erhöhen – allerdings ohne eine genaue Zahl zu nennen. Die SPD hatte in ihrem Wahlkampf 2021 250 € pro Kind gefordert. Gleichzeitig gibt es zwar kein strikt geregeltes Verfahren der Erhöhung des Kindergeldes, aber in der Regel wird dieses an den Kinderfreibetrag gekoppelt, der ein steuerfreies Existenzminimum für Kinder gewährleisten muss. Die SPD hatte die Erhöhung des Kindergelds als Austausch gegen das Inflationsausgleichsgesetz durchgesetzt (Interview SPD). Von 2021 bis 2024 wurde allerdings der steuerfreie Kinderfreibetrag um 17 % erhöht, während das Kindergeld nur um 14 % erhöht wurde. Die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag, das Kindergeld substanziell zu erhöhen, wurde damit durch die Maßnahmen zur Bewältigung der Inflation überlagert und eine potenzielle Erhöhung über die Inflation hinaus einkassiert.

3.2 Korrekturen und Kompromisse bei etablierten Anpassungsmechanismen

Auch das zweite Bündel an Maßnahmen, das auf etablierten Mechanismen der Anpassung an die Inflation beruhte, wurde nicht einfach technokratisch umgesetzt, sondern zum Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse.

- Das *Inflationsausgleichsgesetz* sah die Erhöhung des Steuerfreibetrags für 2023 und den Abbau der kalten Progression für 2023 und 2024 vor. Es basierte auf zwei früheren parlamentarischen bzw. gerichtlichen Entscheidungen, die teilweise bindend sind. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1992 muss es in der Tat ein steuerfreies Existenzminimum geben (Bundesverfassungsgericht 1992). In Bezug auf den Abbau der kalten Progression sah die Lage anders aus. Ein Automatismus zur Anpassung des Steuergitters besteht in Deutschland nicht. Dennoch entschied sich die Bundesregierung für diese Maßnahme und rechtfertigte sie mit Verweis auf die

etablierte Praxis.³ Viele Experten, darunter auch der Sachverständigenrat (Sachverständigenrat 2022), hatten allerdings empfohlen, hiervon Abstand zu nehmen, um finanzielle Mittel für andere Maßnahmen freizumachen. In anderen europäischen Ländern wie in Dänemark und Spanien wurde dagegen vor allem der Grundfreibetrag angepasst, womit wesentlich untere Einkommensgruppen vor der kalten Progression geschützt wurden. Vor 2022 wurde der Abbau der kalten Progression rückwirkend beschlossen, um die Inflation der Vergangenheit auszugleichen. 2022 wurde die Eindämmung der kalten Progression für 2023 und 2024 auf Basis der angenommenen zukünftigen Inflationsrate berechnet und fiel letztlich höher aus als die tatsächliche Inflation.

- Die Erhöhung des Arbeitslosengelds II um 53 € pro Monat ab 1. Januar 2023 und um weitere 61 € pro Monat ab 1. Januar 2024 wurde 2022 mit seiner Reform und Umbenennung in „Bürgergeld“ verbunden. Allerdings hätte das Arbeitslosengeld sowieso an die Inflation angepasst werden müssen, weil laut Gesetz Sozialleistungen ein Existenzminimum garantieren müssen (BGBl. I S. 2855). Normalerweise werden Sozialleistungen gemäß den Preissteigerungen in den Vorjahren berechnet. Aufgrund des starken Inflationsanstiegs entschied die Bundesregierung, die Sozialleistungen dieses Mal auf Basis der *erwarteten Inflation* für 2023 und 2024 zu erhöhen. Dadurch stieg das Bürgergeld stärker als die durchschnittlichen Löhne. In der Folge wurde der geschrumpfte Abstand zwischen Bürgergeld und Gehältern medial und im politischen Raum zum Teil massiv kritisiert.

3.3 Genuine Krisenmaßnahmen

Schließlich sind diejenigen Maßnahmen zu nennen, die in Reaktion auf die Inflationskrise neu eingeführt wurden:

- Diese umfassen pauschale Direktzahlungen an abhängige Beschäftigte, Selbstständige und Bezieher*innen von Sozialleistungen und Renten.

—

³ Das Gesetz zum Abbau der kalten Progression von 2013 (Meister und SELLERING 2012) sieht vor, dass Lohnerhöhungen nicht zu einer Verringerung des realen Nettoeinkommens durch Besteuerung führen dürfen.

Die Energiepreispauschalen waren steuerpflichtig und sorgten dafür, dass Bezieher*innen niedriger Einkommen absolut und relativ am meisten profitierten.

- Die Inflationsausgleichsprämie war keine direkte Zahlung der Bundesregierung, sondern sie ermöglichte es Arbeitgeber*innen, ihren Beschäftigten bis zu 3.000 € als steuer- und abgabenfreie Einmalzahlungen zu zahlen (siehe unten).
- Mit dem „9-Euro-Ticket“ und dem „Tankrabatt“ sollten die Mobilitätskosten der Privathaushalte und Unternehmen subventioniert werden. Das für die Dauer von drei Monaten eingeführte 9-Euro-Ticket ermöglichte es erstmals, den gesamten ÖPNV in Deutschland mit einem Ticket zu einem stark vergünstigten Preis zu nutzen. Der Tankrabatt sah eine Reduktion der Mineralölsteuer für den gleichen Zeitraum vor.
- Schließlich wurden verschiedene Energiepreismechanismen eingeführt, um die Belastung der Privathaushalte und Unternehmen infolge gestiegener Energiepreise zu reduzieren. Zusätzlich wurden die Abschlagzahlungen der Privathaushalte für Dezember 2022 übernommen und die Mehrwertsteuer für Gas wurde vorübergehend von 19 % auf 7 % reduziert.

3.4 Zwischenfazit

Die Kombination etablierter Mechanismen, geplanter Reformen und neuer Maßnahmen war naheliegend, weil es dadurch möglich wurde, angesichts der Inflations- und Energiekrise Handlungsfähigkeit zu entwickeln und zu demonstrieren. Gleichzeitig wird es dadurch schwierig, die genaue Wirkung der genuinen Krisenpolitik zu bewerten. Der Koalitionsvertrag von 2021 enthielt mehrere Maßnahmen, die die Einkommen vor allem von Familien und Haushalten mit niedrigen Einkommen deutlich verbessern sollten. In der Krise wurden diese Vorhaben jedoch zur Verhandlungsmasse und gegen allgemeine Entlastungsmaßnahmen wie den Abbau der kalten Progression eingetauscht. Dies gilt etwa für das

Seitdem wurde das Steuergitter jedes Jahr per Gesetz an die Inflation angepasst (Deutsche Bundesbank 2022).

Kindergeld, das entgegen der ursprünglichen Zielsetzung geringer als der Kinderfreibetrag erhöht wurde. Hier schlugen sich auch die unterschiedlichen Präferenzen der Parteien der Ampelkoalition nieder.

Gleichzeitig zeigt sich, dass auch etablierte Anpassungsmechanismen sich als nicht optimal erwiesen, um zeitnah auf stark steigende Preise reagieren zu können. Da sie nicht automatisch erfolgen, sondern jeweils einen Gesetzgebungsprozess durchlaufen – so bspw. bei der Anpassung von Kindergeld, Wohngeld, Steuerprogression, Bürgergeld, etc. –, eröffnete sich im Zuge der krisenbedingten Interventionen die Möglichkeit, bisherige Anpassungsmechanismen neu zu justieren, um der Inflationsdynamik gerecht zu werden. Dies hatte wiederum eine Politisierung dieser Entscheidungen zur Folge. Im vorliegenden Fall betraf dies vor allem das Bürgergeld und die kalte Progression. Vorschläge, den traditionellen Abbau der kalten Progression auszusetzen, um Mittel für gezielte Entlastung freizumachen, wurden aus einer liberalen Logik abgewendet, der zufolge der Staat nicht von der Inflation profitieren dürfe. Beim Bürgergeld wurde die Entscheidung, die Beträge gemäß der erwarteten Inflation anzuheben, anstatt sie rückwirkend anzupassen, Ausgangspunkt für eine Infragestellung der Bürgergeldreform selbst, weil dadurch der Abstand zu den niedrigsten Löhnen zeitweise verkürzt worden war.

4 Lohnpolitik: Die Grenzen staatlicher Intervention

Auch die Lohnpolitik ist ein zentrales Instrument zur Bewältigung von Inflationskrisen, wie die Lohnentwicklung in der Krise verdeutlicht: Der starke Einbruch der Reallöhne um 4,0 % im Jahr 2022 wurde durch die deutlichen Nominallohnsteigerungen von 6,0 % in 2023 und 5,4 % in 2024 annähernd ausgeglichen (siehe Tabelle 1 oben). Während die Steuer- und Sozialpolitik in der Hand des Gesetzgebers liegt, ist die Lohnpolitik klassischerweise die Prärogative der Sozialpartner (Stichwort Tarifautonomie). Absolut trennscharf unterschieden waren die Zuständigkeitsbereiche im deutschen Wohlfahrtsstaat

allerdings nie und sie waren es auch nicht in der Inflationskrise: Die Sozialpartner waren bei den oben dargestellten Entlastungspaketen über die üblichen Konsultationen hinaus einbezogen, im Falle der Energiepreisbremsen sogar über das außergewöhnliche Instrument einer Expert*innenkommission. Und umgekehrt ist im Feld der Lohnpolitik spätestens mit der Einführung des Mindestlohnes auch der Gesetzgeber in die Lohnsetzung involviert, wenn auch hier die Sozialpartner in der Mindestlohnkommission die federführende Rolle haben. In der Inflationskrise wurde zudem im Juni 2022 die sogenannte „Konzertierte Aktion“ wiederbelebt (Lesch 2023). Dabei handelt es sich um einen Dreiergipfel zwischen den Spitzen der Sozialpartner und der Bundesregierung. Die Konzertierte Aktion war schon in der Inflationskrise der 1970er Jahre ein Krisensteuerungsmechanismus, um die Gefahr einer Lohn-Preis-Spirale abzuwehren. In der Inflationskrise 2022/23 hatte die Konzertierte Aktion allerdings wesentlich konsultativen Charakter.⁴

Im Folgenden sollen nun diese Entscheidungsprozesse in der lohnpolitischen Arena während der Inflationskrise näher beleuchtet werden. Neben der Mindestlohnpolitik zählen dazu auch die Tarifverhandlungen. In Bezug auf den Mindestlohn zeigt unsere Analyse, dass im Zeitraum der Inflationskrise ein latenter Konflikt über die Höhe und den Anpassungsmechanismus des Mindestlohnes – und damit verbunden über sein Ziel – manifest wurde, der bis heute anhält. In Bezug auf die Tarifverhandlungen gehen wir auf Branchen mit einem hohen Umfang eher gering entlohnter Tätigkeiten ein. Hier lässt sich ebenfalls zum Teil ein längerfristiger Trend zur Aufwertung unterer Lohngruppen feststellen, der durch die Polykrise (Covid 19 und Inflation) zusätzliche Legitimation erhielt. Beide zusammen haben in hohem Maße dazu beigetragen, die Folgen der Inflation für untere Einkommensgruppen abzufedern. Auch nach der Inflationskrise ist jedoch davon auszugehen – und aktuell am Beispiel der Mindestlohn-Debatten bereits zu sehen – dass die mit diesen Kurskorrekturen verbundenen Konflikte auch die weiteren Verhandlungen auf dem lohnpolitischen Feld prägen werden.

⁴ Die Inflationsausgleichsprämie, die beim ersten Treffen verkündet wurde, war zuvor bereits vom Bundeskanzler Olaf Scholz im Bundestag angekündigt worden. Gleichzeitig verwehrten sich dieses Mal die Sozialpartner gegen die Versuche des Bundeskanzleramts, mit der Inflationsausgleichsprämie in die Tarifverhandlungen einzugreifen. Insbesondere

diejenigen Gewerkschaften, die nicht in der Exportindustrie Tarifverträge verhandeln, lehnten es ab, die Prämie im Tausch gegen niedrigere Tarifsteigerungen zu nutzen. Das einzige konkrete Ergebnis der Gipfeltreffen war eine Ausweitung der Kurzarbeit.

4.1 Mindestlohnpolitik: „Living Wage“ oder Lohnuntergrenze?

Die Bezieher*innen von Mindestlöhnen konnten im Verlaufe der Krise von 2021 bis 2024 ein deutliches Reallohnplus von 13 % verzeichnen (siehe Tabelle 3). Das ist insbesondere auf die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € im Oktober 2022 zurückzuführen.

Der Mindestlohn wird durch eine Verordnung des Bundeskabinetts festgelegt, die meist dem Beschluss der Mindestlohnkommission folgt. Diese setzt sich aus jeweils drei Vertretern der Arbeitgeber und Gewerkschaften sowie einer Vorsitzenden und zwei beratenden wissenschaftlichen Mitgliedern zusammen. Laut Mindestlohngesetz (MiLoG) berücksichtigt die Mindestlohnkommission den sozialen Schutz der Arbeitnehmer*innen sowie die potenziellen Auswirkungen des Mindestlohns auf

Beschäftigung und Wettbewerb im Rahmen einer „Gesamtabwägung“. Im Jahr 2016 gab sich die Kommission eine Geschäftsordnung, die festlegte, dass die Erhöhung des Mindestlohns dem Index der tariflich vereinbarten Stundenlöhne ohne Sonderzahlungen der letzten zwei Jahre folgen sollte (Mindestlohnkommission 2016). Dabei wurde davon ausgegangen, dass Tarifverträge bereits eine Bewertung der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Lage und damit auch der Inflation implizieren. 2016 und 2018 folgte die Kommission diesem Standardverfahren (Lesch et al. 2021). Für den 01.07.2022 sollte der Mindestlohn auf 10,45 € angehoben werden, was deutlich über den bisherigen Tarifierhöhungen lag. Mit dieser Entscheidung versuchte die Kommission der sich zuspitzenden politischen Diskussion, in der Gewerkschaften und verschiedene Parteien eine deutlich höhere Anhebung des Mindestlohns forderten, die Spitze zu nehmen.

Tabelle 3: Entwicklung des Mindestlohns, 2021 – 2024

Prozentuale Veränderung zum Vorjahr; Angaben in Prozent

	2021	2022	2023	2024	2021 – 2024
Nominaler Mindestlohn	2,7	25,0	0,0	3,4	32,7
Realer Mindestlohn	-0,41	16,9	-5,6	1,2	11,3

Quelle: destatis 2025c; eigene Berechnung.

Da die Bezieher*innen unterer Einkommen besonders von der Inflation betroffen waren und oftmals nicht von Tarifverhandlungen erfasst werden, kam dem Mindestlohn eine entscheidende Rolle bei der Kaufkraftrehaltung in der Inflationskrise zu. Wie bereits erwähnt, erhöhte die Bundesregierung den Mindestlohn zum 01.10.2022 außerplanmäßig und an der Mindestlohnkommission vorbei auf 12 €. Die Entscheidung ging vor allem auf das Bestreben der SPD zurück, einen armutsfesten Mindestlohn zu etablieren sowie die EU-Mindestlohnrichtlinie umzusetzen, die u.a. eine Orientierung an 60 % des Medianlohns vorschlägt. Im Juni 2023 traf die Mindestlohnkommission daher ihren Beschluss in einer komplizierten Gemengelage. Erstens stellte sich die Frage, wie sie die politische Erhöhung des Mindestlohns einpreisen sollte, die in die Autonomie der Mindestlohnkommission eingegriffen hatte. Zweitens stand auf dem Prüfstand, ob das bisherige Anpassungsverfahren angesichts der hohen Inflation angemessen war. Und drittens musste sich die

Mindestlohnkommission zur Verabschiedung der EU-Mindestlohnrichtlinie positionieren.

In dieser Gemengelage konnte die Mindestlohnkommission erstmals keinen Beschluss im Konsens fassen. Die Arbeitgebervertreter*innen sahen aufgrund der gesetzlichen Anhebung auf 12 € keine weitere Notwendigkeit, den Mindestlohn zu erhöhen. Die Arbeitnehmervertreter*innen verwiesen hingegen auf die Belastung der Beschäftigten durch die Inflation sowie die Mindestlohnrichtlinie der EU-Kommission und plädierten für eine deutliche Anhebung über den bisherigen Mechanismus hinaus. Letztendlich beschloss die Mindestlohnkommission mit den Stimmen der Arbeitgebervertreter*innen und der Vorsitzenden, den Mindestlohn zum 1. Januar 2024 von 12 € auf 12,41 € und zum 1. Januar 2025 auf 12,82 € anzuheben. Als Zugeständnis wandte die Mehrheit der Kommission eine etwas abgewandelte

Version des alten Anpassungsmechanismus an.⁵ In Kombination mit der seitens der Bundesregierung beschlossenen Erhöhung ergab sich im Zeitraum von 2021 bis 2024 eine reale Erhöhung des Mindestlohns um 13 %.

Die Anpassung des Mindestlohns in der Inflationskrise zeigte, dass der bisherige Anpassungsmechanismus weder geeignet war, einen armutsfesten Mindestlohn zu bestimmen, noch diesen zeitnah an schnell steigende Preise anzupassen. Mit dem 2014 gefassten Kompromiss, den Mindestlohn für 2015 bei 8,50 € beginnen zu lassen, und der Praxis, den Mindestlohn um die vergangene Entwicklung des Tarifindex zu erhöhen, wurde der Abstand zu den Median- und Durchschnittslöhnen zementiert. Schon die Etablierung eines armutsfesten Mindestlohns im Sinne der EU-Kommission war unter diesen Vorzeichen kaum umsetzbar. Im Zuge der Inflationskrise zeigte sich zudem, dass der bisherige Anpassungsmechanismus des Mindestlohns wenig geeignet ist, um auf hohe Inflationsraten zeitnah zu reagieren. Denn bislang wurde der Mindestlohn um die prozentuale Entwicklung des Tarifindex in den der Entscheidung zwei vorausgehenden Jahren erhöht. Tarifverträge reagieren jedoch ihrerseits nur zeitverzögert auf die Inflation, weil sie in der Regel erst neu verhandelt werden, wenn sie auslaufen. Dies hatte zur Folge, dass Mitte 2023 noch längst nicht alle Tarifverträge im Hinblick auf die hohe Inflation neu verhandelt worden waren. Die Tarifverhandlungen im Einzelhandel oder Bauhauptgewerbe etwa hatten noch gar nicht begonnen. Die Mindestlohnkommission trug dem teilweise Rechnung, indem sie den Abschluss im öffentlichen Dienst des Bundes und der Kommunen (TVöD) mit einbezog, obwohl er noch nicht im Tarifindex bis Juni 2023 abgebildet war.

Neben dieser „technischen“, aber durchaus relevanten Frage zur Dynamisierung des Mindestlohns bleibt auch die Frage seiner Zweckbestimmung nach der Inflationskrise ein Politikum, wie die Auseinandersetzungen um die erneute Anhebung des Mindestlohns im Jahr 2025 verdeutlichte: Erneut drohte hier das von der SPD geführten Arbeitsministerium mit einer außerplanmäßigen Anhebung des Mindestlohns auf 15 Euro, um dem Ziel eines „angemessenen“ Mindestlohnes gemäß der europäischen

Mindestlohnrichtlinie gerecht zu werden. Auch innerhalb der Mindestlohnkommission gab es hierzu Auseinandersetzungen. Im Ergebnis hat die Mindestlohnkommission dieses Ziel in seine neue Geschäftsordnung als ein weiteres Kriterium für seine Gesamtabwägung aufgenommen. 2025 hat sie sich aber mit der Erhöhung auf 13,90 € zum Januar 2026 und 14,60 € zum Januar 2027 zunächst auf einen Wert geeinigt, der zwischen einer Erhöhung um die Tariflohnsteigerungen und einer Orientierung am 60 %-Ziel liegt. In Teilen der juristischen Debatte wird diese Zielverschiebung von einer Mindestvergütung in Richtung eines angemessenen „Living Wage“ kritisch diskutiert und es für notwendig gehalten, eine Veränderung der Ziele des Mindestlohns gesetzlich zu verankern (vgl. Picker 2025).

4.2 Tarifverhandlungen in der Inflationskrise

Auch die Tarifverhandlungen standen in der Inflationskrise in besonderem Maße im Zeichen politischer Einflussnahme. Dies erfolgte vor allem über die „Inflationsausgleichsprämie“, die es den Arbeitgebern ermöglichte, den Beschäftigten einmalig bis zu 3.000 € steuer- und sozialabgabenfrei auszuzahlen. 2022 teilte die Bundesregierung mit dem Krisenmanagement der 1960er Jahre die Intention, eine Lohn-Preis-Spirale zu verhindern. Die Ähnlichkeiten sind aus verschiedenen Gründen jedoch eher oberflächlich: Zum einen bestand im Gegenteil zu den 1960er Jahre kein Konsens unter Ökonom*innen und Sozialpartnern über das Risiko einer Lohn-Preis-Spirale. Zum zweiten wurde diese Inflationsausgleichsprämie zwar in den Tarifverhandlungen stark in Anspruch genommen (Behringer und Dullien 2024), allerdings erfolgte dies in „eigensinniger“ Weise, wie unten noch zu sehen sein wird. Die beabsichtigte Lohnzurückhaltung ließ sich mit Ausnahme der exportorientierten Branchen (v.a. Metall- und Elektroindustrie, Chemie) nicht beobachten. Im Folgenden liegt der Fokus auf Branchen mit einer hohen Anzahl von gering entlohnten Beschäftigten. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die sukzessive Anhebung des Mindestlohnes für die unteren Lohngruppen eine deutlich steuernde Wirkung besaß, insofern sie half, höhere Lohnsteigerungen im unteren Bereich

⁵ Entgegen der bisherigen Praxis wurde die Entwicklung der tariflich vereinbarten Löhne in Deutschland von Juni 2022 bis Juni 2023 dieses Mal inklusive der Sonderzahlungen berücksichtigt. Der sich daraus

ergebende prozentuale Anstieg wurde jedoch nicht auf 12 €, sondern auf 10,45 € angewendet, also bezogen auf die letzte, von der Mindestlohnkommission beschlossene Erhöhung.

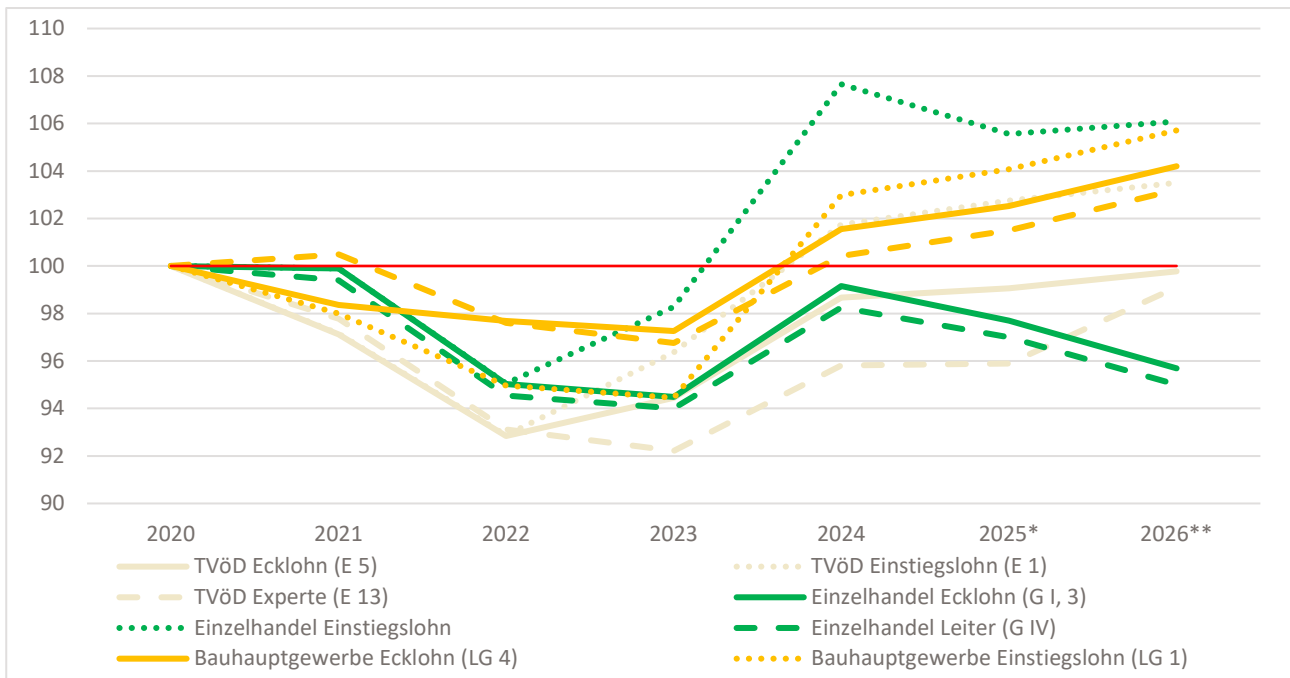
durchzusetzen, auch wenn es den Gewerkschaften an den notwendigen Machtressourcen fehlte. Zum anderen nahm die Regierung Einfluss auf die Tarifpolitik, indem sie den Mindestlohns 2022 auf 12 € erhöhte.

Im Folgenden werden mit den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes des Bundes und der Kommunen (TVöD), des Einzel- und Versandhandels und des Bauhauptgewerbes drei Tarifverhandlungen genauer betrachtet. Sie betreffen direkt und indirekt eine große Anzahl von Beschäftigten⁶ und decken Branchen ab, die sehr unterschiedlich von der Inflations- und Energiekrise von 2022 und 2023 betroffen waren. Auch im Ergebnis unterscheiden sich die vereinbarten Tariferhöhungen deutlich. Für den Zeitraum 2020 bis 2026 lässt sich feststellen, dass im

Bauhauptgewerbe für alle Entgeltgruppen Kaufkraftverluste vermieden werden konnten, während dies im Einzelhandel und öffentlichen Dienst für die Ecklohngruppen nicht gilt. Dabei ist es wichtig, den Betrachtungszeitraum über die Jahre der Inflationskrise 2022 und 2023 zu erweitern, da Tarifverträge meist nur zeitverzögert auf die Inflation reagierten. So kam es im Bauhauptgewerbe und Einzelhandel erst 2024 zu einem Abschluss. Die Zahlen für 2025 und 2026 beruhen daher auf Schätzungen, denen zufolge die Inflation bei den erwarteten ca. 2,5 % bleibt. In Bezug auf die Frage, inwiefern die Inflation im mittleren Zeitverlauf kompensiert werden konnte, sollte jedoch nicht vergessen werden, dass Reallohngewinne, wie sie im Jahrzehnt vor 2021 prägend waren, ausblieben.

Abbildung 1: Preisbereinigte indexierte Bruttolohnentwicklung von Tariflöhnen im öffentlichen Dienst (TVöD), Einzelhandel NRW* und Bauhauptgewerbe

(Index, 2020=100)



Quelle: Daten der Tarifpartner⁷; eigene Darstellung; Einzelhandel = Einzel- und Versandhandel NRW⁸

*** Die Werte für 2025 und 2026 beruhen auf Schätzungen.

⁶ Der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) gilt für etwa 2,5 Mio. Beschäftigte der Kommunen sowie 150.000 Beschäftigte des Bundes und wird meist auf die Beamten übertragen. Außerdem dient er häufig den Tarifverhandlungen für die etwa 2,5 Mio. Beschäftigten und Beamten der Bundesländer (TVL) als Orientierung. Der Einzelhandel ist mit 3,15 Mio. Beschäftigten eine der größten Branchen in Deutschland. Das Bauhauptgewerbe umfasst den Hoch- und Tiefbau, Abbrucharbeiten sowie sonstige Baustellenarbeiten und spezialisierte Bautätigkeiten und ist damit der größte Einzelsektor des Baugewerbes mit 916.000 Beschäftigten im Jahr 2024.

⁷ Die Berechnung umfasst sowohl Einmalzahlungen wie die Inflationsausgleichsprämie als auch Sonderzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld und im Falle des Bauhauptgewerbe die Wegzeitenentschädigung.

⁸ Im Einzelhandel besteht kein nationaler Branchentarifvertrag, sondern es gibt nur regionale Branchentarifverträge, von denen der Tarifbereich NRW als größter ausgewählt wurde. Es ist zu berücksichtigen, dass 2026 hier neue Tarifverhandlungen anstehen und die Entgelte für dieses Jahr aller Voraussicht nach wieder steigen.

In Abbildung 1 lässt sich erkennen, dass die untersten Lohngruppen der untersuchten Branchen trotz der hohen Inflation allesamt Reallohnsteigerungen im Zeitraum von 2020 bis 2026 erfahren. Wie kam dieses Ergebnis zustande? Und wie sind die Unterschiede in den drei Branchen zu erklären?

Zunächst ist der Einfluss der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns im Bauhauptgewerbe und im Einzelhandel deutlich zu erkennen. Im Bauhauptgewerbe erschien es aufgrund der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € aus Perspektive der Arbeitgeber nicht mehr zwingend notwendig, einen Branchenmindestlohn zu verhandeln, der nur geringfügig höher wäre. Im Einzelhandel führte die außerplanmäßige Erhöhung des Mindestlohns dazu, dass die drei untersten Gehaltsgruppen überholt wurden. Der Effekt lässt sich in der Abbildung 1 daran erkennen, dass der unterste Lohn im Einzelhandel von 2020 bis 2026 am stärksten ansteigt. Allerdings führte dies weniger zu einer allgemeinen Erhöhung des Tarifgitters im Einzelhandel als zu einer stärkeren Lohnkompression im unteren Bereich. Das Ziel der Gewerkschaft ver.di, einen Abstand zwischen der untersten Entgeltgruppe und dem Mindestlohn festzuschreiben, wurde nur bedingt erreicht, da zum 01.01.2026 der Mindestlohn wieder die unterste Lohngruppe überholt. Dies erklärt, warum für sie im Gegensatz zu höheren Gehältern im Einzelhandel für 2026 bereits eine Erhöhung angegeben werden kann. Da 2026 wieder Tarifverhandlungen im Einzelhandel anstehen, kann jedoch damit gerechnet werden, dass im Laufe des Jahres der Abstand der untersten Lohngruppe zum Mindestlohn wiederhergestellt wird.

Die unterschiedlichen Ergebnisse der Tarifverhandlungen haben zum einen mit dem *unterschiedlichen Zustand der Arbeitsbeziehungen* vor der Krise zu tun. Der öffentliche Dienst ist nach wie vor durch eine etablierte Sozialpartnerschaft gekennzeichnet. Obwohl die gewerkschaftliche Organisationsquote vergleichsweise niedrig ist, kompensiert die zentralisierte Struktur des Verhandlungssystems⁹ diesen Mangel. Entsprechend sind annähernd 100 % der Beschäftigten in Betrieben mit Tarifbindung beschäftigt (IAB 2025). Demgegenüber ist der Einzelhandel von stark erodierenden kollektiven

Arbeitsbeziehungen geprägt. Dort ist nicht nur die originäre Tarifbindung durch Flächentarifverträge auf unter 20 % im Jahr 2024 gesunken (ebd.), sondern auch die organisatorische Basis wird durch sinkende Mitgliederzahlen in den Verbänden beider Seiten (Gewerkschaft Ver.di und Arbeitgeberverband HDE) immer schwächer. Das Bauhauptgewerbe bildet eine Zwischenposition: Die Sozialpartnerschaft ist hier historisch tief verankert – nicht zuletzt aufgrund der Besonderheiten des Bauarbeitsmarktes, die es erforderlich machen, in Tarifverträgen nicht nur Entgelte und Arbeitszeiten, sondern auch Ausbildung und Sozialkassen zu regulieren (Bosch und Hüttenhoff 2022, S. 131). Allerdings geriet die Sozialpartnerschaft hier durch die Vereinigung von BRD und DDR und später durch die Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit im Rahmen der Osterweiterung der EU unter Druck. Dies ist auch in dieser Branche mit einem starken Rückgang der Mitgliedschaften in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden verbunden (ebd. 132ff.). Entsprechend ist auch die originäre Tarifbindung seither stark auf mittlerweile 53 % im Jahr 2024 zurückgegangen (IAB 2025). Dabei spielt der Rückgriff auf Subunternehmen eine große Rolle. Tarifgebundene große wie mittelständische Unternehmen stützen sich zur Ausführung vieler Tätigkeiten auf tarifungebundene Subunternehmen. Auf Arbeitgeberseite treten zunehmend Interessenswidersprüche auf, da vor allem kleine und ostdeutsche Unternehmen in der Konkurrenz mit ausländischen (Sub-)Unternehmen Schwierigkeiten haben, sich mit Tariflöhnen im Wettbewerb zu behaupten.

Unterschiedlich waren auch die *wirtschaftliche Ausgangslage und Betroffenheit von der Inflationskrise*. Für die Arbeitgeber im Einzelhandel stellte sich das Problem, dass sie selbst von steigenden Preisen in ihren Lieferketten insbesondere für Lebensmittel betroffen waren, diese aber nicht gänzlich an die Kund*innen weitergeben konnten. Teilweise nahmen sie daher einen Rückgang der realen Umsätze und Gewinne in Kauf. Zudem hatten bestimmte Segmente des Einzelhandels, wie der stationäre Handel für Kleidung, noch mit wirtschaftlichen Belastungen während der Covid-19-Pandemie zu kämpfen. Die Baubranche hatte im Gegensatz zu anderen

⁹ Die Tarifverhandlungen werden auf Bundesebene auf der Arbeitnehmerseite von der Tarifgemeinschaft der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), der Gewerkschaft der Polizei (GdP), der Industriegewerkschaft

Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU) und dem Deutschen Beamtenbund (dbb) unter Führung von ver.di geführt. Auf Arbeitgeberseite verhandeln die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sowie das Bundesministerium des Innern (BMI).

Sektoren während der Covid-19-Pandemie gute Umsätze erzielt. Nachdem die EZB die Leitzinsen deutlich erhöht hatte, um einen weiteren Anstieg der Inflation zu verhindern, stiegen die Bauzinsen; infolgedessen ging die Nachfrage im Wohnungsbau stark zurück. Die anderen Teilsektoren hatten stabile Auftragseingänge und konnten gestiegene Kosten für Materialien und Energie weitgehend weitergeben. Der reale Umsatz entwickelte sich von 2020 bis 2024 im Hochbau nur leicht negativ, während er im Tiefbau leicht stieg. Im Öffentlichen Dienst war der Spar-Druck auf die Arbeitgeber in den Jahren der Inflationskrise 2022 und 2023 noch nicht so ausgeprägt wie er derzeit diskutiert wird. Da infolge der Inflation die Umsätze und Löhne stiegen, konnte mit erhöhten Steuereinnahmen gerechnet werden. Dies galt insbesondere für den Bund, während Kommunen aus bestimmten Regionen bereits finanzielle Schwierigkeiten beklagten.

Vor diesem Hintergrund sind auch die *Unterschiede bezüglich des Verlaufs und der Ergebnisse der Tarifauseinandersetzungen* wenig überraschend. Es gibt aber auch bemerkenswerte Gemeinsamkeiten: Grundsätzlich zeigte sich in allen drei Branchen eine verstärkte Konfliktintensität in den Tarifverhandlungen der Jahre 2022 bis 2024, die sich auch in verstärkten Streikaktivitäten ausdrückte. Wie Tabelle 4 zeigt, spielten außerdem in allen drei ausgewählten Tarifrunden Festbeträge eine wichtige Rolle. Damit sollten untere Entgeltgruppen gezielt unterstützt werden, die von der Inflation besonders betroffen waren.

- *Im öffentlichen Dienst* forderte ver.di eine pauschale Entgelterhöhung um 500 € bei einer Laufzeit von zwölf Monaten. Mit dieser Forderung sollten die Kaufkraftverluste der Beschäftigten ausgeglichen und insbesondere untere Entgeltgruppen entlastet werden. Diese

Zielsetzung kam nicht zuletzt dadurch zustande, dass eine Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in der unteren Hälfte des Tarifgitters eingruppiert und diese zusätzlich unter den Mitgliedern der Gewerkschaften und ihren Tarifkommissionen überrepräsentiert ist (Interview ver.di).

- *Im Einzelhandel* wurde die Forderung nach 2,50 € mehr pro Stunde und einem Mindestlohn von 13,50 € ähnlich begründet, allerdings unter völlig anderen Ausgangsbedingungen. Hier sahen die Beschäftigten im Einzelhandel eine deutliche Erhöhung als besonders dringlich an, da die Gehälter in dieser Branche traditionell niedrig sind und viele in Teilzeit arbeiten. Zudem sind 80 % der Beschäftigten in der Ecklohngruppe eingruppiert.
- *Im Bauhauptgewerbe* galt noch bis März 2024 der 2021 abgeschlossene Entgelttarifvertrag. Angesichts der stark steigenden Preise schlossen die Tarifparteien 2022 einen Tarifvertrag über die Auszahlung einer Inflationsausgleichsprämie von 1.000 €, um die Zeit bis zur nächsten Tarifierhöhung zu überbrücken. In den Tarifverhandlungen 2024 war das Ziel der Gewerkschaft, die Inflation vor allem für untere Entgeltgruppen zu kompensieren. Der gleiche Forderungsbetrag wie im öffentlichen Dienst (pauschale Erhöhung um monatlich 500 € bei einer Laufzeit von zwölf Monaten) hatte hier ein doppeltes Ziel: Neben der Kaufkraftstärkung sollte diese Forderung dazu beitragen, mehr Beschäftigte in den unteren Entgeltgruppen zu organisieren, die in der Mitgliedschaft der Gewerkschaft und ihren Tarifkommissionen stark unterrepräsentiert sind.

Tabelle 4: Tariflohnsteigerungen in drei Branchen, 2021 – 2024

Angaben in Euro und in Prozent

	TVöD	Einzelhandel	Bauhauptgewerbe
Erhöhung	2024: +200 € , +5,5% (TV von 2023) 2025: + 3,0% (min. +100 €) 2026: +2,8% (2025)	2023: +5.3% 01-05-2024: +4,7% 01-05-2025: +40 € +1.8% (2024)	2024: +230 € ; +1,2% (West), +2,2% (Ost) 2025: +4,2% (West), +5% (Ost) 2026: +3,95% (West), Ost-West-Angleichung (2024)
IAP	3.000 €	1.000 €	1.000 €
Verlauf	Erhöhte Streikaktivitäten (2023)	Lange Dauer; hohe Konfliktintensität	Erstmals Streiks seit 2007

Quelle: Daten der Tarifpartner; eigene Zusammenstellung.

Die Durchsetzung dieser Forderungen gelang allerdings nicht überall im gleichen Maße.

- Im *öffentlichen Dienst* gelang es der Gewerkschaft, die niedrige Organisationsquote durch Streiks in Schlüsselbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge wie Müllentsorgung, Flughäfen, ÖPNV und Gesundheitswesen wettzumachen. Diese erzeugten massiven öffentlichen und politischen Druck auf die Arbeitgeberseite. Das nach mehreren ergebnislosen Verhandlungsrunden und einer Schlichtung erzielte Ergebnis bedeutete eine gewichtete durchschnittliche Erhöhung um 11,5 %. Die unterste Entgeltgruppe erhielt aufgrund des Festbetrags eine doppelt so hohe prozentuale Erhöhung wie die oberste. Vor allem aus diesem Grund wurde der Tarifabschluss von der Arbeitnehmerseite als Erfolg betrachtet. Die Arbeitgeber beklagten dagegen die hohe finanzielle Belastung durch den Abschluss, der viele Kommunen an den Rand der Leistungsfähigkeit brächte (Interview VKA). Angesichts der Streiks und des öffentlichen Drucks, die Schlichtung anzunehmen und die Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu entlasten, stimmten sie jedoch zu.
- Auch im *Einzelhandel* versuchte die Gewerkschaft ver.di, die dünne Mitgliederbasis durch

Fokussierung von Streikaktivitäten auf die Großlager der Supermärkte zu kompensieren, in denen jeweils eine größere Anzahl an Vollzeitkräften arbeitet, die eine Schlüsselstelle in der Lieferkette der Supermärkte einnehmen (Interview ver.di). Obwohl die Gewerkschaft damit durchaus erfolgreich war, blieb die Wirkung der Streiks letztlich beschränkt, da sich nur eine kleine Minderheit der Beschäftigten im Einzelhandel beteiligte (Dribbusch et al. 2024). Am Ende wurden der Ecklohn um insgesamt 14 % sowie die tariflichen Altersvorsorge bei einer Laufzeit von drei Jahren erhöht. Aus Perspektive der Gewerkschaft wurde weniger erreicht als erhofft, während die Arbeitgeber das erzielte Ergebnis als Belastung betrachteten. Insgesamt spiegelt die geringe Entgelterhöhung die unzureichenden Machtressourcen der Gewerkschaft ver.di wider, angesichts der geringen Verteilungsspielräume im Einzelhandel eine Kompensation der Inflation durch Umverteilung zugunsten der Beschäftigten durchzusetzen.

- Auch im *Bauhauptgewerbe* blieben die Verhandlungen, trotz der deutlich besseren wirtschaftlichen Ausgangssituation, zunächst ohne Ergebnis; eine nachfolgende Schlichtung scheiterte am gespaltenen Arbeitgeberlager. So

lehnte der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDB), der v.a. kleinere Unternehmen vertritt, den Schlichterspruch ab. In der Folge griff die IG BAU erstmals seit 2007 wieder zum Mittel des Streiks – wenngleich mit geringer Teilnahme. In erneuten Verhandlungen einigten sich die Sozialpartner auf deutliche Lohnsteigerungen. Für die Arbeitgeber war der Abschluss hoch, aber verkraftbar (Interview HDB). Die Arbeitnehmervertreter*innen betrachten den Abschluss als Erfolg, weil er die Inflation kompensierte, oberhalb des Abschlusses anderer Branchen lag und es möglich war, einen Festbetrag durchzusetzen (Interview IG BAU). Die Kompensation der Kaufkraftverluste war möglich, weil beide Seiten die Tarifpartnerschaft aufrechterhalten und die Arbeitgeber weitere Streiks vermeiden wollten. Begünstigt wurde dies durch die gute wirtschaftliche Situation vor allem im Tiefbau.

Insgesamt zeigt sich, dass die Ergebnisse der Tarifverhandlungen in und nach der Inflationskrise wesentlich durch die gewerkschaftlichen Machtressourcen, die Verfassung der Arbeitsbeziehungen und die wirtschaftliche Situation der jeweiligen Branche bestimmt wurden. Obwohl alle drei Tarifrunden konfliktreicher als zuvor verliefen, unterschieden sich die Ergebnisse deutlich. Im wirtschaftlich relativ gut dastehenden Bausektor konnten die Tarifpartner sich auf Lohnsteigerungen einigen, die im Zeitraum bis 2026 die Inflation mehr als kompensieren – sofern die Inflation nicht wieder deutlich ansteigt. Die Voraussetzung hierfür war neben der wirtschaftlichen Situation die starke Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft und die Bereitschaft der Gewerkschaft, seit Langem wieder zu Streiks aufzurufen. Im öffentlichen Dienst konnte die Gewerkschaft durch Streiks in wichtigen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge Druck aufbauen. Gleichzeitig waren die Kommunen und der Bund in einer finanziellen Situation, die es ihnen erlaubte, für die unteren Lohngruppen die Kaufkraftverluste mehr als nur zu kompensieren. Im Einzelhandel fehlten der Gewerkschaft angesichts der wirtschaftlichen Herausforderungen und geringen Profitraten in dieser Branche die Machtressourcen, um ähnliche Ergebnisse zu erzielen. Über die drei im Detail aufgeführten Branchen hinaus zeigt sich jedoch, dass – und obwohl Deutschland insgesamt in der Inflationskrise an Wohlstand verlor – die Inflation durch Lohnsteigerungen im Durchschnitt annähernd kompensiert

wurde (siehe Tabelle 1). Dies war nur möglich, indem die Quote der Löhne an der volkswirtschaftlichen Leistung zulasten der Gewinne stärker stieg, als sie zuvor in 2022 und 2023 gesunken war (Janssen und Lübker 2024).

5 Fazit

Die Bundesregierung entwickelte und demonstrierte in der Inflationskrise von 2022 und 2023 Handlungsfähigkeit, indem sie etablierte Anpassungsmechanismen, bereits beschlossene Reformen und neue Maßnahmen kombinierte. Angesichts der Krise wurde allerdings ein neuer Kompromiss zwischen den Koalitionspartnern ausgehandelt, der das Ziel des Koalitionsvertrages, niedrige Haushaltseinkommen und Familien deutlich zu entlasten, abschwächte. In der Mindestlohnkommission konnten die Sozialpartner aufgrund der komplizierten Gemengelage erstmals keinen Konsens erzielen und der bisherige Anpassungsmechanismus erwies sich als wenig geeignet, um zeitnah auf hohe Inflationsraten zu reagieren. Die bereits vor der Inflationskrise beschlossene außergewöhnlich starke Anhebung des Mindestlohns auf 12 € kompensierte dies teilweise. Auch die Tarifverhandlungen trugen mit der Vereinbarung überproportionaler Erhöhungen für untere Lohngruppen zur Kompensation der Teuerung bei, wenn auch mit einiger zeitlicher Verzögerung und je nach Branche in unterschiedlichem Maß. Insgesamt war es trotz des volkswirtschaftlichen Wohlstandsverlustes möglich, die Kaufkraftverluste im Rahmen zu halten. Gleichzeitig war es notwendig, dass die Bundesregierung mit Entlastungspaketen für zeitnahe Entlastung sorgte, weil die Tarifverhandlungen teils erst mehrere Jahre nach dem Anstieg der Inflation Ende 2021 erneut auf der Tagesordnung standen oder zum Abschluss kamen. So wurde der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes des Bundes und der Kommunen TVöD 2023, der des Bauhauptgewerbes und der des Einzel- und Versandhandels jeweils erst 2024 abgeschlossen.

Allgemein zeigt sich, dass weder Tarifverträge mit ihrer teilweise langen Laufzeit noch rückwirkende Anpassungsmechanismen für Sozialleistungen und des Mindestlohns geeignet sind, um zeitnah auf hohe Inflationsraten zu reagieren. Insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen sind jedoch darauf angewiesen, dass sie zeitnah entlastet werden. Eine Indexierung der Tarifverträge, des Mindestlohns und der

Sozialleistungen erscheint aus Perspektive der Kaufkraft-erhaltung der Beschäftigten erstrebenswert. Dafür wäre es jedoch notwendig, dass die Arbeitgeber die Preise weitergeben oder geringere Profitmargen verkraften können. Entlastungsmaßnahmen in Form von Preisbremsen und Direktzahlungen konnten und können in Zukunft helfen, die Zeit zwischen dem Anstieg der Inflation und der zeitverzögerten Anpassung der Sozialleistungen und Mindestlöhne zu überbrücken.

Angesichts der derzeitigen Stagnation der deutschen Volkswirtschaft scheinen auch zukünftige Reallohnsteigerungen eine Umverteilung zugunsten der Lohnabhängigen erforderlich zu machen. Es ist aber zu erwarten, dass dies mit verstärkten politischen und sozialen Konflikten verbunden wäre, wie sie sich in der Inflationskrise manifestierten. Dass in der aktuellen Debatte teilweise die hohen Lohnkosten als Nachteil für die deutsche Wettbewerbsfähigkeit angeführt werden, mag auch dadurch bedingt sein, dass die Lohnquote sich in der Krise zugunsten der Beschäftigten verschob. Dies scheint aber weiterhin angebracht, da hohe Lebensmittelpreise und Mieten nach wie vor eine starke Belastung für untere Einkommensbezieher*innen darstellen. Eine weitere Entlastung niedriger Haushaltseinkommen könnte allerdings auch durch andere steuer- und sozialpolitische Reformen erzielt werden. Diese könnten eine Abkehr von der im internationalen Vergleich überproportionalen Belastung niedriger Einkommen durch Steuern und Abgaben oder eine Ausweitung der gesetzlichen Sozialversicherung auf Beamte und Selbstständige umfassen.

Hieraus lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen ziehen:

- Die Mechanismen der Anpassung von Sozialleistungen an schnell steigende Inflationsraten sollten überarbeitet werden. Eine automatische und zeitnahe Anpassung an die Inflation würde es möglich machen, Menschen schnell zu entlasten, ohne Konfliktlinien aufbrechen zu lassen.
- Der aktuelle Anpassungsmechanismus des Mindestlohns reagiert stark zeitverzögert auf die Inflation. Es erscheint daher sinnvoll, den Mindestlohn, wenn er einen Mindestlebensstandard gewähren soll, ähnlich wie in Frankreich zeitnah an die Inflation zu indexieren.
- Gleichzeitig sollten auch in Zukunft Pläne bereitgehalten werden, um Preisspitzen bei bestimmten Warengruppen abzufangen.
- Festbeträge sind ein geeignetes Mittel der Tarifpolitik, um Beschäftigte unterer Entgeltgruppen angesichts einer insbesondere von Energie- und Lebensmittelpreisen getriebenen Inflation besonders zu entlasten.
- Eine automatische Anpassung der Tariflöhne an die Inflation, oder zumindest tariflich vereinbarte Klauseln zur kurzfristigen Neuverhandlung von Löhnen im Falle unerwartet hoher Inflation, sind weitere Möglichkeiten, die in anderen Ländern zum Teil bereits genutzt werden (vgl. de Spiegelaere 2023). Staatliche Entlastungsmaßnahmen könnten dies flankieren, wenn die Unternehmen sich aufgrund eigener wirtschaftlicher Probleme dazu nicht in der Lage sehen.

Literatur

- Bach, Stefan, und Jakob Knautz. 2022. Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte. *DIW Wochenbericht* 17. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 01. Dezember 2025)
- Behringer, Jan, und Sebastian Dullien. 2024. Inflationsausgleichsprämie erhöht Einkommen von 26 Millionen Beschäftigten um 52 Milliarden Euro: Bestimmungsfaktoren und Auswirkungen der Sonderzahlungen. *IMK Policy Brief* Nr. 171. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Beznoska, Martin, Tobias Hentze, Judith Niehues und Maximilian Stockhausen. 2023. Auswirkungen der Entlastungspakete in der Energiepreiskrise. Berechnungen für verschiedene Haushaltstypen und Einkommensklassen. *IW-Policy Paper* 6. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Bosch, Gerhard, und Frederic Hüttenhoff. 2022. *Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche*. 2. Auflage. Frankfurt am Main: Campus Verlag. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). 2024. *Jahreswirtschaftsbericht 2024*. Berlin: BMWK. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Bundesverfassungsgericht. 1992. *Beschluss vom 25. September 1992*. Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Cavallo, Alberto, und Oleksiy Kryvtsov. 2024. Price discounts and cheapflation during the post-pandemic inflation surge. *Journal of Monetary Economics* 148: 103644. [DOI](#)
- Destatis, Statistisches Bundesamt 2025a. Entwicklung der Reallöhne, der Nominallohne und der Verbraucherpreise nach Jahren. Wiesbaden. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 01. Dezember 2025)
- Destatis, Statistisches Bundesamt 2025b. *Reallöhne und Nominallohne*. Wiesbaden. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 03.12.2025)
- Destatis, Statistisches Bundesamt 2025c. *Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland*. Wiesbaden. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 01. Dezember 2025)
- Deutsche Bundesbank. 2022. *Zur kalten Progression im Einkommensteuertarif*. Frankfurt: Deutsche Bundesbank. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Diermeier, Matthias, und Judith Niehues. 2025. (Überschätzte) Inflation: Potenziale für die politischen Ränder. *IW-Kurzbericht* 13. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft (IW). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 01. Dezember 2025)
- Dribbusch, Heiner, Thorsten Schulten, Marlena Sophie Luth und Thilo Janssen. 2024. WSI Arbeitskampfbilanz 2023: 2023 – ein langes und turbulentes Arbeitskampfjahr. *WSI Report* 95. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Dullien, Sebastian, Katja Rietzler und Silke Tober. 2022. Die Entlastungspakete der Bundesregierung: Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig. *IMK Policy Brief* Nr. 120. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Dullien, Sebastian und Silke Tober. 2023. IMK Inflationsmonitor. Deutliche Unterschiede zwischen Arm und Reich im Jahr 2022. *IMK Policy Brief* Nr. 144. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 15. Oktober 2024)

- Dullien, Sebastian, und Silke Tober. 2024. IMK Inflationsmonitor. Inflation sinkt von 8,7 % auf 3,7 % im Verlauf von 2023. *IMK Policy Brief* Nr. 163. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 15. Oktober 2024)
- Dullien, Sebastian, Katja Rietzler und Silke Tober. 2024. Brutto- und Nettoeinkommen von Arbeitnehmershaushalten 2021 – 2024: Kaufkraftlücke vor allem bei Familien. Analyse staatlicher Entlastungsmaßnahmen, kalter Progression und Kaufkraftentwicklung während der Hochinflationsphase. *IMK Policy Brief* 173. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Eichhorst, Werner, und Gemma Scalise. 2025. Revisiting dualism. The governance of the low pay-low skill labour market in four European countries. *European Journal of Industrial Relations*, online first. [DOI](#)
- Fleming, Sam. 2025. Gap between UK and Eurozone inflation at widest in nearly two years. *Financial Times*, 20. August 2025. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 03.12.2025)
- Hohendanner, Christian, und Susanne Kohaut. 2025. Tarifbindung und betriebliche Mitbestimmung: keine Trendwende in Sicht. *IAB-Forum* 30. Mai 2025. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). [Volltext](#) [Daten](#) (Letzter Zugriff: 07. Januar 2026)
- Jaehrling, Karen, und Conrad Lluís. 2025. Loud and quiet politicization. How novel regulatory projects challenge the neoliberal order of ‘essential work’ in Germany. In *Critical Policy Studies*, 1–16. [DOI](#)
- Janssen, Thilo, und Malte Lübker. 2024. *Europäischer Tarifbericht des WSI – 2023/2024*. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Kellner, Maximilian, Maximilian Amberg, Tobias Bergmann, Christina Roolfs und Matthias Kalkuhl. 2022. *Entlastungspakete für Energiepreisanstiege: Auswirkungen und Nachbesserungsbedarf* (1.1). Genf: Zenodo. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Koalitionsausschuss. 2022a. *10 Entlastungsschritte für unser Land*. Berlin: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Koalitionsausschuss. 2022b. *Deutschland steht zusammen. Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 07. Januar 2026)
- Koalitionsausschuss. 2022c. *Maßnahmenpaket zum Umgang mit den hohen Energiekosten*. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 07. Januar 2026)
- Krebs, Tom, und Isabella Weber. 2024. Can Price Controls Be Optimal? The Economics of the Energy Shock in Germany. *Forum New Economy Working Papers*. Berlin: Forum New Economy. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 01. Dezember 2025)
- Lay, Max, Andreas Peichl, Tobias Hentze, Jan Schnellenbach, Lars Feld, Philipp Weber, Sarah Necker, Anne Steuernagel, Martin Kesternich, Kathrine von Graevenitz, Achim Wambach, Stefan Kooths und Thilo Schaefer. 2022. Entlastungspakete, Tankrabatt, Übergewinnabschöpfung: Wie weit kann der Staat uns in Krisen schützen? *ifo Schnelldienst* 75: 3–31. München: ifo Institut. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Lesch, Hagen. 2023. Konzertierte Aktion gegen den Preisdruck: Lehren aus den Erfahrungen tripartistischer Steuerung in Deutschland. *Sozialer Fortschritt* 72 (5): 415–437. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Lesch, Hagen, Helena Schneider und Christoph Schröder. 2021. Anpassungsverfahren beim gesetzlichen Mindestlohn: Argumente gegen eine politische Lohnfindung. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 47: 193–217. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)

- Meister, Michael, und Erwin SELLERING. 2012. *Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zum Abbau der kalten Progression*. Berlin: Deutscher Bundestag. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Mindestlohnkommission. 2016. *Geschäftsordnung (GO) der Mindestlohnkommission*. Berlin. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 07. Januar 2026)
- Picker, Christian. 2025. Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns. *beck-online DIE DATENBANK*: 14. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Priem, Maximilian, Alexander Kritikos, Octavio Morales und Johanna Schulze Düding. 2022. Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: Staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt. *DIW Wochenbericht* 28: 387–394. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin). [DOI](#) (Letzter Zugriff: 25. September 2024)
- Priesmann, Jan, und Aaron Praktijnjo. 2023. Analyse der Wirksamkeit und Effizienz der Entlastungspakete der Bundesregierung. *Zeitschrift für Energiewirtschaft*: 46–62. [DOI](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Sachverständigenrat. 2022. *Jahresgutachten 2022/2023*. Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Schläger, Catrina, Jan Engels und Nicole Loew. 2025. *Analyse der Bundestagswahl 2025. Eine harte Niederlage mit einer doppelten Herausforderung für die Sozialdemokratie*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)
- Schumacher, Katja, Johanna Cludius, Nelly Unger, Florian Zerkawy und Fabian Grimm. 2022. *Energiepreiskrise: Wie sozial und nachhaltig sind die Entlastungspakete der Bundesregierung?* Freiburg: Öko-Institut. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 14. Oktober 2024)
- De Spiegelaere, Stan. 2023. All rise. Automatic wage increases in collective agreements in Europe. *UNI Europa Snapshot Report 2023 – 01*. [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 03.12.2025)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen, und Freie Demokratische Partei (FDP). 2021. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. Berlin: Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 19. Februar 2025)
- Sozialpolitik aktuell. 2025. *Entwicklung der Regelbedarfe der Grundsicherung, der Löhne und der Preise 2005 – 2026*. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation (IAQ). [Volltext](#) (Letzter Zugriff: 03.12.2025)
- Weber, Isabella. 2023. *Das Gespenst der Inflation: Wie China der Schocktherapie entkam*. 1. Auflage. Berlin: Suhrkamp Verlag. [DOI](#) (Letzter Zugriff: 02. Dezember 2025)

Autorin und Autoren



Dr. Georg Barthel

Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Prekarisierung, Regulierung, Arbeitsqualität (PreRA)

Mail: georg.barthel@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 92435



Dr. Karen Jaehrling

Leiterin der Forschungsabteilung
Prekarisierung, Regulierung, Arbeitsqualität (PreRA)

Mail: karen.jaehrling@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 92635



Michel Breuer

Von September 2024 bis November 2024 Praktikant und von März 2025 bis November 2025 wissenschaftliche Hilfskraft in der Forschungsabteilung Prekarisierung – Regulierung – Arbeitsqualität (PreRA)

IAQ-Report 2026 | 01

Redaktionsschluss: 17.12.2025

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/84801

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20260114-132458-1

Alle Rechte vorbehalten.