

Dénes Kucsera, Hanno Lorenz, Gerhard Reitschuler

Die kalte Progression in Österreich

Die Inflationsraten in Europa verzeichneten in den vergangenen Monaten die höchsten Zuwächse der zurückliegenden Jahrzehnte. Österreich hatte für das Gesamtjahr 2022 eine Rate von 8,6 %, Deutschland 8,7 %. Ein Profiteur der steigenden Preise ist der Staat, dessen Steuereinnahmen starken Zuwachs erleben. Verantwortlich dafür ist die „kalte Progression“, also eine verdeckte Steuererhöhung, die alle Einkommensteuerzahler:innen trifft. In Österreich wurde die kalte Progression üblicherweise bislang indirekt, im Rahmen periodisch durchgeführter Steuerreformen zurückgegeben – allerdings nur zum Teil und nicht explizit als Kompensation der kalten Progression.

Nach Jahren der Ankündigungen wurde in Österreich im September 2022 seitens der Bundesregierung entschieden, die kalte Progression bereits 2023 vollständig zu kompensieren – allerdings nicht automatisch für jeden: Gesetzlich sind die kommenden Regierungen nun verpflichtet, jedes Jahr zwei Drittel der kalten Progression über eine automatische Anhebung der Tarifgrenzen¹ sowie Absetzbeträge zu kompensieren. Das fehlende letzte Drittel muss ebenfalls an die Steuerzahler:innen zurückfließen. Allerdings obliegt es der Regierung, wie diese Rückflüsse ausgestaltet werden. Was das konkret bedeutet, zeigt der Beschluss für 2023: Die Grenzbeträge der untersten beiden Tarifstufen werden über die Höhe der Inflationsrate hinaus kompensiert. Die sonstigen Tarifstufen werden mit Ausnahme des Spitzensteuersatzes lediglich um das Mindestmaß von zwei Drittel der Inflationsrate erhöht. Diese differenzierte Kompensation könnte unter Umständen negative Arbeitsanreize mit sich bringen und ist daher als nicht optimale Lösung einzuschätzen.² In einem früheren Artikel haben Kucsera und Lorenz (2016) bereits die grundlegende Problematik der kalten Progression in Österreich skizziert, in diesem Artikel soll angesichts der stark gestiegenen Inflation unter anderem auf die Größenordnungen eingegangen werden.

1 Mit Ausnahme des Spitzensteuersatzes sowie den Grenzsteuersätzen auf Urlaubs- und Weihnachtsgeld.

2 Nicht angepasst werden weiter einige Absetzbeträge und die Tarifstufen der „sonstigen Bezüge“. Letztere werden einmalig oder in größeren Abständen neben dem laufenden Arbeitslohn gewährt.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Rückschau und Ausblick auf die kommenden Jahre

In Österreich unterliegen Einkommen einem progressiven Steuerstufentarif, der jedoch bis zum Beschluss 2022 nicht explizit an die jährliche Inflation angepasst wurde. Tabelle 1 soll einen Überblick der Dimension der kalten Progression auf individueller Ebene bzw. der notwendigen Kompensation der Tarifgrenzen geben. Mittels Inflationsausgleich in den jährlichen Lohnverhandlungen sollen eigentlich Kaufkraftverluste der Arbeitnehmer:innen in Österreich vermieden werden. Dennoch sinkt die reale Kaufkraft jedes Jahr in diesem System infolge der nicht abgegoltenen kalten Progression. Diese „Inflationssteuer“ hat dem österreichischen Fiskus in der Vergangenheit substanzielle Mehreinnahmen gebracht (vgl. Tabelle 2). Es wird offensichtlich: die kumulativen Gewinne aus der kalten Progression für den Staat sind umso höher, je höher die Inflation und je länger der Zeitraum zwischen den einzelnen Steuerreformen sind. Die einfachste Lösung für dieses Problem ist ein „Tarif auf Rädern“, also eine automatische Anpassung der Tarifgrenzen an die allgemeine Teuerung.³

3 Zur vollständigen Kompensation der kalten Progression müssten zusätzlich auch sämtliche Absetzbeträge an die Inflation angepasst werden.

Dr. Dénes Kucsera und Hanno Lorenz sind Ökonomen bei der Agenda Austria in Wien.

PD Dr. Gerhard Reitschuler ist wissenschaftlicher Berater bei der Agenda Austria und Lehrbeauftragter an der Universität Innsbruck am Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte.

Tabelle 1
Nominelle Tarifgrenzen des österreichischen Steuertarifs 2016

	Stufenbeginn	Stufenbeginn kompensiert 2023	Stufenbeginn kompensiert 2025
1. Tarifstufe	11.000	12.916	13.596
2. Tarifstufe	18.000	21.135	22.248
3. Tarifstufe	31.000	36.399	38.316
4. Tarifstufe	60.000	70.449	74.159
5. Tarifstufe	90.000	105.673	111.239
6. Tarifstufe	1.000.000	1.174.150	1.235.989

Zwischen den Jahren 2016 und 2021 lag die Inflation bei 11,5 % (HVPI). Die Berechnungen erfolgen auf Basis der Inflationsprognose der Oesterreichischen Nationalbank von März 2022 (ohne Update für die endgültigen Inflationszahlen für das Jahr 2022) mit den folgenden Annahmen: 5,3 % (2022), 2,9 % (2023) und 2,3 % (2024).

Quelle: eigene Berechnungen, Bundesministerium für Finanzen.

Individuelle Belastung durch die kalte Progression nach Einkommensgruppen bis 2025

Absolut betrachtet steigt die Belastung durch die kalte Progression mit der Höhe des Einkommens (vgl. Abbildung 1). Eine Person mit einem monatlichen⁴ Bruttoeinkommen von 4.000 Euro verliert – je nach Entwicklung der Inflation und ohne Abgeltung – im Jahr 2025 1.000 bis 1.500 Euro.⁵ Bei 3.000 Euro Bruttomonatseinkommen sind es immerhin noch zwischen rund 930 und 1.350 Euro. Insgesamt läge die Belastung dieser Person für die Periode von 2022 bis 2025 zwischen 2.200 und 3.400 Euro.

Betrachtet man die Belastung durch die kalte Progression in Relation zum Bruttoeinkommen, ändert sich das Bild (vgl. Abbildung 2). Stark betroffen sind dann nicht mehr nur Menschen mit hohem Einkommen. Die größte Belastung entsteht bei Nettomonatseinkommen rund um 6.000 Euro, darüber nimmt der Effekt sogar leicht ab. Aber auch Durchschnittsverdiener:innen mit 3.000 Euro Bruttomonatseinkommen werden anteilig fast genauso stark belastet. Selbst Geringverdiener:innen mit 1.500 Euro brutto pro Monat würden durch die kalte Progression allein im Jahr 2025 rund 2 % ihres Nettojahreseinkommens verlieren. Diese Zahlen zeigen, dass es angesichts der derzeit ohnedies schon starken Schwächung der Realeinkommen notwendig ist, die in Zeiten einer hohen Inflation noch stärker ins Gewicht fallende kalte Progression zu kompensieren.

4 In Österreich werden bei unselbstständigen Jahreseinkommen 14 Monatsgehälter (inklusive Urlaubs- und Weihnachtsgeld) ausgezahlt.
5 Im Basisszenario (Szenario eines verschärften Ukrainekrieges) vom März 2022 erwartet die Oesterreichische Nationalbank Inflationsraten von 5,3 % (9,0 %) für 2022, 2,9 % (4,2 %) für 2023 sowie 2,3 % (2,4 %) für 2024. 2021 lag der HVPI in Österreich bei 2,8 %.

Tabelle 2
Gewinne aus kalter Progression 2005 bis 2019¹
in Mrd. Euro

Jahr	Preissteigerung (VPI) (in %)	Gewinn aus kalter Progression (in Mrd. Euro)	Kalte Progression (in % Steuereinnahmen)	Kumulative Einnahmen (in Mrd. Euro)
2005*	2,3	-	-	
2006	1,5	0,23	1,3	0,23
2007	2,2	0,61	3,0	0,84
2008	3,2	1,24	5,0	2,08
2009*	0,5	-	-	
2010	1,9	0,36	1,5	0,36
2011	3,3	0,97	4,3	1,32
2012	2,4	1,38	5,9	2,7
2013	2,0	1,9	7,2	4,6
2014	1,7	2,36	9,1	6,96
2015	0,9	2,84	10,5	9,81
2016*	0,9	-	-	
2017	2,1	0,47	1,7	0,45
2018	2,0	0,89	3,3	1,34
2019	1,5	1,31	4,5	2,65

¹ Zu ähnlichen Zahlen (für Teilperioden des in Tabelle 2 dargestellten Zeitraums) kommen sowohl Loretz (2015) und Ertl et al. (2022). * Jahr der Steuerreform.

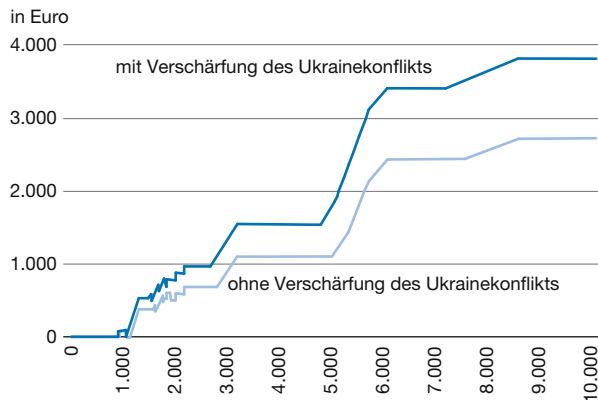
Quelle: Reitschuler (2021) und eigene Berechnungen auf Basis der Lohnsteuerstatistik (Stichprobe) 2005 (erstes verfügbares Jahr) bis 2019 (letztes verfügbares Jahr).

Kalte Progression international: Lösungsansätze in ausgewählten Ländern

Zahlreiche Länder haben bereits in der Vergangenheit Gegenmaßnahmen für die kalte Progression ergriffen. Wir haben dazu bereits in Kucsera und Lorenz (2016) einen Überblick gegeben. Der Vollständigkeit halber sollen hier allerdings nochmals die Eckpunkte in den angesprochenen Ländern skizziert werden.

In der Schweiz ist eine jährliche Anpassung der Tarife an die Inflation in der Verfassung verankert, die Steuertarife werden (zum Großteil) seit 2011 automatisch an die Preisentwicklung angepasst. Dies erfolgt anhand des 2011 erstellten „Landesindex der Konsumentenpreise“ mit dem Indexstand Juni. Liegt der Juni-Index eines Jahres oberhalb der letzten Anpassung, steigen die Tarifgrenzen um genau diesen Wert an. Die jeweiligen Steuerstufen greifen also erst ab einem höheren Einkommen. Dies gilt auf Bundesebene und weitestgehend auch auf kantonaler Ebene. Eine negative Anpassung, also eine Herabsetzung der Tarifgrenzen bei negativer Preisentwicklung (Deflation), ist generell ausgeschlossen.

Abbildung 1
Individuelle Belastung durch die kalte Progression im Jahr 2025 nach Bruttoeinkommen



Berechnungen auf Basis der Inflationsprognose der Oesterreichischen Nationalbank von März 2022 mit den folgenden Annahmen: 5,3 % (2022), 2,9 % (2023) und 2,3 % (2024).

Quellen: eigene Berechnungen, Oesterreichische Nationalbank.

In Schweden geht man sogar einen Schritt weiter: Damit der steigende Wohlstand bei den Arbeitnehmer:innen bleibt, wird zumindest die Grenze der Bundessteuer (Flat Tax in der Höhe von 20 %) an die Lohnentwicklung angepasst.⁶ Bei einer durchschnittlichen Lohnsteigerung bleibt die Steuerlast in Relation zu den Einkünften also konstant. Nur wer über die allgemeine Entwicklung hinaus Einkommenszuwächse erzielt, zahlt auch einen höheren effektiven Steuersatz. Die Einkommensteuerbelastungsquote (Steuern in Relation zu den Einkünften) der Gesellschaft als Ganzes bleibt damit auch bei steigendem Wohlstand gleich hoch.

In Spanien wurden die Tarifgrenzwerte bis 2008 pauschal und automatisch jedes Jahr um 2 % erhöht; dies entspricht dem langfristigen Inflationsziel der Europäischen Zentralbank. Wegen der Finanzkrise wurde diese Anpassung ab 2008 bis auf weiteres ausgesetzt.

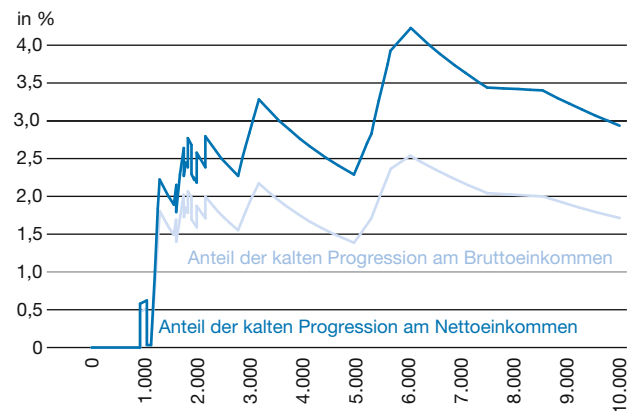
In Mexiko werden die Tarifgrenzwerte verändert, wenn die kumulierte jährliche Inflation einen bestimmte Schwellenwert, konkret die 10 %-Grenze, erreicht.

Welches Modell bringt wie viel?

Ohne Reform würde die kalte Progression in den Jahren 2022 bis inklusive 2025 zu zusätzlichen Staatseinnahmen von über 10 Mrd. Euro führen (vgl. Abbildung 3). Würde

⁶ Zuletzt um 3,3 %, eine Senkung im Falle von negativen Lohnzuwächsen ist dabei nicht vorgesehen.

Abbildung 2
Relative Belastung durch die kalte Progression im Jahr 2025 nach Bruttomonatseinkommen



Berechnungen auf Basis der Inflationsprognose der Oesterreichischen Nationalbank von März 2022 mit den folgenden Annahmen: 5,3 % (2022), 2,9 % (2023) und 2,3 % (2024).

Quellen: eigene Berechnungen, Oesterreichische Nationalbank.

die Bundesregierung das Steuersystem jedes Jahr pauschal mit dem EZB-Inflationsziel von 2 % anpassen (Modell Spanien), müssten die Steuerzahler:innen aufgrund der derzeitigen Inflationsraten bis 2025 immer noch 4,4 Mrd. Euro mehr abgeben, als ihren realen Lohnzuwächsen entspräche.⁷

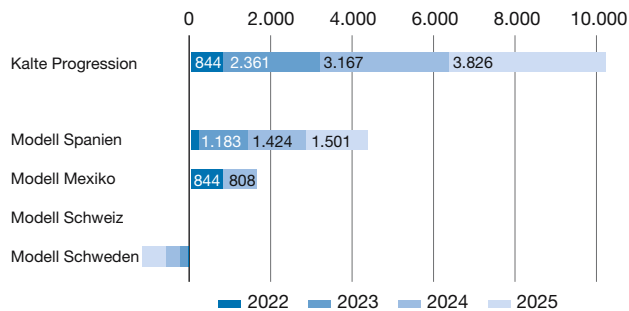
Würden die Tarifstufen nach dem Schwellenwertmodell (Mexiko) angepasst, konkret: sobald die Preissteigerungen 5 % (eigene Annahme) erreichen, blieben von der kalten Progression bis 2025 noch 1,7 Mrd. Euro übrig.⁸ Der größte Makel einer solchen Regelung liegt aber in der zeitlichen Verzögerung: Da die Anpassung nicht jährlich erfolgt, wird nur ein Teil der kalten Progression verhindert. Jedes Jahr ohne entsprechende Korrektur bedeutet eine steuerliche Mehrbelastung. Besonders in Zeiten niedriger Inflationsraten dauert es mitunter sehr lange, bis eine Kompensation stattfinden kann. Eine jährliche Anpassung der Tarifgrenzen an die Inflation (Modell Schweiz) würde die kalte Progression in Österreich vollständig ausgleichen.⁹ Bei einer jährlichen Anpassung an die Nominallohnentwicklung (Modell Schweden) würden die Steuereinnahmen zwar steigen, die kalte Progression würde den Arbeitnehmern aber vollständig zurückgegeben. Darüber hinaus

⁷ Ohne Anpassung der Absetzbeträge bliebe die Belastung sogar bei 5,3 Mrd. Euro.

⁸ Ohne Anpassung der Absetzbeträge läge die Belastung bei 3,4 Mrd. Euro.

⁹ Ohne Anpassung der Absetzbeträge würde die kalte Progression in dem Modell zu etwa 80 % kompensiert.

Abbildung 3
Belastung durch die kalte Progression / Mehreinnahmen des Staates



Anpassung aller Steuerfrei- und Absetzbeträge. Die Entlastungsmaßnahmen der ökosozialen Steuerreform sind in dieser Berechnung nicht berücksichtigt. Für das Reallohnwachstum wurde eine jährliche Zuwachsrate von 0,2 % (2022), 0,4 % (2023), 0,6 % (2024) und 0,8 % (2025) angenommen. Berechnungen auf Basis der Inflationsprognose der Oesterreichischen Nationalbank von März 2022 mit den Werten: 5,3 % (2022), 2,9 % (2023) und 2,3 % (2024).

Quellen: eigene Berechnungen, EUROMOD, Oesterreichische Nationalbank.

bliebe auch die Abgabenbelastung konstant. Daher könnten höhere Reallöhne nicht zu einem überproportionalen Anstieg der Steuern führen. Die Entlastung wäre bis 2025 um 1,2 Mrd. Euro höher als die Wirkung der kalten Progression in Österreich.¹⁰

Sollten sich die wirtschaftlichen Bedingungen weiter verschärfen,¹¹ würden auch die Teuerung und somit die kalte Progression höher ausfallen (vgl. Abbildung 4). Ohne Kompensation würden die Arbeitnehmer:innen in diesem Fall bis 2025 insgesamt über 14 Mrd. Euro mehr zahlen. Nur die Modelle in der Schweiz und in Schweden garantieren eine vollständige Abgeltung. Alle anderen Varianten würden weiterhin eine erhebliche Belastung der Bürger:innen bedeuten.

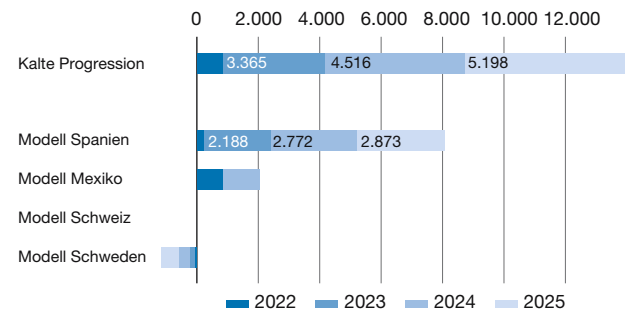
Verteilung und Armutsgefährdung

Wie erwähnt trifft die kalte Progression auch Bezieher:innen niedriger Einkommen relativ stark. Eine Abschaffung dieser Sondersteuer käme also nicht nur den Spitzenverdiener:innen zugute, sie würde auch die Armutsgefährdung reduzieren. Durch die starren Tarifstufen rutschen mittlerweile auch Personen in die erste Tarifstufe, die knapp oberhalb der Armutsgefährdungsgrenze von jährlich 16.457 Euro liegen. Ein Beispiel (vgl. Tabelle 3): Ein Arbeitnehmer:innen in Wien, der im Jahr

10 Ohne Anpassung der Absetzbeträge belief sich die Belastung der kalten Progression auf 1,1 Mrd. Euro.

11 Bei einer verschärften wirtschaftlichen Lage prognostizierte die Oesterreichische Nationalbank eine Inflation von 9 % im Jahr 2022, 4,2 % im Jahr 2023 und 2,4 % im Jahr 2024.

Abbildung 4
Belastung durch die kalte Progression bei Verschärfung des Ukrainekriegs



Anpassung aller Steuerfrei- und Absetzbeträge. Die Entlastungsmaßnahmen der ökosozialen Steuerreform sind in dieser Berechnung nicht berücksichtigt. Für das Reallohnwachstum wurde eine jährliche Zuwachsrate von 0,2 % (2022), 0,4 % (2023), 0,6 % (2024) und 0,8 % (2025) angenommen. Berechnungen auf Basis der Inflationsprognose der Oesterreichischen Nationalbank von März 2022 mit den Werten: 5,3 % (2022), 2,9 % (2023) und 2,3 % (2024).

Quellen: eigene Berechnungen, EUROMOD, Oesterreichische Nationalbank.

2021 netto um einen Euro unter der Armutsgefährdungsgrenze blieb, zahlte monatlich 11 Euro Lohnsteuer. Aufs gesamte Jahr gerechnet, inklusive (dem in Österreich üblichen) Urlaubs- und Weihnachtsgeld, waren es 245 Euro. Wäre das Einkommen dieser Person in den vergangenen Jahren nur mit der Inflation gestiegen, hätte die gleiche Person im Jahr 2016 noch keine Lohnsteuer auf die monatlichen Bezüge entrichten müssen. Für die Besteuerung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld wären in Summe 96,5 Euro fällig geworden. Die Beschäftigten wurden also um fast 150 Euro ärmer.

Da die kalte Progression bereits bei niedrigeren Einkommen starke Wirkung entfaltet, kann diese versteckte Belastung dazu führen, dass Geringverdiener:innen unter die Armutsgefährdungsgrenze rutschen. Eine Abschaffung der kalten Progression würde demnach die Zahl der Menschen senken, die von Armut bedroht sind.

Fazit und Ausblick

Der österreichische Staat hat in der Vergangenheit massiv von der Nicht-Kompensation der kalten Progression profitiert. Infolge der aktuell persistent über dem langjährigen Schnitt liegenden Inflationsraten ist die Abschaffung der kalten Progression zur Stärkung der Einkommen ein Gebot der Stunde und wurde von der österreichischen Regierung im September 2022 – zumindest in Teilen – fixiert. Wie wir gezeigt haben, würden auch vulnerable Gruppen bzw. untere Einkommen, die besonders unter dieser Hochinflationsphase leiden, von dieser Kompensation profitieren.

Tabelle 3
Besteuerung von armutsgefährdeten Personen

in Euro

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Monatsbrutto Armutsgefährdungsgrenze 2021	1.297	1.309	1.337	1.363	1.384	1.403
Monatliche Lohnsteuer (ohne 13. und 14. Gehalt)	0	0	8	13	7	11

Deflationierte Einkünfte eines/r Arbeitnehmer:in in Wien, dessen Lohn 2021 einen Euro unter der Armutsgefährdungsgrenze lag.

Quellen: eigene Berechnungen, Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen.

Wünschenswert gewesen wäre die Anpassung der Nominallohne nach Schweizer Vorbild, die eine vollständige Abgeltung gewährleistet hätte. Die nun gewählte Lösung einer nach Lohnsteuerklassen differenzierten Kompensation ist aus ökonomischer Sicht nur als „second best“ einzuschätzen, zumal auch die eingebaute „diskretionäre Komponente“ (macht nach dem vorgestellten Modell 33% der Gesamtkompensation aus) dem Missbrauch

Tür und Tor öffnet – der Abbau der kalten Progression ist keine politische Großzügigkeit, sondern die Rückgabe einer nicht demokratisch legitimierten Steuererhöhung und sollte auch entsprechend behandelt werden. Setzen sich die Steigerungen der Inflationsraten in den kommenden Monaten und Jahren fort, ist durchaus mit negativen Anreizeffekten zu rechnen. Inwiefern sich diese differenzierte Kompensation der kalten Progression auf die Verteilung auswirkt, bleibt abzuwarten.

Literatur

- Ertl, M., S. Forstner und M. Reiter (2022), Die Steuerreformen und die Wirkung der kalten Progression im Zeitraum 2016 bis 2025, *IHS-Policy Brief*, 6/2022.
- Kucsera, D. und H. Lorenz (2016), Möglichkeiten zur Kompensation der kalten Progression: Wirkung in Österreich, *Wirtschaftsdienst*, 96(10), 748-754, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2016/heft/10/beitrag/moeglichkeiten-zur-kompensation-der-kalten-progression-wirkung-in-oesterreich.html> (29. Juni 2023).
- Loretz, S. (2015), Anteil der kalten Progression an der gesamten Lohnsteuerprogression in Österreich, *WIFO-Monatsberichte*, 88(5), 431-437.
- Reitschuler, G. (2021), Die Steuerreformen 2005 bis 2020: Ein Blick zurück und Ausblick, *Österreichische Steuerzeitung*, 576/2021, 450-453.

Title: *The Cold Progression in Austria*

Abstract: *In Austria, bracket creep has so far only been partially returned to the taxpayer within periodic tax reforms. As of 2022, the federal government has decided to fully compensate for the bracket creep, albeit not automatically for every taxpayer, but within the framework of compensation differentiated by income tax brackets with a discretionary component accounting for around one-third of the annual bracket creep burden. A full adjustment along the lines of the Swiss model would have been desirable. If lower income tax brackets continue to be adjusted stronger like upper income tax brackets in upcoming years, full-time employment will be further discouraged.*