

# ECO

## AUSTRIA

INSTITUT FÜR  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Wien, im Juni 2022

---

# ZWISCHENBERICHT

Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer  
Abschaffung der kalten Progression

---

Studie im Auftrag  
des Bundesministeriums für Finanzen

---

[www.ecoaustria.ac.at](http://www.ecoaustria.ac.at)



## 1. Beschreibung der untersuchten Maßnahme

Die vorliegende Analyse fasst die volkswirtschaftlichen Effekte einer Abschaffung der kalten Progression zusammen.

In Bezug auf das Simulationsdesign werden in dieser Kurzmitteilung folgende Annahmen getroffen: Erstens wird unterstellt, dass alle Tarifstufen der Lohn- und Einkommensteuer an die Inflation des Vorjahres angepasst werden und damit eine Höherbelastung der einzelnen Einkommensgruppen durch die Inflation verhindert wird.<sup>1</sup> Zweitens wird von einer jährlichen Abgeltung der Inflation ausgegangen – im Unterschied zu einer Anpassung, bei der die Tarifstufen erst dann angehoben werden, wenn ein gewisser Schwellenwert der Preisentwicklung überschritten wurde. Drittens wird angenommen, dass sich auch Frei- und Absetzbeträge parallel mit den Preisen entwickeln. Viertens wird unterstellt, dass die Anpassung der Tarifstufen erstmalig für die Einkommensteuer des Jahres 2023 erfolgt.

Die Abschätzung des Reformvolumens bzw. die Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte einer Abschaffung der kalten Progression basiert auf der aktuellen Mittelfristprognose des Wirtschaftsforschungsinstituts (Baumgartner et al. 2022), wonach der Anstieg der Verbraucherpreise im Jahr 2022 5,8 % und im Jahr 2023 3,2 % betragen und in der Folge wieder Richtung 2 % abnehmen wird. Nach Abschätzung des Bundesministeriums für Finanzen sind die budgetären Kosten einer Abschaffung der kalten Progression im Jahr 2023 1,9 Mrd. Euro und im Jahr 2024 2,9 Mrd. Euro und nehmen bis zum Jahr 2026 auf 4,5 Mrd. Euro zu, sodass sich kumuliert über die Jahre 2023 bis 2026 ein Volumen von 13,1 Mrd. Euro ergibt.

## 2. Volkswirtschaftliche Effekte einer Abschaffung der kalten Progression

In der Folge werden die Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression mit dem makroökonomischen Modell PuMA analysiert.<sup>2</sup> Im sogenannten Reformszenario wird unterstellt, dass der Tarif ab dem Jahr 2023 an die Verbraucherpreisentwicklung des Vorjahres angepasst wird. Wie etwa Berger et al. (2021) darstellen, wurden in der Vergangenheit mehr oder minder regelmäßig Steuerreformen umgesetzt, die die Auswirkungen der kalten Progression grosso modo abfedern. Dementsprechend wird unterstellt, dass die durchschnittliche Abgabenbelastung im Rahmen der Lohn- und Einkommensteuer im Basisszenario, in dem keine Abschaffung der kalten Progression erfolgt, nach dem Jahr 2026 jener des Reformszenarios entspricht.

---

<sup>1</sup> Eine Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte im Falle alternativer Anpassungen der Tarifgrenzen wird im Rahmen der nachfolgend durchgeführten Kurzstudie vorgenommen.

<sup>2</sup> PuMA („Public Policy Model for Austria“) ist eine Weiterentwicklung des Modells EU-LMM („EU Labour Market Model“), welches von den Autoren für die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (DG EMPL) der Europäischen Kommission für 14 EU-Mitgliedstaaten entwickelt wurde (siehe Berger et al. 2009 bzw. Berger et al. 2012). Das Modell wird fortlaufend weiterentwickelt und aktualisiert (Berger et al. 2016). Das Modell wurde beispielsweise verwendet, um die Auswirkungen der Abschaffung des Solidaritätszuschlags in Deutschland zu analysieren (Strohner et al. 2018). Berger und Strohner (2022) haben jüngst das E-PuMA-Modell entwickelt, bei dem das PuMA-Modell um die Bereiche Energieangebot bzw. -nachfrage sowie Klimaschutz erweitert wird.

Die mit einer Abschaffung der kalten Progression verbundene Reduktion der Einkommensteuerbelastung entfaltet ihre volkswirtschaftlichen Effekte im Wesentlichen über zwei Kanäle. Zum einen erhöht sie die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte und damit die (Konsum-)Nachfrage. Zum anderen stärkt sie den Arbeitsmarkt. Die höheren Nettolöhne stärken der empirischen Evidenz zufolge das Arbeitsangebot. Zudem kann die geringere Belastung Druck aus den Lohnverhandlungen nehmen. Fallen die Bruttolohnabschlüsse dadurch gedämpfter aus, kann das die Kostensituation der Unternehmen verbessern und die Arbeitsnachfrage kräftigen.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression sind in Tabelle 1 dargestellt.<sup>3</sup> Die Erwerbseinkommen werden durch die Maßnahme spürbar gestärkt. Im Durchschnitt fallen die realen Nettolöhne im Jahr 2023 um 0,8 % höher aus als im Basisszenario, im Jahr 2025 um knapp 1,8 %. Diese Auswirkungen sind relativ ähnlich auf die drei Qualifikationsgruppen verteilt. Weil insbesondere bei jungen Geringqualifizierten der Anteil derer höher ist, die keine Einkommensteuer zahlen und daher nicht von der kalten Progression betroffen sind, fällt die Minderbelastung bei Geringqualifizierten etwas geringer aus. Umgekehrt kann durch die geringere steuerliche Belastung der Erwerbseinkommen etwas Druck von den Lohnverhandlungen genommen werden, und die Entwicklung der nominellen Arbeitskosten wird geringfügig gedämpft. Die Maßnahme stärkt daher Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage und hat dementsprechend positive Beschäftigungseffekte zur Folge. Gemäß den Modellsimulationen erhöht die Abschaffung der kalten Progression die Beschäftigung im Jahr 2026 um 0,5 %, was rund 23.000 zusätzlich Beschäftigten entspricht. Gut die Hälfte dieses Effekts ist auf geringere Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Es zeigt sich, dass sich die Arbeitsmarktsituation von Geringqualifizierten stärker verbessert.

Vor allem die steuerliche Entlastung, aber auch der positive Beschäftigungseffekt, erhöhen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Der private Konsum fällt daher stärker aus als im Basisszenario ohne Abschaffung der kalten Progression. Der Konsumeffekt beträgt im Jahr 2023 knapp 0,8 % und steigt auf 1,6 % im Jahr 2026. Aufgrund der höheren Nachfrage und des Beschäftigungszuwachs steigen die Investitionsanreize der Unternehmen und die realen Investitionen fallen um rund 0,4 % stärker aus als im Basisszenario.

Die stärkere Konsum- bzw. Investitionsnachfrage (auf der Verwendungsseite des BIP) bzw. die zusätzliche Beschäftigung und der zusätzliche Kapitalstock führen zu einem positiven Wertschöpfungseffekt. Die Abschaffung der kalten Progression erhöht nach der Modellsimulation das reale BIP im Jahr 2023 um 0,3 % bzw. im Jahr 2026 um knapp 0,7 %, was einem Wertschöpfungseffekt von 1,4 bzw. 3 Mrd. Euro entspricht.

Festzuhalten ist, dass die geringere Abgabenbelastung über diese positiven volkswirtschaftlichen Effekte wiederum Rückwirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat. So führt der positive Konsumeffekt zu höheren Einnahmen aus Konsumsteuern und der Beschäftigungseffekt hat zur Folge, dass SV-Beiträge bzw. Lohnsummenabgaben zunehmen und die Einkommensteuer

---

<sup>3</sup> Die dargestellten Auswirkungen sind jeweils als Niveauabweichung im Vergleich zum Basisszenario ohne Abschaffung der kalten Progression zu verstehen. Das Reformszenario unterscheidet sich vom Basisszenario nur durch die Abschaffung der kalten Progression. Dementsprechend kann man die Ergebnisse als kausale Effekte interpretieren.

weniger stark zurückgeht als dies ceteris paribus anzunehmen wäre. Dementsprechend finanziert sich die Maßnahme zu rund 40 % selbst.<sup>4</sup>

Tabelle 1: Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Abschaffung der kalten Progression

Abschaffung Kalte Progression	2023	2024	2025	2026
BIP, real	0,30%	0,46%	0,57%	0,66%
Investitionen, real	0,35%	0,39%	0,39%	0,36%
Privater Konsum, real	0,75%	1,13%	1,42%	1,64%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	-0,16%	-0,22%	-0,26%	-0,28%
Arbeitskosten je Stunde, nominell	-0,03%	-0,06%	-0,09%	-0,13%
-niedrig	-0,03%	-0,03%	-0,05%	-0,07%
-mittel	-0,04%	-0,08%	-0,11%	-0,14%
-hoch	0,01%	-0,02%	-0,04%	-0,06%
Nettoeinkommen je Stunde, real	0,77%	1,20%	1,51%	1,76%
-niedrig	0,60%	0,97%	1,26%	1,48%
-mittel	0,79%	1,23%	1,56%	1,81%
-hoch	0,84%	1,27%	1,59%	1,83%
Beschäftigung	0,22%	0,34%	0,43%	0,50%
-niedrig	0,24%	0,38%	0,49%	0,57%
-mittel	0,23%	0,35%	0,44%	0,51%
-hoch	0,18%	0,27%	0,34%	0,39%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,11	-0,17	-0,21	-0,24
-niedrig	-0,11	-0,18	-0,24	-0,28
-mittel	-0,11	-0,17	-0,21	-0,25
-hoch	-0,10	-0,15	-0,19	-0,22
BIP, real (in Mrd. Euro)	1,4	2,1	2,6	3,0
Beschäftigung (in Tausend Personen)	10,1	15,6	19,6	22,6
Arbeitslose (in Tausend Personen, nach Eurostat)	-5,1	-8,0	-10,2	-11,9
Selbstfinanzierungsgrad	40,3%	39,3%	38,5%	37,9%

Niveauabweichung relativ zum Basisszenario ohne Steuerreform. Geringqualifiziert: Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss (ISCED 0-2), Hochqualifiziert: Tertiäre Ausbildung (ISCED 5+).

Quelle: PuMA-Simulationsmodell • Erstellt mit Datawrapper

<sup>4</sup> Anzumerken ist, dass die durchschnittliche Abgabenbelastung im Basisszenario nach dem Jahr 2026 jener im Reformszenario entspricht. Da private Haushalte und Unternehmen diese Entwicklung auch davor in ihren Investitions- bzw. Konsumententscheidungen berücksichtigen, dämpft dies die Selbstfinanzierung des Reformszenarios etwas.

### 3. Literatur

- Baumgartner, J., S. Kaniovski und H. Pitlik (2022). Ukraine-Krieg trübt die mittelfristigen Wirtschaftsaussichten. Update der mittelfristigen Prognose 2022 bis 2026, WIFO-Monatsberichte 95(4), 233-245.
- Berger, J. und L. Strohner (2022). Extensions of the Energy Public policy Model for Austria and other European countries E-PuMA, EcoAustria Research Paper No. 19.
- Berger, J., G. Biffi, U. Schuh und L. Strohner (2016). Updating of the Labour Market Model, Studie im Auftrag von DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., M. Gstrein, C. Keuschnigg, M. Miess, S. Müllbacher, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2012). Development/Maintenance of the Labour Market Model – Final Report, Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Berger, J., C. Keuschnigg, M. Keuschnigg, M. Miess, L. Strohner und R. Winter-Ebmer (2009). Modelling of Labour Markets in the European Union, Studie im Auftrag der DG EMPL der Europäischen Kommission.
- Strohner, L., J. Berger und T. Thomas (2018). Ökonomische Folgen der Reformzurückhaltung bei der Beendigung des Solidaritätszuschlags, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 19, 313-330.
- Vandor, P., R. Millner, C. Moder, H. Schneider und M. Meyer (2015). Das Potential von Social Business in Österreich, [http://epub.wu.ac.at/4683/1/WU\\_Studienbericht\\_-\\_Das\\_Potenzial\\_von\\_Social\\_Business\\_final\\_20151211.pdf](http://epub.wu.ac.at/4683/1/WU_Studienbericht_-_Das_Potenzial_von_Social_Business_final_20151211.pdf).
- Zwirschmayr, M. (2016). Die gemeinnützige Stiftung nach dem neuen BStFG 2015, ZFS 2016/1, 6-14.

