

Sparpaket: Mehr Kalte Progression könnte soziale Einschnitte vermeiden

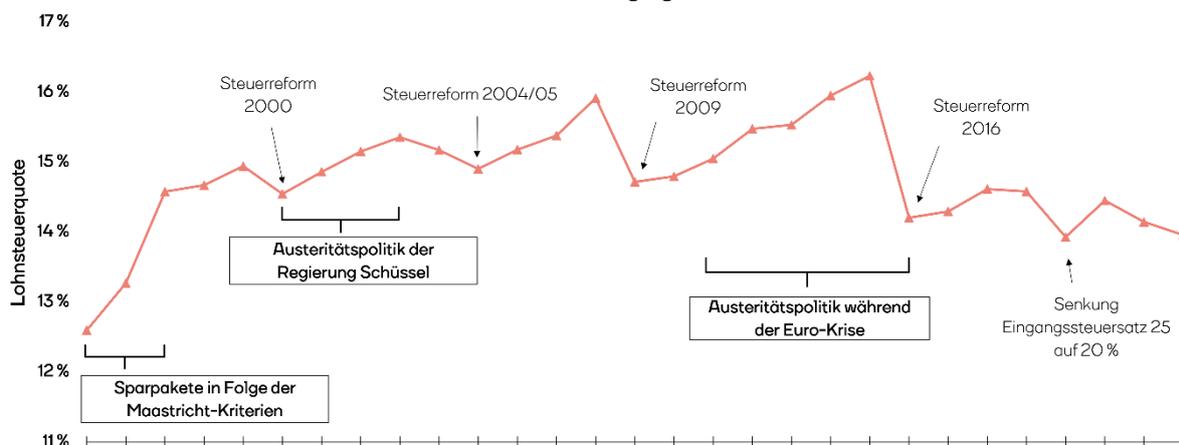
/Autor:innen: Oliver Picek, Leonard Jüngling, Paul Steinmaßl und Michael Hauer

/ Juni 2025

Noch bei jeder Budgetsanierung hat die Kalte Progression eine entscheidende Rolle gespielt. Selbstständige, Arbeitnehmer:innen und Pensionist:innen zahlen eine Zeit lang mehr Lohn- und Einkommensteuer, indem sie durch Lohnabschlüsse, welche die Teuerung abgelten, in höhere Lohnsteuerklassen rutschen. Dafür fallen die sozialen Einschnitte in den Sparpaketen weniger tief aus.

Entscheidet sich die Bundesregierung für einen Sanierungsbeitrag durch die Kalte Progression, lässt sich das an der Lohnsteuerquote erkennen – sie steigt an. Arbeitnehmer:innen bezahlen eine Zeit lang mehr Steuern auf ihr erhaltenes Lohneinkommen, ebenso Selbstständige auf ihr Einkommen.

Kalte Progression nur während Sparpaketen den Steuerzahler:innen nicht zurückgegeben



Quelle: VGR Verteilungsrechnung, Einzelsteuerliste, Eigene Berechnungen

IOMENTUM
INSTITUT

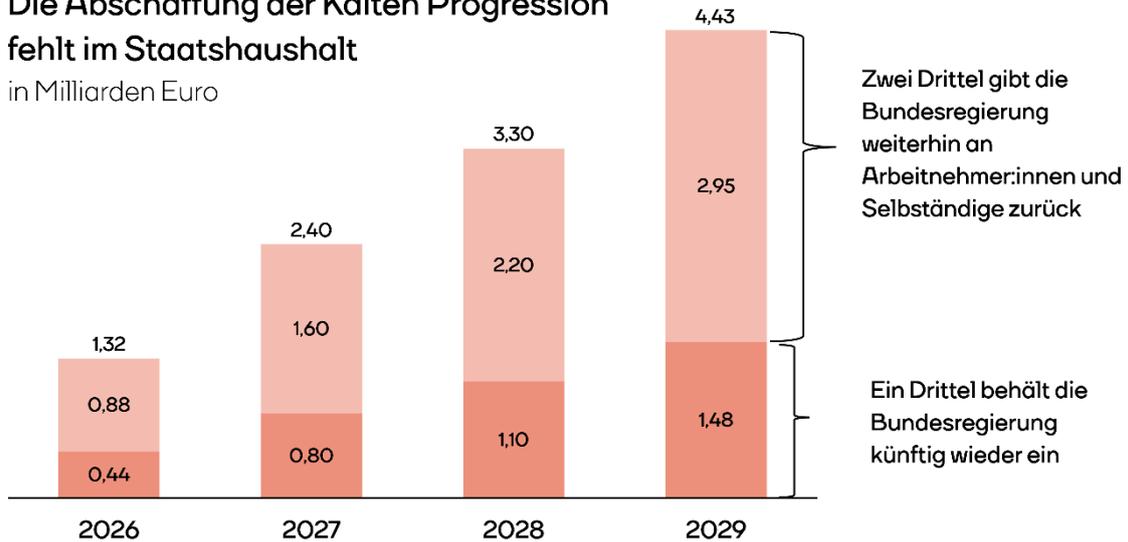
Der vorherige Finanzminister Magnus Brunner feierte sich für die Abschaffung der kalten Progression ab Anfang 2023. Der wichtigste Mechanismus zur Budgetsanierung nach Krisenzeiten war damit weg. Von 2023 bis 2025 bedeutete das einen Einnahmenverlust für den Staatshaushalt von etwa 7,8 Mrd. EUR.¹ Die Kurzsichtigkeit der Abschaffung fällt der nächsten Regierung auf den Kopf. Auch der Zeitpunkt der Abschaffung war seltsam. Die Lohnsteuerquote befand sich 2022 auf dem tiefsten Stand seit 1996 (mit der Ausnahme des Corona-Jahres 2020). Durch die Abschaffung der Kalten Progression fiel die Quote noch einmal weiter. Die Arbeitnehmer:innen bezahlten damit im Verhältnis zu ihren Gehältern die geringste Lohnsteuer seit 28 Jahren.

¹ Quelle: Budgetdienst, zu finden unter <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/budgetdienst/Abgeltung-der-kalten-Progression-im-Jahr-2025>

Das Geld fehlt dem Finanzminister in Zeiten der Budgetsanierung. Die Regierung nimmt daher die Abschaffung der kalten Progression für 2026-2029 teilweise zurück. Ein Drittel der kalten Progression wird künftig wieder eingehoben.

Die Abschaffung der Kalten Progression fehlt im Staatshaushalt

in Milliarden Euro

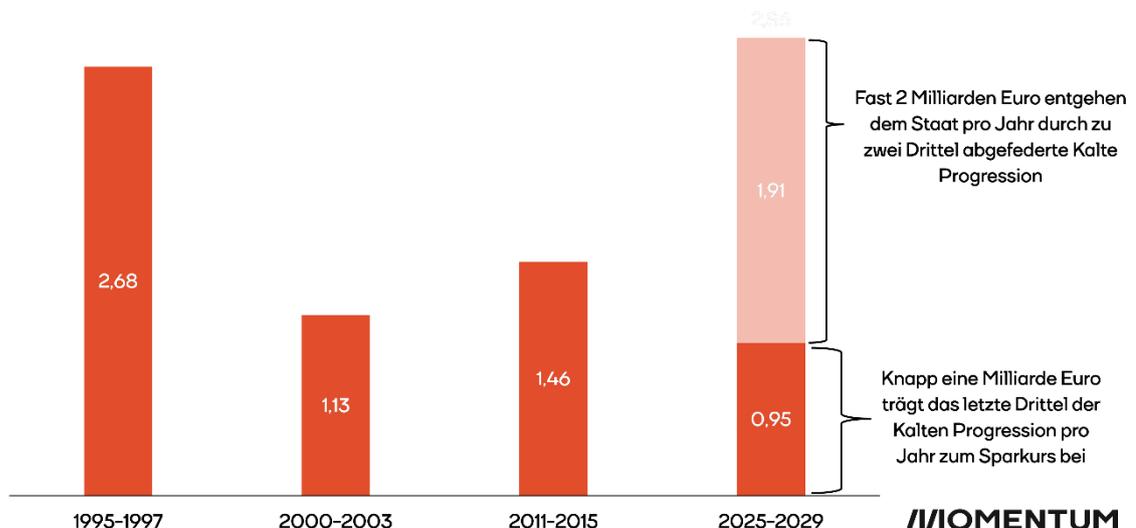


Quelle: BMF, eigene Berechnung

/// MOMENTUM
/ INSTITUT

Bitter fehlen im Staatshaushalt allerdings die zwei Drittel, auf die der Staat weiterhin verzichtet. Das zurückgenommene Drittel spült kommendes Jahr voraussichtlich 440 Millionen in die Staatskasse. 880 Millionen fehlen aber weiterhin. Von 2026 bis 2029 bringt die Wiedereinführung für das letzte Drittel insgesamt 3,8 Milliarden Euro ein. Die anderen zwei Drittel – in Summe 7,6 Milliarden bis 2029 – fehlen hingegen weiterhin im Staatshaushalt.

Kalte Progression hat bis zu 2,7 Milliarden Euro pro Jahr zu vergangenen Budgetsanierungen beigetragen



Quelle: BMF, VGR, Eigene Berechnungen

/// MOMENTUM
/ INSTITUT

Im Vergleich zu den letzten drei Sparpaketen ab 1995 ist der geplante Beitrag der Kalten Progression zur anstehenden Budgetsanierung unterdurchschnittlich. Umgerechnet auf das heutige Preisniveau trug die Kalte Progression je nach Sparpaket zwischen 1,13 und 2,68 Milliarden Euro pro Jahr bei.² Für das kommende Sparpaket sind es aber nur 0,95 Milliarden pro Jahr. Auch das spricht dafür, die Kalte Progression stärker auszunutzen, um das Budget mittelfristig in Ordnung zu bringen.

Mit dem vollen Zulassen der Kalten Progression bis 2029 hätte der Staat zusätzliche Einnahmen von 7,63 Milliarden Euro. Damit könnte sich die Bundesregierung einige soziale und klimapolitische Einschnitte ersparen: Etwa die Nicht-Valorisierung von Familienleistungen und Kinderabsetzbetrag (in Summe 1,28 Milliarden Euro bis 2029), die Erhöhung der Krankenversicherungsbeiträge für Pensionist:innen (3,3 Milliarden), und die Erhöhung der e-card-Gebühren (etwa 0,37 Milliarden), die Kürzungen bei öffentlichen Verkehrsmitteln (1,3 Milliarden bei der ÖBB) und die Verteuerung des Klimatickets (0,7 Milliarden). Tatsächlich bliebe immer dann noch mehr als eine halbe Milliarde Euro übrig, mit der beispielsweise die dringend benötigte administrative Unterstützung für Schulen, Investitionen in Digitalisierung oder die Förderung der E-Mobilität finanziert werden könnten.

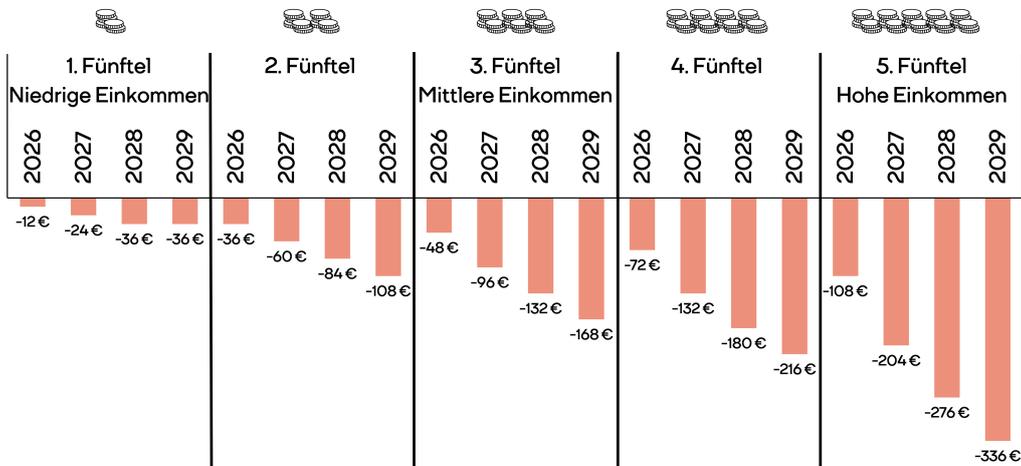
/ Die Kalte Progression zahlen die Besserbezahlten

Verteilungspolitisch ist die teilweise Wiedereinführung der kalten Progression aber sinnvoll. Besserbezahlte zahlen mehr, Niedrigbezahlte weniger. Einem Haushalt im untersten Einkommens-Fünftel kostet das wiedereingeführte Drittel an Kalter Progression 2026 nur 12 Euro. Über die nächsten vier Jahre sind es in Summe 108 Euro – genau so viel wie die höchsten 20 Prozent der Einkommen allein im ersten Jahr mehr zahlen. Der zusätzliche Beitrag des bestbezahlten Fünftels der Haushalte liegt in Summe über die kommenden vier Jahre bei 924 Euro, oder 0,34 Prozent ihres Jahreseinkommens. Für Geringbezahlte ist die Mehrbelastung mit 0,15 Prozent auch relativ zum Einkommen betrachtet niedriger. Die drei mittleren Einkommensfünftel bekommen bis 2029 288, 444 und 600 Euro weniger (beziehungsweise 36, 48 und 72 Euro im Jahr 2026). Damit ist die Kalte Progression eine besonders wachstumsschonende Form der Budgetsanierung. Sie betrifft zwar die Einkommen der Menschen, doch vor allem jene der Besserbezahlten. So besteht die Hoffnung, dass eher die hohe Sparquote der einkommensstarken Haushalte sinkt (was dem Wirtschaftswachstum nicht schadet), als dass die breite Masse ihren Konsum einschränkt und damit die Wirtschaft schrumpfen ließe.

² Für die Rechnung wurde die Lohnsteuerquote am Beginn jeder Budgetkonsolidierung als gegeben angenommen, und der Anstieg der Quote in den Folgejahren berechnet. Die zusätzlichen Staatseinnahmen wurden in Milliarden Euro 2025 umgerechnet, um für eine bessere Vergleichbarkeit die Inflation und zwischenzeitlich gestiegene Realeinkommen zu berücksichtigen.

Kalte Progression wird nicht mehr voll abgegolten

Haushalte verlieren durch das letzte Drittel bis zu 336 Euro Jahreseinkommen

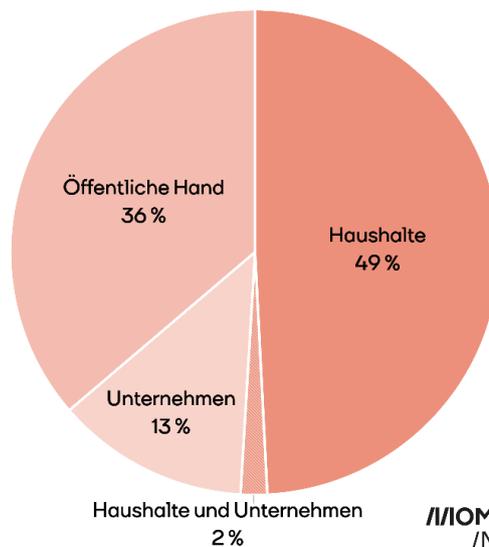


Quelle: SORESI, eigene Berechnung

/// MOMENTUM
/ INSTITUT

/ Auch große Unternehmen sollen zur Budgetsanierung beitragen

Haushalte tragen fast 4-mal so viel zum Sparpaket bei wie Unternehmen



Quelle: BMF, eigene Berechnung

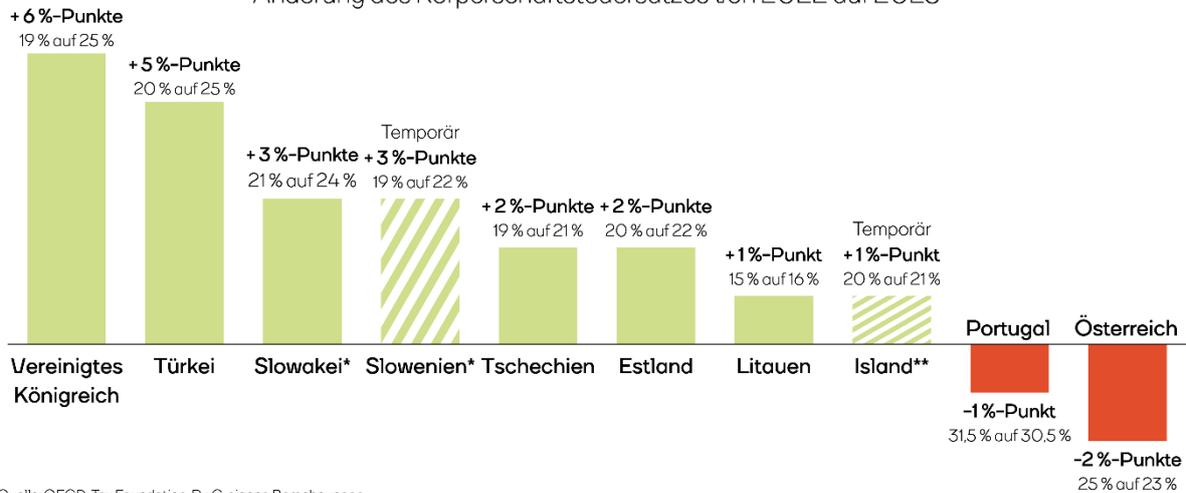
/// MOMENTUM
/ INSTITUT

Dennoch gilt: Wenn vordringlich Arbeitnehmer:innen die Budgetsanierung bezahlen, gibt es eine Gerechtigkeitslücke. Selbstständige können der Kalten Progression zum Teil ausweichen. Indem sie eine Kapitalgesellschaft – etwa eine Ges.m.b.H. gründen, wickeln sie ihr Geschäft nicht mehr als persönlich steuerpflichtige:r Einzelunternehmer:in ab, sondern über eine juristische Person, eine Körperschaft. Dann gilt aber der Körperschaftsteuersatz. Er beträgt konstant 23 Prozent, egal wie hoch die Einkünfte ausfallen. Eine zeitweise höhere Einkommensteuer mittels Kalter Progression fällt nicht an.³

³ Erst bei Ausschüttung der Gewinne aus der Körperschaft fallen dann 27,5 Prozent Steuersatz an. Wieder ein konstanter Steuersatz, der von der Kalten Progression nicht betroffen ist. Allerdings haben Selbstständige vielfältige steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten um ihre Abgaben zu senken, die Arbeitnehmer:innen nicht haben. Ihnen werden die Abgaben sofort vom Gehaltszettel abgezogen.

Gegen den Trend: Österreich senkt Unternehmenssteuern, andere Länder in Europa erhöhten

Änderung des Körperschaftsteuersatzes von 2022 auf 2025



Quelle: OECD, Tax Foundation, PwC, eigene Berechnungen

Anmerkung: Kombiniertes Körperschaftsteuersatz (Höchstsatz).

* Slowenien erhöht KoSt für 2024 bis 2028 zur Finanzierung des Wiederaufbaus der Infrastruktur nach Überschwemmungen in 2023.

** Island erhöhte KoSt vorübergehend in 2024 um 1 Prozentpunkt.

MOMENTUM
/INSTITUT

Die Abgaben der Unternehmen unterliegen keiner Kalten Progression. Weder die Lohnnebenkosten noch die Steuern auf Gewinne. Damit Unternehmen mit ihren Gewinnen im selben Ausmaß zur Budgetsanierung beitragen wie Arbeitnehmer:innen und Pensionist:innen mittels des einen Drittels der wiedereingeführten Kalten Progression, müssten die Unternehmen in den nächsten Jahren 3,8 Milliarden Euro bezahlen. Dafür müsste die Körperschaftsteuer für vier Jahre zumindest um zwei Prozentpunkte erhöht werden, von 23 auf 25 Prozent. Der Steuersatz auf Unternehmensgewinne wäre dann jener Satz, der auch schon vor der Steuersenkung durch die letzte Bundesregierung für große Unternehmen vor 2023 galt. Einige andere europäische Länder haben ihre Unternehmenssteuern in den letzten Jahren ohnehin leicht erhöht – Österreich befände sich daher in guter Gesellschaft mit einer Erhöhung.

Zitiervorschlag:

Picek, Oliver, Jüngling, Leonard, Steinmaßl, Paul & Hauer, Michael (2025). *Sparpaket: Mehr Kalte Progression könnte soziale Einschnitte vermeiden*. Momentum Policy Note 7/2025