

**DRINGLICHE ANFRAGE
gem. § 93 Abs. 2 GOG-NR
(Klubverlangen)**

12600/J
Beilage D

**der Abgeordneten Dr. Matthias Strolz, Kollegin und Kollegen
an den Bundesminister für Finanzen
betreffend "Stopp der heimlichen Steuererhöhung - Entlastung für die Bürgerinnen und Bürger jetzt!"**

Begründung

Die kalte Progression bezeichnet eine versteckte jährliche Steuererhöhung. Sie entsteht, weil die Einkommen zwar Jahr für Jahr steigen, die Steuerstufen aber nicht an die Inflation angepasst werden. Somit erhöhen sich der Durchschnittssteuersatz und die Steuerschuld stärker als die Inflation. D.h. die kalte Progression betrifft also alle Lohnsteuerpflichtigen und, entgegen der gängige Auffassung, nicht nur jene, die aufgrund der Inflationsabgeltung in die nächst höhere Steuerstufe rutschen. Wenn der Bruttolohn steigt, steigt auch der Durchschnittssteuersatz – jener Anteil des Einkommens, der an den Finanzminister geht, nimmt also zu.

In Österreich sind die einkommensbezogenen Abgaben in Steuern und Sozialversicherung (SV) zu unterteilen. Entscheidend ist dabei, dass bei der Berechnung des versteuerbaren Einkommens die Beiträge zur Sozialversicherung (SV) vom Brutto- lohn abgezogen werden. Dabei werden Aufwertungsfaktoren angepasst (geregelt im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz § 108). Die Freibetragsgrenze, Absetzbeträge und Steuertarifeckwerte im Steuersystem werden jedoch nicht angepasst.

Die kalte Progression entsteht sobald das zu versteuernde Einkommen einer Person an die Inflation angepasst wird und in der Folge zumindest den ersten Grenzsteuersatz von 25 Prozent überschreitet.

Illegitime Steuerbelastungsverteilung

Durch die kalte Progression verändert sich nicht nur die Steuerbelastung, sondern auch deren Verteilung. Das kann zu einer einkommensbezogenen Steuerverteilung führen, die in dieser Form niemals vom Gesetzgeber legitimiert wurde. Wissenschaftler des Münchener ifo Institutes fassen dies in einem Papier so zusammen: "Durch das Hineinrutschen in höhere Grenzsteuersätze kommt es zu einer Stauchung der gesellschaftlichen Steuerlastverteilung und somit zu einer Abweichung von den ursprünglich vom Gesetzgeber intendierten Verteilungswirkungen des Steuersystems. Diese Änderungen der Steuerlastverteilung sind zudem nicht explizit demokratisch legitimiert."(Quelle: Fuest, Clemens, Björn Kauder, Luisa Lorenz, Martin Mosler, Niklas Potrafke und Florian Dorn, *Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern*, ifo Forschungsberichte 76, ifo Institut, 2016) Forscher des selbigen Instituts ziehen in einem aktuellen Papier zur kalten Progression folgende Schlussfolgerung:

"Das Phänomen der (...) Kalten Progression jedoch muss als »Irrtum« des Steuersystems aufgefasst werden. Die Kalte Progression schwächt die Verteilungswirkungen des Steuersystems und führt zu einer Ausweitung der Steuerquote, die sich der demokratischen Kontrolle entzieht. Es ist deshalb wünschenswert, die Kalte Progression zu beseitigen." (Quelle: Dorn, Florian; Clemens Fuest; Björn Kauder; Luisa Lorenz; Martin Mosler und Niklas Potrafke, "Steuererhöhungen durch die Hintertür – fiskalische Aufkommenswirkungen der Kalten Progression", *ifo Schnelldienst* 70 (02), 2017, 51-58)

Bei der Verteilung der Last geht es aber nicht nur um die Verteilung zwischen den verschiedenen Einkommensklassen, sondern um die Aufteilung von erwirtschafteten Erträgen zwischen privat und öffentlich. Die zusätzlichen Mittel, welche an die öffentliche Hand gehen, sind auch aus ökonomischer Sicht problematisch – vor allem vor dem Hintergrund der zweithöchsten Abgabenbelastung auf den Faktor Arbeit in ganz Europa. Es mangelt dem mit der kalten Progression verbundenen Anstieg der Steuerquote an Rechtfertigung. Auch aus ökonomischer Sicht ist es nicht schlüssig, warum eine schleichende Steuererhöhung im Sinne der Bürger_innen wäre, ohne dass der Gesetzgeber darlegt, dass die Nachfrage nach öffentlichen Gütern schneller steigt als die Nachfrage nach privaten Gütern – nur eine solche Nachfrageverschiebung würde eine Erhöhung der Steuerbelastung rechtfertigen.

D.h. eine Diskussion über eine Belastungsverteilung steht dem Gesetzgeber in jeder Form zu, diese sollte aber unabhängig von einer illegitimen, automatisierten Zusatzbelastung stattfinden. Fakt ist jedenfalls: Durch die kalte Progression kommt es zu einer Steuererhöhung, welche nicht vom Parlament beschlossen werden muss und welche somit nur selten das Ergebnis einer öffentlichen politischen Debatte ist. Diese Debatte ist aber dringend zu führen.

Mögliche negative Lenkungseffekte

Durch die immer größer werdende Steuerbelastung sinkt auch der Arbeitsanreiz, vor allem in den unteren Einkommensklassen. Denn nur wenn der Unterschied zwischen dem arbeitsfreien Einkommen und dem Nettoeinkommen groß genug ist, wird der Anreiz zu arbeiten groß genug sein. Mit derselben Argumentation rechtfertigt Kanzler Kern auch seine Forderung nach einer Erhöhung des Mindestlohns. Konkret ist in dessen "Plan A" zu lesen: "Mit einem Mindestlohn von 1.500 Euro wird auch gleich der Abstand zu arbeitsfreiem Einkommen größer. (...) Weil uns Arbeit das wert sein muss und weil sich Arbeit lohnen muss." Auch die Sozialdemokratie erkennt also an, dass sich der Unterschied zwischen arbeitsfreiem Einkommen und Arbeitseinkommen vergrößern soll und nicht verkleinern, wie es durch die kalte Progression passieren kann.

Das ist aber nicht nur bei unteren Einkommen entscheidend. Bei größer werdender Steuerbelastung auf den Faktor Arbeit sinkt der Arbeitsanreiz auch bei höheren Steuerklassen. Diese Erkenntnis ist auch dem BMF bekannt. Dieses bewarb die Steuerreform auch wegen der Arbeitsanreize, wie im Budgetbericht von 2016 zu lesen ist: "... die erhöhten Arbeitsanreize durch Senkung der Steuerbelastung heben auch nachhaltig Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit an. Diese Effekte haben auch die führenden Wirtschaftsforschungsinstitute in Gutachten bestätigt."

Aussagen von Regierungsmitgliedern und Koalitionsparteien

Dass die kalte Progression ungerecht ist, sagen auch die Finanzminister und Mitglieder der Kanzlerpartei – schon seit Jahren:

- „Die kalte Progression ist ungerecht“ und „Nach jetzigem Plan könnte es 2016 soweit sein“, sagte der wahlkämpfende damalige Vizekanzler und ÖVP-Chef Michael Spindelegger am 23.8.2013 in den Vorarlberger Nachrichten.
- "Wenn die absolute Mehrheit mir die Möglichkeit gäbe, das alleine zu entscheiden, würde ich den 1.1.2015 anpeilen." BK Faymann 6.5.2014 (zu Steuerentlastung, aber auch KP)
- Diese "schleichende Steuererhöhung", wie Schelling die kalte Progression bezeichnete, soll ab 2017 der Vergangenheit angehören – bekamen wir am 20.7. 2015 vom Finanzminister zu hören. 400 Millionen Euro Entlastung soll die automatische Anpassung der Tarifstufen bringen – pro Jahr. "Das ist die Untergrenze, der Umfang kann je nach Modell und durch kumulierte Effekte auch höher sein.“ BM Schelling 20.7.2015
- "Wir sind jederzeit zu konstruktiven Gesprächen mit der ÖVP bereit, um hier Nägel mit Köpfen zu machen", reagierte SPÖ-Bundesgeschäftsführer Gerhard Schmid. Einen Automatismus sollte es nur für den Fall geben, dass keine politische Einigung erreicht werden kann. Dann sollte eine vorher gesetzlich festgesetzte Lösung in Kraft treten. 20.7.2015
- „Meine Wunschvorstellung wäre, dass die kalte Progression ab 2018 abgeschafft ist. Man muss das wie bei der Steuerreform machen: klare Ziele, klare Termingaben – dann wird geliefert.“ Das hörten wir von BM Schelling am 22.6.2016.
- Am 22.1.2017 schlug BM Schelling vor, alle Tarifstufen der Lohnsteuer von 11.000 Euro beginnend bis ganz hinauf zu 90.000 Euro um die Inflationsrate anzupassen, sobald diese sich um fünf Prozent erhöht hat. „Das dauert im Regelfall drei Jahre, und durch die Erhöhung des Tarifzahrs um fünf Prozent wird die kalte Progression abgefedert“, erklärte BM Schelling weiter.

Aktueller Stand: Vorschläge der Regierung

Noch im Juli 2015 hoffte Finanzminister Hans Jörg Schelling (ÖVP) auf eine Einigung mit dem Koalitionspartner 2016 und auf ein Inkrafttreten 2017. Im Oktober 2015 sprach er bereits von einer Abschaffung der kalten Progression „2017 oder 2018“, weil die Steuerreform bis dahin wirke. Im Oktober 2016 hieß es „2018 oder 2019“.

Der jetzige Vorschlag, der aus dem Arbeitsprogramm ersichtlich ist, sieht folgenden Vorschlag vor: Startend mit 2019 werden "ab 5% aufgelaufener Inflation (...) die ersten beiden Tarifstufen von 11.000 Euro und 18.000 Euro automatisch indexiert. Damit werden rund 80% der kalten Progression automatisch ausgeglichen und alle SteuerzahlerInnen automatisch entlastet." Dazu ist zu sagen, dass eine aufgelaufene Inflation von 5% beginnend mit 2019 wohl erst im Jahr 2021 erreicht werden wird. Des Weiteren soll die Politik über breitere Entlastungsmaßnahmen auf Basis eines Progressionsberichts entscheiden. Der Progressionsbericht wird vom BMF veröffentlicht – ebenfalls ab 5% aufgelaufener Inflation – und ermittelt insbesondere das steuerliche Mehraufkommen aus der kalten Progression sowie die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommenssteuertarifs, samt Beispielen zu den Auswirkungen der kalten Progression auf die unterschiedlichen Einkommensgruppen, unter Berücksichtigung des jeweiligen Warenkorbes.

Hinzu kommt, dass aus den Meldungen von BM Schelling hervorgeht, dass das Finanzministerium mit 400 Mio Euro pro Jahr an kalter Progression rechnete, die eigentlichen Kosten dürften für das Jahr 2017 sogar niedriger sein, da die Inflation für das Jahr 2016 unter den Erwartungen blieb – 0,9% waren es letztlich, man rechnete aber mit knapp unter 2%. Das wiederum bedeutet, dass die Abgeltung wesentlich billiger gewesen wäre, als zunächst angenommen. Trotz der vielen Ankündigungen und trotz bester Voraussetzungen konnte sich die Regierungskoalition bisher auf keine Lösung einigen. Dem zufolge stellt sich die Frage, inwieweit die Bundesregierung sowie auch die Landeshauptleute, die von den Mehreinnahmen profitieren, bereits mit den zusätzlichen Mitteln rechnen und diesen Zustand auf Kosten der Steuerzahler_innen bewusst verlängern wollen.

Aus der Anfragebeantwortung mit der Geschäftszahl 10934/AB ist ersichtlich, dass BM Schelling vorschlägt, als Grundlage den Verbraucherpreis-Index zu verwenden. "Dass dies nicht nur einfach, sondern auch sachgerecht ist, zeigen zahlreiche internationale Vorbilder", so BM Schelling in seiner Beantwortung. Aus der Anfragebeantwortung geht weiter hervor, dass eine Abgeltung bei der 5% Marke etwa 1,1 Mrd kosten würde. Damit ist aber klar, dass die geschätzten 800 Mio Euro, welche die Steuerzahler_innen bereits in den Jahren 2017 und 2018 zu viel gezahlt haben werden, niemals ausgeglichen werden soll.

Die Regierungsparteien zeigen sich in der Sache bis zuletzt uneinig. Eine komplette Abschaffung der kalten Progression scheint in weite Ferne zu rücken. Auch hinsichtlich einer teilweisen Entlastung von der schlechenden Steuererhöhung ab 2019 bzw. ab 2021 oder gar erst 2022 (nach Auflaufen der 5% Inflation) wird weiter gestritten. Aus der APA-Meldung von 18.3.2017 wird ersichtlich, dass der Bundesminister für Finanzen plane, auch ohne die Zustimmung des Koalitionspartners per Erlass eine Entlastung für die oberen Steuertarife auf Basis des Progressionsberichtes festzulegen. Es stellt sich aber die Frage, wie dies geschehen soll, da der Progressionsbericht ja in die nächste Legislaturperiode fällt.

Entwicklung des Budgets

Im Budgetbericht von 2017 liest man: "Die Lohn- und Gehaltssumme wird 2017 etwas schwächer wachsen als 2016, daher ist mit einem leichten Rückgang der Dynamik der Lohnsteuerbasis und der Sozialversicherungsbeitragsgrundlagen zu rechnen." Gleichzeitig steigt das Lohnsteueraufkommen aber um etwa 3,6% von 2016 auf 2017, während im Budgetbericht auch erwähnt wird, dass die Steigerung sogar noch abgemildert ist. Genauer liest man hier im Budgetbericht: "Der Anstieg gegenüber dem BVA 2016 (24,8 Mrd. €) ist noch durch die teilweise verzögerte Wirkung der Steuerreform 2015/16 abgemindert, da, aufgrund der Fälligkeit der Lohnsteuer, das Aufkommen im Jänner 2016 noch entsprechend der alten Rechtslage vereinnahmt wurde."

Vergleich mit anderen Ländern

Wie so oft, könnten auch hier Schweden und die Schweiz als Vorbild dienen. Wie wird dort mit der kalten Progression umgegangen?

Schweiz: In der Schweiz passt man einen Gutteil der Tarife und sonstigen Steuerabzüge automatisch jährlich an die Preisentwicklung an. Absatz- und Freibeträge werden nicht angepasst, daher kann man zwar nicht von einer vollständigen Abgeltung sprechen, wenngleich diese Vorgangsweise zirka 90% der kalten Progression abgilt.

Schweden: In Schweden wird nicht nur die kalte Progression eliminiert, sondern auch die Steuerbelastung, gemessen am Gesamteinkommen, konstant gehalten – also auch bei Real-Einkommenssteigerungen wird das Gesamtsteueraufkommen aus dem Faktor Arbeit nicht erhöht (siehe unten).

Eine Abgeltung der kalten Progression ist weit verbreitet. Sie findet in vielen Ländern längst statt. Allein in Europa haben Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, UK, Niederlande, Schweden, Schweiz, Norwegen und Spanien Gesetze erlassen, welche die kalte Progression abgelenkt. Dadurch gibt es auch verschiedene Maßnahmen bzw. Modelle, die zur Anwendung kommen können.

Der Think-tank Agenda Austria beispielsweise nennt in seinem Papier zur kalten Progression fünf verschiedene Modelle der inflationären Anpassung:

- Das Basismodell:
 - Es gibt keine Anpassung der Steuer
 - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl (in Österreich 2,17 p.a.)
 - Es gibt keine Periodizität
 - Anwendung: aktuell in Österreich
- Das Richtwertmodell
 - Es gibt eine Anpassung der Steuer, wenn die kumulierte Inflation seit der letzten Anpassung größer als 5% ist (in Mexiko sind es 10%, aber die Inflation ist generell höher, daher dauert eine Anpassung wiederum nicht so lange)
 - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
 - Periodizität: unregelmäßig, je nach Höhe der Inflation
 - Anwendung: sinngemäß wie in Mexiko; in der Tendenz geht der Vorschlag der Regierung in diese Richtung (allerdings mit Diskriminierung höherer Steuerstufen)
- Inflationsmodell:
 - Es gibt eine Anpassung der Steuer an die Inflation
 - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
 - Periodizität: jährlich
 - Anwendung: sinngemäß wie in der Schweiz
- Fixmodell:
 - Es gibt eine Anpassung der Steuer um einen fixen Prozentsatz pro Jahr
 - Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
 - Periodizität: jährlich
 - Anwendung: sinngemäß wie in Spanien
- Nominallohnmodell:
 - Es gibt eine Anpassung der Steuer um die Reallohnentwicklung über die Inflation hinaus

- Es gibt eine Anpassung der SV-Grenzen mit Aufwertungszahl
- Periodizität: jährlich
- Anwendung: sinngemäß wie in Schweden

Aus diesem Grund stellen die unterfertigten Abgeordneten an den Bundesminister für Finanzen nachstehende

Dringliche Anfrage

Die Höhe der kalten Progression

1. Wie hoch sind die erwarteten, durch die kalte Progression entstehenden Mehr-einnahmen des Bundes in den Jahren 2017, 2018, 2019, 2020, 2021?
2. Wie hoch ist der Anteil der Steigerungen der Einnahmen durch einkommensbezogene Steuern, welcher nicht auf die kalte Progression zurückzuführen ist in den Jahren 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018? (inflationsbereinigt)
3. Wie hoch werden die kumulierten Mehreinnahmen für das Budget geschätzt, welche durch die kalte Progression entstanden sein werden, wenn die Regierung die kalte Progression – gemäß den Vorgaben des Arbeitsprogramms – erst ab 2019 und nach einer aufgelaufenen Inflation von 5% abgilt?
4. Wie hoch waren die kumulierten Mehreinnahmen durch die kalte Progression zwischen 2009 und 2016? (Basisjahr 2009)
5. Wie hoch wird die Belastung der Steuerzahler_innen durch die kalte Progression geschätzt, die ab 2016 bis 2021 nicht abgegolten wird?
6. Wie hoch werden die Einnahmen durch die kalte Progression geschätzt, welche zwischen der ersten Abgeltung nach 2019 und der nächsten Abgeltung entstehen?
7. In welchem Ausmaß steigen die Einnahmen der Bundesländer durch die Mehr-einnahmen durch die kalte Progression – in den Jahren 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018?
8. In welchem Ausmaß steigen die Einnahmen der Gemeinden durch die Mehreinnahmen durch die kalte Progression?
9. Warum steigt das Lohnsteueraufkommen von 2016 auf 2017, obwohl im Budgetbericht festgehalten wird: "Die Lohn- und Gehaltssumme wird 2017 etwas schwächer wachsen als 2016, daher ist mit einem leichten Rückgang der Dynamik der Lohnsteuerbasis (zu rechnen)."? Steht die Erwartung eines steigenden Lohnsteueraufkommens mit der kalten Progression in Zusammenhang?
10. Wie hoch werden die Kosten geschätzt, welche durch die verringerten Arbeitsanreize entstehen, welche sich in den Jahren 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 durch die kalte Progression ergeben?

Prozess/Legitimierung der kalten Progression

11. Können Sie bestätigen, dass eine Abgeltung der kalten Progression erst nach einer aufgelaufenen Inflation von 5% ab dem Jahr 2019 und nur für die unteren beiden Steuertarife fix verankert werden soll?
12. Wie sieht der aktuelle Verhandlungsstand zur Abgeltung der kalten Progression aus?
13. Bis wann erwarten Sie eine Einigung der Regierungsparteien?
14. Mit welchen Interessensvertretungen waren Sie im Austausch und welche Positionen vertreten diese in Bezug auf die kalte Progression?
15. Wie wird eine Verteilung hin zur öffentlichen Hand, ohne entsprechende Legitimierung ökonomischer (z.B. größere Nachfrage nach öffentlichen Gütern als nach privaten) oder rechtlicher/legislativer Natur (Beschluss durch Gesetzgeber) gerechtfertigt?
16. Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, eventuelle Steuerstruktur-Reformen über alternative, legitimierte Formen der Einnahmen, abseits der kalten Progression, zu finanzieren?
 - a. Durch eine ausgabenseitige Konsolidierung? (inklusive Vorschläge)
 - b. Durch Mehreinnahmen der einkommensbezogenen Steuern, welche über die kalte Progression hinausgehen?
 - c. Durch eine Inflationsindexierung in speziellen Verbrauchssteuern, die auf eine Einheit des Verbrauches von bestimmten Gütern (z. B. Mineralöl, Alkohol) bezogen sind? (inklusive Vorschläge)

Andere Modelle

17. Wie beurteilen Sie das Schweizer Modell aus budgetrelevanter Sicht?
 - a. Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2018, 2019, 2020 und 2021, wenn man dieses Modell mit 1.1.2018 einführen würde?
18. Wie beurteilen Sie das Schwedische Modell aus budgetrelevanter Sicht?
 - a. Wie hoch wäre die Differenz der einkommensbezogenen Budgeteinnahmen in den Jahren 2018, 2019, 2020 und 2021, wenn man dieses Modell mit 1.1.2018 einführen würde?
19. Welche Erfahrungen können aus anderen Modellen gewonnen werden?
20. Wie bewerten Sie das Richtwertmodell – das das Steuersystem erst nach einem erreichten Wert der Inflation anpasst – im Vergleich zu anderen Modellen?
21. Wie bewerten Sie das Inflationsmodell – wie es oben beschrieben wird – im Vergleich zu anderen Modellen?
22. Wie bewerten Sie das Fixmodell – wie es oben beschrieben wird – im Vergleich zu anderen Modellen?

23. Wie bewerten Sie das Nominallohnmodell – wie es oben beschrieben wird – im Vergleich zu anderen Modellen?

Zum Progressionsbericht

24. Welchen Einfluss hat die Aufwertung der Sozialversicherung mit der Aufwertungszahl (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz § 108) auf die Ermittlung der abzugeltenden oberen Tarife auf Basis des Progressionsberichts?
25. Wie erfolgt die Erstellung des sogenannten Progressionsberichts?
26. Welche Expert_innen werden für den Progressionsbericht herangezogen?
27. Anhand welcher Parameter planen Sie die Abgeltung der kalten Progression auf Basis des Progressionsberichts?
28. Zur Ankündigung, per Erlass auch ohne die Zustimmung des Koalitionspartners eine Entlastung für die oberen Steuertarife auf Basis des Progressionsberichtes festzulegen: Wie soll hier vorgegangen werden, auch vor dem Hintergrund, dass die erstmalige Abgeltung sowie der Progressionsbericht nicht mehr in diese Legislaturperiode fallen?

In formeller Hinsicht wird die dringliche Behandlung gem. §93 Abs. 2 GOG verlangt.



Handwritten signatures of political parties:

- SPÖ (Strolz)
- ÖVP (Perner)
- CSU (Grau)
- Grüne (Schellhorn)

