



Fraunhofer
FIT

prognos

Herausforderungen für das Steuerrecht durch die demografische Entwicklung in Deutschland – Analyse einer Problemstellung

Endbericht (Kurzfassung)

Verfasst von:

Lena Calahorrano

Oliver Ehrentraut

Jan Limbers

Luca Rebeggiani

Sven Stöwhase

Martin Teuber

Unter Mitarbeit von:

Thomas Effelsberg

Carsten Hänisch

Feras Nassaj

im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen

26. August 2016

**Fraunhofer-Institut für Angewandte
Informationstechnik (FIT)**

Schloss Birlinghoven
53754 Sankt Augustin
Telefon +49 2241 14-2808
Telefax +49 2241 14-2080
info@fit.fraunhofer.de

Ansprechpartner FIT

Dr. Sven Stöwhase
Telefon +49 2241 14-2345
sven.stoewhase@fit.fraunhofer.de

**Prognos AG
Europäisches Zentrum für Wirtschaftsforschung
und Strategieberatung**

Heinrich-von-Stephan-Str. 23
79100 Freiburg
Telefon + 49 761 7661164-810
Telefax + 49 761 7661164-820
info@prognos.com

Ansprechpartner Prognos

Dr. Oliver Ehrentraut
Telefon +49 761 7661164-801
Mobil +49 175 438 95 94
oliver.ehrentraut@prognos.com

1 Einleitung

In Deutschland ist in den nächsten Jahrzehnten mit einem ausgeprägten demografischen Wandel zu rechnen, der sich nicht nur wie bisher in einer Alterung der Bevölkerung, sondern langfristig auch in einem absoluten Bevölkerungsrückgang zeigen wird. Im April 2015 hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der 13. zwischen den Statistischen Ämtern koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung vorgestellt.¹ Diese Vorausberechnung stellt mögliche demografische Entwicklungen bis zum Jahr 2060 in verschiedenen Varianten dar. Laut Variante 2, die Kontinuität bei der Geburtenrate und der Lebenserwartung bei einem langfristigen Wanderungssaldo von 200 000 Personen jährlich unterstellt, würden im Jahr 2060 in Deutschland noch 73 Millionen Menschen leben, gegenüber 81 Millionen im Jahr 2013. Gleichzeitig würde bis zum Jahr 2060 die Relation der 60-Jährigen und Älteren zu den 20- bis Unter-60-Jährigen von 49,7 Prozent auf 84,2 Prozent steigen.

Diese zu erwartenden Veränderungen werden merkliche Auswirkungen auf die Steuereinnahmen in Deutschland haben. Die vorliegende Analyse beleuchtet diese Demografieabhängigkeit der Entwicklung der Steuereinnahmen. Im Mittelpunkt steht dabei die Entwicklung des Einkommensteueraufkommens vor dem Hintergrund einer sinkenden Zahl von Erwerbstätigen bei einem gleichzeitigen, bereits in der Vergangenheit gesetzlich verankerten Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung der Alterseinkünfte. Daneben wird auch die Entwicklung der Umsatzsteuer als weitere aufkommensstarke Steuer betrachtet. Ziel der Analyse ist es, mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Steueraufkommen zu quantifizieren. Zudem soll die Studie einzelne Regelungen des Einkommensteuerrechts bzw. Steuertatbestände identifizieren, die besonders sensibel auf demografische Veränderungen reagieren. So kann ein eventueller steuerpolitischer Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

Mit Hilfe von Simulationsmodellen, die auf mikroökonomischen Daten beruhen, wird das jeweilige Steueraufkommen in den Jahren 2015, 2030, 2045 und 2060 quantifiziert. Die Mikrosimulationsmodelle greifen dabei auf die Ergebnisse zweier miteinander verbundener makroökonomischer Modelle zurück, der Modelle VIEW und OCCUR der Prognos AG. In der Analyse werden, ausgehend von einem Szenario ohne demografische Veränderungen, drei unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen in Deutschland unterstellt. Diese entsprechen Varianten 2 (Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung), 3 (relativ alte Bevölkerung) und 6 (relativ junge Bevölkerung) der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Deren Annahmen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

¹ Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. Ergebnisse der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Tabelle 1: Annahmen der verwendeten Varianten der Bevölkerungsvorausberechnung

	Variante 2	Variante 3	Variante 6
Fertilität (Kinder je Frau)	1,4	1,4	1,6
Lebenserwartung bei Geburt Jungen (Jahre)	84,8	86,7	84,8
Lebenserwartung bei Geburt Mädchen (Jahre)	88,8	90,4	88,8
Langfristiger Wanderungssaldo (Personen pro Jahr)	200.000	100.000	200.000

Die unterschiedliche demografische Entwicklung fassen wir in den Szenarien **bev2**, **bev3** und **bev6** sowie **bev0** zusammen, wobei bev0 das Referenzszenario ohne demografische Veränderungen und bev2 als mittleres Demografieszenario das Basisszenario darstellen. Diese unterschiedlichen demografischen Szenarien schlagen sich auch in unterschiedlichen makroökonomischen Entwicklungen nieder, und letztendlich in unterschiedlichen Entwicklungen der Steuereinnahmen.

Für die Analyse der Entwicklung des Einkommensteueraufkommens und der einzelnen Steuertatbestände werden zudem drei verschiedene Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Alle drei beruhen auf den gleichen Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung wie bev2 und haben zum Ziel, die Robustheit der von uns quantifizierten Ergebnisse in Hinblick auf einzelne Modellannahmen zu überprüfen. Die in den Sensitivitätsanalysen veränderten Annahmen betreffen die Entwicklung der Erwerbstätigkeit (bev2-s1), das Ausbleiben möglicher Anpassungen des Steuertarifs vor dem Hintergrund steigender realer Einkommen (bev2-s2) und die Höhe der Nettozuwanderung nach Deutschland (bev2-s3).

Das zentrale Ergebnis der Analyse ist, dass die demografische Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten einen dämpfenden Effekt auf den durch steigende Realeinkünfte begründeten Anstieg sowohl des Einkommensteuer- als auch des Umsatzsteueraufkommens hat. Die Vorgehensweise und die detaillierten Ergebnisse der Simulationen zur Einkommensteuer und zur Umsatzsteuer werden in den folgenden beiden Kapiteln zusammengefasst.

2 Ergebnisse der Simulationen zur Einkommensteuer

Grundlage der Simulationsrechnungen zur Einkommensteuer ist das geltende Einkommensteuerrecht des Jahres 2015 einschließlich der im Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags teilweise rückwirkend für das Jahr 2015 beschlossenen Rechtsänderungen. Bereits beschlossene Änderungen, die aber erst in zukünftigen Veranlagungsjahren wirksam werden, sind ebenso berücksichtigt. Eine positive Wirtschaftsentwicklung würde ohne weitere Anpassungen des Steuertarifs und anderer steuerlicher Größen dazu führen, dass ein immer größerer Teil der Steuerpflichtigen mit dem Spitzensteuersatz besteuert wird und sich das Verhältnis von Einkommensteuerauf-

kommen zu Bruttoinlandsprodukt deutlich erhöht. Dementsprechend würde auch die Bedeutung einzelner Steuertatbestände massiv zunehmen. Um solche Verzerrungen zu vermeiden, werden sämtliche im Simulationsmodell verwendeten monetären Größen des Einkommensteuerrechts, wie bspw. Tarifgrenzen, Höchstbeträge oder auch die Kindergeldsätze, über die bereits beschlossenen Gesetzesänderungen hinaus angepasst. In den Jahren 2030, 2045 und 2060 werden alle Tarifzonengrenzen bei unverändertem Eingangssatz um einen im jeweiligen Jahr konstanten Faktor angehoben. Dieser ist in jedem Jahr so gewählt, dass im Szenario bev0 das im makroökonomischen Modell berechnete Wachstum des Steueraufkommens repliziert werden kann. Im makroökonomischen Modell VIEW verändern sich die Steuertarife und die Ausgabendynamik endogen derart, dass die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt werden und das berechnete Aufkommen aus direkten Steuern der privaten Haushalte in Relation zum BIP nicht steigt.

In Szenario bev0, das die Bevölkerung des Jahres 2013² unverändert lässt, ist die Zahl der Steuerpflichtigen im Jahr 2015 etwas geringer als in den übrigen Szenarien (siehe Tabelle 2). Sie steigt in den nächsten Jahrzehnten leicht an. Dies ist auf den Anstieg der Erwerbsquoten vor dem Hintergrund einer prognostizierten positiven Wirtschaftsentwicklung und damit auf den Anstieg der Zahl der steuerpflichtigen Erwerbstätigen zurückzuführen. In den Szenarien bev2 und bev6 steigen bis zum Jahr 2030 die Bevölkerung und somit auch die Zahl der Steuerpflichtigen zunächst an. Erst im Jahr 2045 ist ihre Zahl geringer als im Jahr 2015. Wie zu erwarten überwiegt in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 jedoch langfristig der Effekt des Bevölkerungsrückgangs. Im Szenario bev3, in dem Bevölkerungsalterung und Bevölkerungsrückgang besonders stark ausgeprägt sind, sinkt die Zahl der Steuerpflichtigen am stärksten, von 41,2 Millionen im Jahr 2015 auf nur noch 33,9 Millionen im Jahr 2060. In Sensitivitätsanalyse bev2-s1 sinkt die Zahl der Steuerpflichtigen bis zum Jahr 2060 aufgrund der schwächeren Nachfrage nach Arbeitskräften stärker als in bev2, Sensitivitätsanalyse bev2-s2 unterscheidet sich in Bezug auf die Zahl der Steuerpflichtigen hingegen nicht von bev2. In der Sensitivitätsanalyse bev2-s3 mit höherer Zuwanderung ist dagegen die Zahl der Steuerpflichtigen dauerhaft höher.

² Dies ist das letzte Jahr, für das Ist-Daten vorliegen.

Tabelle 2: Entwicklung der Zahl der Steuerpflichtigen

	2015	2030	2045	2060
bev0	40,9	41,7	42,0	42,1
bev2	41,2	41,5	39,0	36,4
bev3	41,2	40,7	37,4	33,9
bev6	41,2	41,7	39,8	38,1
bev2-s1	41,2	41,3	38,8	36,1
bev2-s2	41,2	41,5	39,0	36,4
bev2-s3	41,2	41,9	40,4	39,0

In Mio.

Die folgende Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der (realen) Summe der Einkünfte. Der Anstieg der Summe der Einkünfte beträgt im Szenario bev0 bis zum Jahr 2030 knapp 25 Prozent, bis zum Jahr 2045 knapp 60 Prozent und bis zum Jahr 2060 fast 100 Prozent. Auch in den anderen Szenarien und Sensitivitätsanalysen steigt die Summe der Einkünfte, jedoch in geringerem Maße. Dies liegt an der geringeren Zahl von Steuerpflichtigen, insbesondere von Steuerpflichtigen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit. In Sensitivitätsanalyse bev2-s2 mit einem real konstanten Steuertarif sind Steuerparameter, die beim Übergang von den Einkommen zu den steuerlichen Einkünften zur Anwendung kommen, anders als in den übrigen Szenarien und Sensitivitätsanalysen ebenfalls konstant. Die Einkünfte liegen dementsprechend deutlich höher als im Szenario bev2, auf dem die Sensitivitätsanalyse beruht.

Tabelle 3: Entwicklung der Summe der Einkünfte

	2015	2030	2045	2060
Summe der Einkünfte				
bev0	1.564	1.918	2.465	3.103
bev2	1.566	1.943,0	2.3459	2.766
bev3	1.567	1.918	2.279	2.620
bev6	1.566	1.952	2.382	2.870
bev2-s1	1.566	1.875	2.105	2.307
bev2-s2	1.566	2.012	2.514	3.032
bev2-s3	1.566	1.954	2.413	2.934

In Mrd. Euro

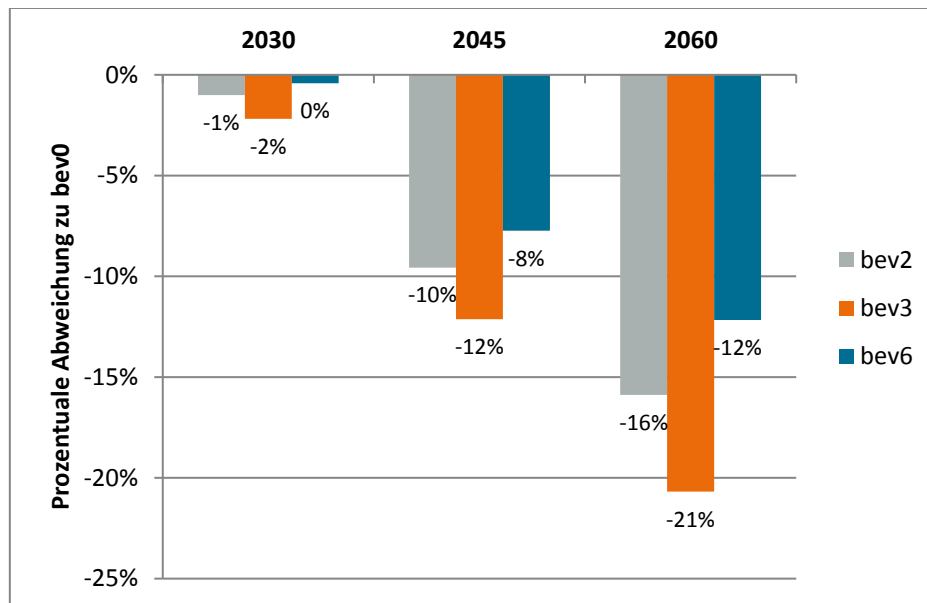
Tabelle 4 zeigt die Entwicklung des gesamten Einkommensteueraufkommens, und Abbildung 1 veranschaulicht die Unterschiede zwischen den einzelnen Demografieszenarien. Die demografischen Veränderungen bewirken, dass das jeweilige Steueraufkommen hinter dem eines Szenarios ohne Berücksichtigung des demografischen Wandels zurückbleibt, insbesondere in den Jahren 2045 und 2060, in denen die Bevölkerung nicht nur älter, sondern auch kleiner sein wird als im Jahr 2015. Der Unterschied in der Entwicklung des Steueraufkommens fällt bei einer relativ alten Bevölkerung größer und bei einer relativ jungen Bevölkerung kleiner aus.

Tabelle 4: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens

	2015	2030	2045	2060
bev0	290	355	420	495
bev2	290	350	380	415
bev3	290	345	370	390
bev6	290	350	385	435
bev2-s1	290	330	315	300
bev2-s2	290	405	560	760
bev2-s3	290	350	390	435

In Mrd. Euro.

Die Gesamtwirkung auf die Höhe der Einkommensteuer ist Resultat sehr unterschiedlicher Entwicklungen der einzelnen untersuchten Steuertatbestände, von denen einige zum negativen Effekt der demografischen Veränderungen auf die Aufkommensentwicklung beitragen, andere ihm jedoch entgegen wirken. Zu Letzteren gehören die Werbungskosten, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltend machen können, ein Teil der Sonderausgaben, die hauptsächlich für jüngere Steuerpflichtige relevant sind, wie beispielsweise die Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung und die Besteuerung der Riester-Renten. Die Bedeutung von Kindergeld, Kinderfreibeträgen, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und von Schulgeld ist in den Szenarien bev2 und bev3 gegenüber dem Referenzszenario bev0 ohne demografischen Wandel zwar geringer, im Szenario bev6 mit einer höheren Geburtenziffer jedoch höher. Eine Anpassung der steuerlichen Parameter, die einen im Vergleich zum Anstieg der realen Einkünfte überproportionalen Anstieg des realen Steueraufkommens verhindert, führt dazu, dass die erwartete Entlastung durch den demografischen Wandel bei Kindergeld, Kinderfreibeträgen sowie Werbungskosten- und Entfernungspauschale nur mäßig ausfällt.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 1: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens im Vergleich zu bev0

Zum Rückgang des Einkommensteueraufkommens im Zuge des demografischen Wandels tragen dagegen bei: die Werbungskosten bei den Altersbezügen, die Vorsorgeaufwendungen und Riester-Beiträge, der Saldo von geleisteten und empfangenen Unterhaltsleistungen bei Geschiedenen, die Aufwendungen für weitere Unterhaltsberechtigte, die Absetzbarkeit von Spenden und Mitgliedsbeiträgen, die Besteuerung von Renten nach dem Kohortenprinzip, das Ehegattensplitting und die außergewöhnlichen Belastungen sowie die Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene, der Pflegepauschbetrag und die Absetzbarkeit von Aufwendungen für haushaltsnahen Dienstleistungen.

Einige Steuertatbestände sind zwar in hohem Maße demografieabhängig aber quantitativ eher unbedeutend, wie beispielsweise die außergewöhnlichen Belastungen. Deren Bedeutung, gemessen an ihrem Anteil am Gesamtsteueraufkommen, ist im Jahr 2060 zwischen 18 und 31 Prozent größer als dies ohne demografische Veränderungen der Fall wäre. Allerdings macht der steuerliche Effekt nur etwa 1 Promille des Gesamtsteueraufkommens aus. Quantitativ eher unbedeutend sind auch die Werbungskosten bei den Altersbezügen, die Unterhaltsleistungen, die Spenden und Mitgliedsbeiträge, die außergewöhnlichen Belastungen und der Pflegepauschbetrag. Bei den Steuertatbeständen, die durch den demografischen Wandel im positiven Sinne beeinflusst werden, sind quantitativ die Kinderbetreuungskosten, das Schulgeld und die Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung eher unbedeutend. Umgekehrt gibt es Steuertatbestände, die einen großen quantitativen Einfluss auf das Steueraufkommen haben, an deren relativer Bedeutung sich durch die demografischen Veränderungen aber nur wenig ändert. Wenn beispielsweise der *Anteil* der Kirchensteuerpflichtigen an der Gesamtbevölkerung konstant bleibt, bewirken die Änderungen der Bevölkerungsstruktur keine Änderung der Bedeutung der Kirchensteuer.

Abbildung 2 und Abbildung 3 vergleichen die Entwicklung der wichtigsten Steuertatbestände für die Szenarien bev0 und bev2. Zur Vereinfachung der Darstellung wurden dabei nur Tatbestände berücksichtigt, die das Steueraufkommen mindern, die Besteuerung der Renten nach dem Kohortenprinzip und die Ruster-Renten sind entsprechend nicht in den Abbildungen berücksichtigt. Die folgenden Erläuterungen zu einzelnen Steuertatbeständen fokussieren auf das mittlere und wahrscheinliche Demografieszenario bev2.

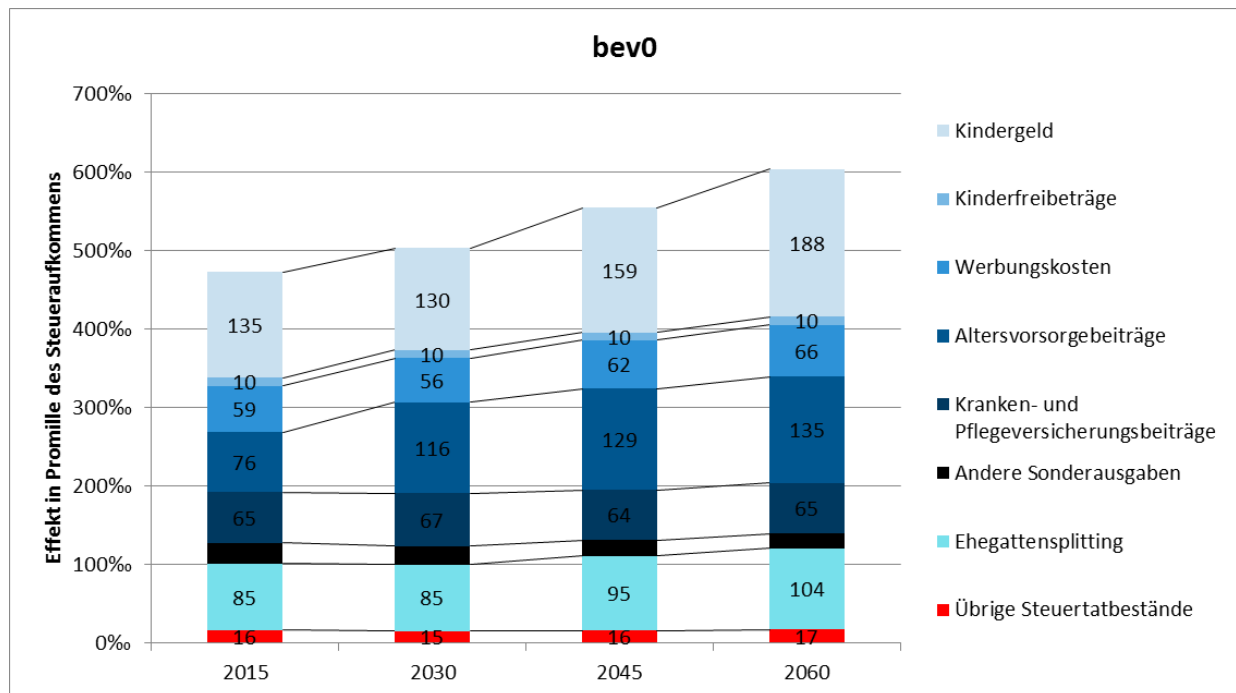


Abbildung 2: Vergleich der relativen Steuereffekte in bev0

Für die vorliegende Analyse sind vor allem diejenigen Steuertatbestände interessant, die quantitativ bedeutend und gleichzeitig demografieabhängig sind. Insbesondere die absetzbaren Vorsorgeaufwendungen erfahren einen massiven Bedeutungsgewinn. Der mit der Absetzbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen sowie der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge einhergehende steuerliche Effekt beträgt im Jahr 2015 14,2 Prozent des Gesamtsteueraufkommens, im Jahr 2060 dagegen mit 29,3 Prozent mehr als das Doppelte. Dieser Effekt ist dabei teilweise demografieunabhängig, da er auch bei einer konstanten Bevölkerung auf etwa 20 Prozent ansteigen würde. Ursächlich hierfür ist der Übergang zur nachgelagerten Besteuerung, in dessen Rahmen die Abzugsfähigkeit von *Altersvorsorgeaufwendungen* in den kommenden Jahren sukzessive steigt. Die Bedeutung der Aufwendungen für die *Kranken- und Pflegeversicherung* nimmt dagegen in bev0 nicht zu, während sie in bev2 gemessen am Gesamtsteueraufkommen um rund 80 Prozent ansteigt. Das hat zum einen mit einem unterstellten Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge im Zuge des demografischen Wandels zu tun. Aber auch bei einer Berücksichtigung möglicher Kompressionseffekte einer gestiegenen Lebenserwartung auf die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge würde deren Bedeutung gegenüber dem Referenzszenario ohne demografischen Wandel bev0 zu-

nehmen, primär aufgrund der höheren Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen.

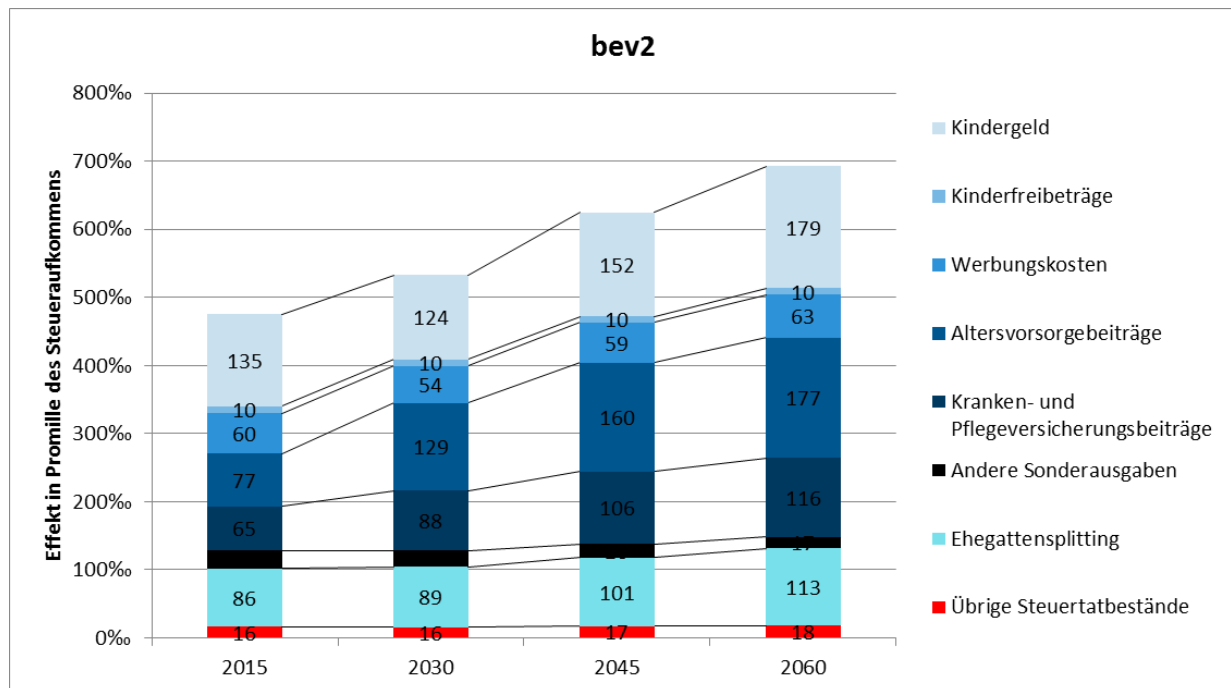


Abbildung 3: Vergleich der relativen Steuereffekte in bev2

Dem steuermindernden Effekt der vollständigen Absetzbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen steht der steuererhöhende Effekt der vollständigen Besteuerung der Leibrenten gegenüber. Der Steuereffekt steigt im Referenzszenario bev0 von 2,3 Prozent des Gesamtsteueraufkommens im Jahr 2015 auf 6,3 Prozent im Jahr 2060 an. Während er in bev2, bev3 und bev6 im Jahr 2030 sogar etwas größer ist als in bev0, beträgt er im Jahr 2060 nur 5,9 Prozent. Der Anteil am Gesamtsteueraufkommen entwickelt sich deshalb bemerkenswert unabhängig vom unterstellten Demografieszenario, weil zwei gegenläufige Effekte das Steueraufkommen beeinflussen: Je ausgeprägter der demografische Wandel verläuft, desto höher ist der Anteil der Steuerpflichtigen mit Alterseinkünften, aber desto geringer sind die durchschnittlichen Alterseinkünfte. Im Jahr 2060 ist die Bedeutung der Besteuerung der Leibrenten gemessen am Gesamtsteueraufkommen in allen Demografieszenarien sogar um 6 Prozent geringer als ohne demografische Veränderungen. Zu erklären ist dies durch den Progressionseffekt der Einkommensteuer: Die geringeren individuellen Alterseinkünfte in den Demografieszenarien unterliegen einem deutlich niedrigeren Steuersatz als die individuellen Alterseinkünfte im Referenzszenario bev0.

Die nachgelagerte Besteuerung führt nicht nur aktuell, sondern trotz des Anstiegs des Anteils von Steuerpflichtigen mit vollständig zu versteuernden Alterseinkünften auch langfristig zu einem negativen Saldo. Im Jahr 2015 liegt der steuerliche Effekt der Absetzbarkeit der Altersvorsorge gemessen am Gesamtsteueraufkommen in Szenario bev2 etwa 5,4 Prozentpunkte über dem aus der Besteuerung der Leibrenten, im

Jahr 2060 dagegen 11,8 Prozentpunkte darüber. Im Szenario ohne demografischen Wandel beträgt der Saldo im Jahr 2060 immerhin 7,2 Prozentpunkte. Auch wenn die nachgelagerte Besteuerung aus verfassungsrechtlichen Gründen de facto nicht zur Disposition gestellt werden kann, sollte man vor Augen haben, dass der demografische Wandel das Problem des negativen Saldos der nachgelagerten Besteuerung sogar verstärkt.

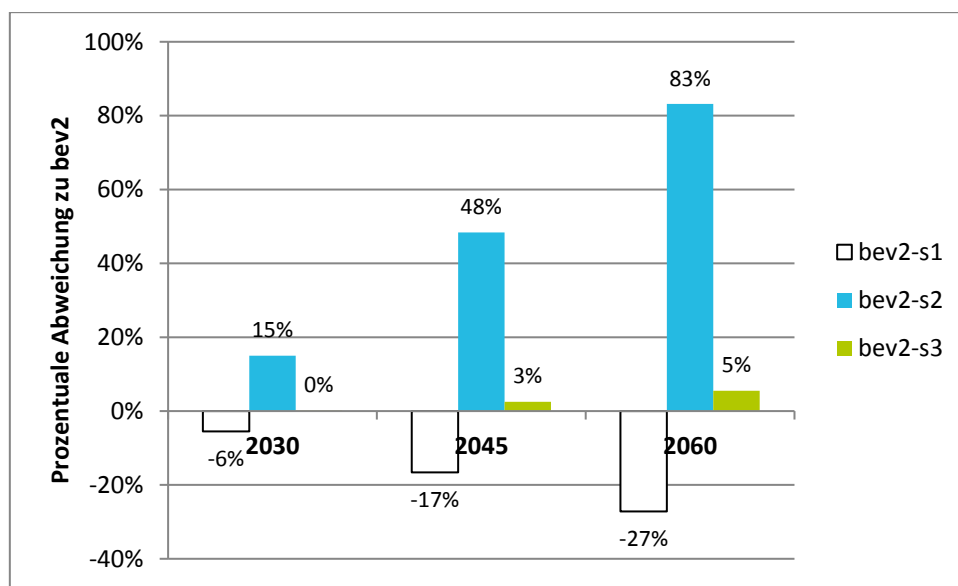
Neben den Vorsorgeaufwendungen und der Besteuerung von Renten nach dem Kohortenprinzip spielen der Familienleistungsausgleich, die Absetzbarkeit von Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und das Ehegattensplitting gemessen am gesamten Einkommensteueraufkommen eine quantitativ wichtige Rolle. Für die vorliegende Analyse wurde in allen Szenarien unterstellt, dass im Zuge steigender Realeinkünfte die Tarifzonengrenzen des Einkommensteuertarifs um einen konstanten Faktor angehoben werden, und dass auch Kinderfreibetrag, Kindergeld und Werbungskostenpauschbetrag, Entfernungspauschale und alle anderen in Euro gemessenen Parameter des Einkommensteuerrechts um den gleichen Faktor angehoben werden. So wurde zum einen eine Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Szenarien sichergestellt, ohne Reaktionen auf den demografischen Wandel vorwegzunehmen.

Zum anderen wurde sichergestellt, dass die in den makroökonomischen Modellen prognostizierten steigenden Realeinkünfte nicht zu einem überproportionalen Anstieg des Einkommensteueraufkommens führen. Tatsächlich orientiert sich die Höhe von Grundfreibetrag, Kinderfreibetrag und Unterhaltshöchstbetrag am Existenzminimum, und andere steuerliche Parameter können relativ unabhängig von diesen Beträgen angepasst werden. Wenn Anpassungen in geringerem Maße stattfinden als hier unterstellt, wird der positive Effekt des demografischen Wandels beim Familienleistungsausgleich und der Absetzbarkeit von Werbungskosten verstärkt.

Auch der Anstieg des Splittingvorteils in den nächsten Jahrzehnten wird durch die Verschiebung der Tarifgrenzen beeinflusst. Sensitivitätsanalyse bev2-s2 mit konstanten realen Tarifgrenzen, deren zentrale Ergebnisse noch beschrieben werden, führt dagegen zu einem deutlichen Rückgang der relativen Bedeutung des Ehegattensplittings von 60 Prozent gegenüber dem Basisszenario bev2. Zudem sei angemerkt, dass in der Analyse ein konstanter Anteil von Verheirateten, unterschieden nach Altersgruppen, unterstellt wurde. Ein fortgesetzter rückläufiger Trend bei den Anteilen der Verheirateten nach Alter würde den Effekt des Splittings deutlich abschwächen, ebenso wie ein fortgesetzter steigender Trend beim Erwerbsumfang von Frauen. Ein steigender Trend beim Erwerbsumfang von Frauen lässt sich in der Strukturfortschreibung der FAST-Daten nicht berücksichtigen, da dort keine Informationen zur Arbeitszeit enthalten sind. Die Aufkommenseffekte sind daher vor dem Hintergrund dieser Annahmen zu interpretieren. Der demografische Wandel führt aufgrund des Anstiegs der durchschnittlichen Einkünfte der Erwerbstätigen, der bei verheirateten Steuerpflichtigen mit ungleich verteilten Erwerbseinkünften den Splittingvorteil erhöht, dazu, dass das Ehegattensplitting gemessen am gesamten Einkommensteueraufkommen an Bedeutung gewinnt. Die Relation der Erwerbsquoten von Frauen und Männern erhöht sich in den Demografies-

zenarien zwar etwas stärker als im Referenzszenario bev0, dennoch prognostizieren die zugrunde liegenden makroökonomischen Modelle auch bei einer deutlichen Alterung der Bevölkerung keine vollständige Konvergenz.

Eine schwächere Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (bev2-s1) würde die ungünstige Entwicklung des Einkommensteueraufkommens verstärken, wie Abbildung 4 veranschaulicht. Wenn man von einer im Vergleich zum Szenario bev2 deutlich geringeren Nachfrage nach Arbeitskräften verbunden mit einer Lohnquote, die in etwa konstant bleibt, ausgeht, dann lässt sich schlussfolgern, dass auf der Einnahmenseite der öffentlichen Finanzen generell erhöhter Handlungsbedarf entsteht.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 4: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens in den Sensitivitätsanalysen im Vergleich zu bev2

Sensitivitätsanalyse bev2-s2 führt aufgrund der realen Konstanz aller Steuerparameter und insbesondere des Einkommensteuertarifs zu erheblichen Steuermehreinnahmen. Sie veranschaulicht, welchen Spielraum der progressive Tarif im Zeitverlauf entfaltet, um die sich bei einzelnen Steuertatbeständen ergebenden Probleme anzugehen. Dieser Spielraum dürfte aber deutlich geringer ausfallen, weil es aus unserer Sicht keine realistische Politikoption darstellt, im Zuge steigender Realeinkünfte komplett auf Anpassungen des Steuertarifs zu verzichten. Bemerkenswert ist, dass auch unter den geänderten Annahmen die Vorsorgeaufwendungen einen großen Bedeutungsgewinn erfahren, der nur bei den Altersvorsorgeaufwendungen auf den Übergang zur nachgelagerten Besteuerung zurückzuführen ist.

Sensitivitätsanalyse bev2-s3 mit einem langfristig höheren Zuwanderungssaldo führt zu einem Gesamtsteueraufkommen, das dem in Szenario bev6 mit einer relativ jungen Bevölkerung aufgrund einer gestiegenen Fertilität entspricht. Gegenüber Szenario bev2 sind die absoluten fiskalischen Effekte einzelner

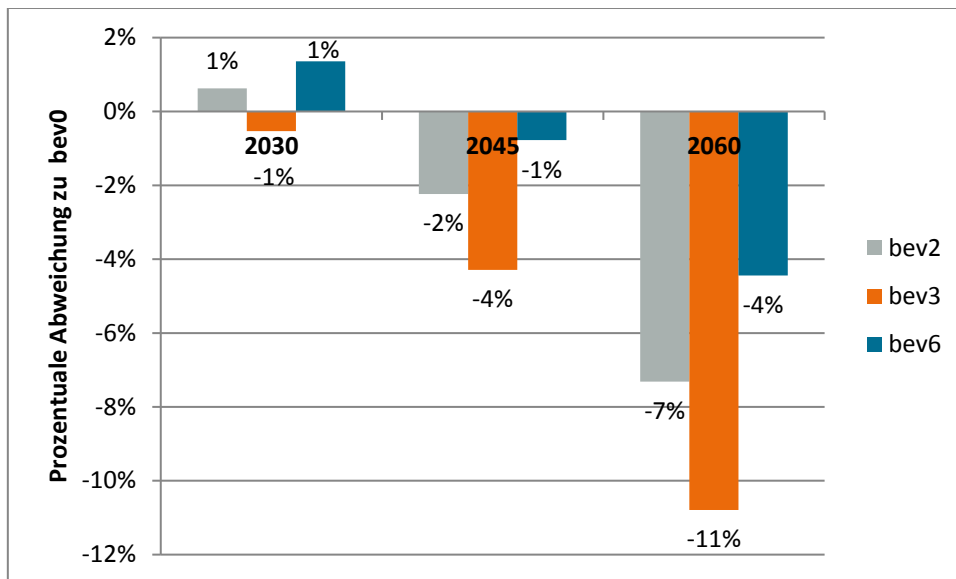
Steuertatbestände häufig größer, gleichzeitig ist aber auch das Gesamtsteueraufkommen höher. Die Sensitivitätsanalyse lässt in der Gesamtschau nicht die Schlussfolgerung zu, dass allein mit dem unterstellten höheren Wanderungssaldo die demografischen Probleme weitgehend gelöst wären.

3 Ergebnisse der Simulationen zur Umsatzsteuer

Die Analyse der Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Umsatzsteueraufkommen verwendet die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008. Deshalb beschränkt sich die Analyse auf das Umsatzsteueraufkommen aus dem Konsum der dort erfassten privaten Haushalte. Das auf Basis der EVS 2008 berechnete Aufkommen ist geringer als das Aufkommen, das auf makroökonomischer Ebene in der Steuerstatistik für das Jahr 2008 ausgewiesen wird. Hauptgrund für diese Differenz ist die ausschließliche Betrachtung privater Haushalte und die daher fehlende Berücksichtigung der Nachfrage des Staates, der Nachfrage von Gebietsfremden im Inland sowie verschiedener Posten „verdeckter“ Umsatzsteuer im Wohnungs-, Gesundheits- und Versicherungssektor. Da es hier nicht um eine spezielle Untersuchung des Umsatzsteueraufkommens geht, sondern um eine Trendabschätzung der Folgen des demografischen Wandels, und weil die privaten Haushalte dabei im Fokus stehen, wird auf eine Anpassung an die makroökonomischen Steueraggregate verzichtet.

Anhand der EVS-Daten lässt sich zeigen, dass Konsumhöhe und -struktur deutlich von Alter und Einkommen abhängen. Die Analyse geht dementsprechend in zwei Schritten vor. Im ersten Schritt wird lediglich die aktuelle Bevölkerungsstruktur so verändert, dass sie mit der zukünftig erwarteten Bevölkerungsstruktur übereinstimmt, alle anderen Größen bleiben unverändert. Im zweiten Schritt werden dann zusätzlich die Veränderungen des Einkommens und des privaten Konsums, wie sie sich in den unterschiedlichen Szenarien aus den makroökonomischen Modellen ergeben, berücksichtigt. Nicht berücksichtigt werden dagegen mögliche Änderungen der relativen Preise und der Präferenzen, die sich ebenfalls auf die Konsumstruktur auswirken könnten. Zudem wird unterstellt, dass der volle und der reduzierte Umsatzsteuersatz konstant bleiben.

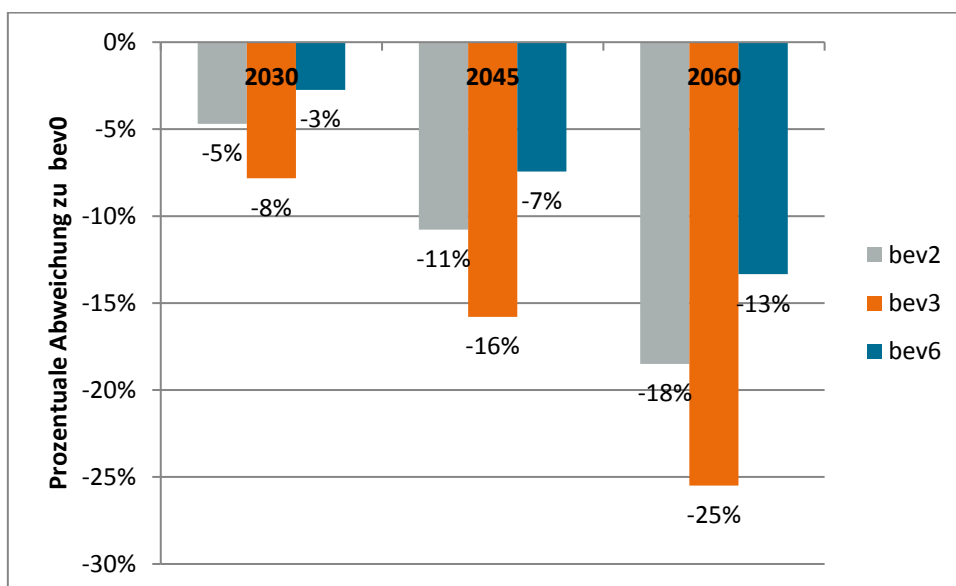
Die Änderungen der Bevölkerungsgröße und ihrer Struktur bewirken bis zum Jahr 2060 einen Rückgang des Umsatzsteueraufkommens um 4 bis 11 Prozent gegenüber einem Szenario mit konstanter Bevölkerung (siehe Abbildung 5). Grund ist, dass ein größerer Anteil der Nachfrage älterer Menschen auf umsatzsteuerbefreite Güter entfällt.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 5: Demografische Entwicklung und Umsatzsteueraufkommen bei unveränderter Konsumstruktur

Berücksichtigt man nicht nur diesen direkten Effekt des demografischen Wandels, sondern auch Veränderungen der Einkommen und damit der Konsumstruktur, dann ergeben sich noch größere Unterschiede gegenüber Szenario bev0 (siehe Abbildung 6).



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 6: Demografische Entwicklung und Umsatzsteueraufkommen bei veränderter Konsumstruktur

Der dämpfende Einfluss der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft auf die, ansonsten langfristig deutlich steigenden, Umsatzsteuereinnahmen des Staates tritt hier in allen Szenarien deutlich zutage.

Bereits im Jahr 2030 liegt das Umsatzsteueraufkommen dann zwischen 3 und 8 Prozent unter dem in bev0, im Jahr 2045 sind es zwischen 7 und 16 Prozent, und bis zum Jahr 2060 hat sich der Unterschied auf 18 Prozent in bev2, 13 Prozent in bev6 und sogar 25 Prozent in bev3 erhöht.

Tabelle 5 enthält eine Übersicht des realen Umsatzsteueraufkommens nach Jahr und Szenario. Hierbei ist, zu beachten, dass es sich nur um den Teil der Umsatzsteuer handelt, der von der EVS erfasst wird, also nur um die Umsatzsteuer, die auf den privaten Konsum entrichtet wird. Das Umsatzsteueraufkommen steigt aufgrund des allgemeinen Wachstums des privaten Konsums bis 2060 deutlich an, wobei das Wachstum in den Demografieszenarien wesentlich schwächer ist, was letztlich zu den Differenzen führt, die in Abbildung 6 illustriert wurden. Die demografische Entwicklung hat also in der langen Frist einen dämpfenden Einfluss auf das Wachstum des Umsatzsteueraufkommens.

Tabelle 5: Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

	<i>2015</i>	<i>2030</i>	<i>2045</i>	<i>2060</i>
bev0	124	152	188	231
bev2	122	145	167	188
bev3	121	140	158	172
bev6	123	148	174	200

In Mrd. Euro