Fraunhofer FIT

prognos

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

Endbericht

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

Inhalt

Tabellenverzeichnis..... 5

Abbildungsverzeichnis..... 7

Abkürzungsverzeichnis..... 11

1 Einleitung 12

2 Entwicklung der Simulation des Einkommensteueraufkommens 14

2.1 Das FAST-Modell 14
2.2 Die Bevölkerungsentwicklung 16
2.3 Die Sensitivitätsanalysen 18
2.4 Die Prognosemodelle VIEW und OCCUR 22
2.5 Die Fortschreibung der Daten 27
2.5.1 Steuertarif und weitere Gesetzesparameter 28
2.5.2 Struktur der Steuerpflichtigen 30
2.5.3 Monetäre Größen 31

3 Simulation der Entwicklung des Einkommensteueraufkommens 37

3.1 Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens 37
3.2 Einfluss ausgewählter Steuertatbestände auf das Steueraufkommen .. 41
3.2.1 Familienleistungsausgleich: Kindergeld 43
3.2.2 Familienleistungsausgleich: Kinderfreibeträge 49
3.2.3 Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern 56
3.2.4 Entfernungspauschale 59
3.2.5 Arbeitnehmer-Pauschbetrag 63
3.2.6 Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge 66
3.2.7 Sonderausgaben: Rentenversicherungsbeiträge 70
3.2.8 Sonderausgaben: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge 75
3.2.9 Sonderausgaben: gezahlte Kirchensteuer 79
3.2.10 Sonderausgaben: Kinderbetreuungskosten 82
3.2.11 Sonderausgaben: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung 86
3.2.12 Sonderausgaben: Schulgeld 89
3.2.13 Sonderausgaben: Unterhaltsleistungen 92
3.2.14 Sonderausgaben: private Altersvorsorge 97
3.2.15 Sonderausgaben: Spenden und Mitgliedsbeiträge 101
3.2.16 Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung 104
3.2.17 Besteuerung von Riester-Renten 109
3.2.18 Entlastungsbetrag für Alleinerziehende 112
3.2.19 Besteuerung nach dem Splitting-Verfahren 116
3.2.20 Außergewöhnliche Belastungen 121
3.2.21 Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte 125
3.2.22 Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten, volljährigen Kindern in Ausbildung 129

3.2.23 Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene .. 131
3.2.24 Pflegepauschbetrag 134
3.2.25 Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen 137

4 Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens 142
4.1 Einleitung 142
4.2 Determinanten des privaten Konsums 144
4.3 Umsatzsteuerbelastung 147
4.4 Simulation der langfristigen Entwicklung von Konsum und Umsatzsteueraufkommen 150
4.4.1 Einleitende Bemerkungen 150
4.4.2 Grenzen des Modells 151
4.4.3 Schritt 1: Berücksichtigung der demografischen Veränderungen 151
4.4.4 Schritt 2: Berücksichtigung der Einkommens- und Konsumentwicklung 152

5 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 156

6 Quellenverzeichnis 163

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Annahmen der Demografieszenarien 17
Tabelle 2: Entwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen 21
Tabelle 3: Entwicklung von Bevölkerung und realem BIP 24
Tabelle 4: Entwicklung ausgewählter Arbeitsmarktkenngrößen 27
Tabelle 5: Entwicklung der Zahl der Steuerpflichtigen 31
Tabelle 6: Entwicklung der Summe der Einkünfte und verschiedener Einkunftsarten ... 33
Tabelle 7: Entwicklung der Summe der Einkünfte und verschiedener Einkunftsarten – Sensitivitätsanalysen 36
Tabelle 8: Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens 37
Tabelle 9: Kindergeldausgaben 43
Tabelle 10: Kindergeldkinder 45
Tabelle 11: Kindergeldausgaben – Sensitivitätsanalysen 46
Tabelle 12: Kindergeldkinder – Sensitivitätsanalysen 48
Tabelle 13: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge 50
Tabelle 14: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag 51
Tabelle 15: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge – Sensitivitätsanalysen 53
Tabelle 16: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag – Sensitivitätsanalysen 55
Tabelle 17: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern 57
Tabelle 18: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – Sensitivitätsanalysen 58
Tabelle 19: Entfernungspauschale 60
Tabelle 20: Entfernungspauschale - Sensitivitätsanalysen 62
Tabelle 21: Arbeitnehmer-Pauschbetrag 64
Tabelle 22: Arbeitnehmer-Pauschbetrag – Sensitivitätsanalysen 65
Tabelle 23: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge 67
Tabelle 24: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge – Sensitivitätsanalysen ... 69
Tabelle 25: Rentenversicherungsbeiträge 71
Tabelle 26: Rentenversicherungsbeiträge – Sensitivitätsanalysen 74
Tabelle 27: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge 76
Tabelle 28: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge – Sensitivitätsanalysen 78
Tabelle 29: Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer 80
Tabelle 30: Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer – Sensitivitätsanalysen 81
Tabelle 31: Kinderbetreuungskosten 84
Tabelle 32: Kinderbetreuungskosten – Sensitivitätsanalysen 85

Tabelle 33: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung 87
Tabelle 34: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung – Sensitivitätsanalysen ... 88
Tabelle 35: Schulgeld 90
Tabelle 36: Schulgeld – Sensitivitätsanalysen 91
Tabelle 37: Unterhaltsleistungen 94
Tabelle 38: Unterhaltsleistungen – Sensitivitätsanalysen 96
Tabelle 39: Riester-Beiträge 98
Tabelle 40: Riester-Beiträge – Sensitivitätsanalysen 100
Tabelle 41: Spenden und Mitgliedsbeiträge 102
Tabelle 42: Spenden und Mitgliedsbeiträge - Sensitivitätsanalysen 103
Tabelle 43: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung 105
Tabelle 44: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung – Sensitivitätsanalysen 107
Tabelle 45: Besteuerung von Riester-Renten 109
Tabelle 46: Besteuerung von Riester-Renten – Sensitivitätsanalysen 111
Tabelle 47: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende 113
Tabelle 48: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende – Sensitivitätsanalysen 115
Tabelle 49: Ehegattensplitting 117
Tabelle 50: Ehegattensplitting - Sensitivitätsanalysen 120
Tabelle 51: Außergewöhnliche Belastungen 123
Tabelle 52: Außergewöhnliche Belastungen – Sensitivitätsanalysen 124
Tabelle 53: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte 126
Tabelle 54: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte – Sensitivitätsanalysen 127
Tabelle 55: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung 129
Tabelle 56: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung – Sensitivitätsanalysen 130
Tabelle 57: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene 132
Tabelle 58: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene – Sensitivitätsanalysen 133
Tabelle 59: Pflegepauschbetrag 135
Tabelle 60: Pflegepauschbetrag – Sensitivitätsanalysen 136
Tabelle 61: Haushaltsnahe Dienstleistungen 138
Tabelle 62: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Sensitivitätsanalysen 140
Tabelle 63: Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens 154

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammenspiel einzelner Komponenten der Analyse....14
Abbildung 2: Entwicklung der Gesamtbevölkerung 17
Abbildung 3: Entwicklung der Bevölkerung im Alter 15-64 Jahre....18
Abbildung 4: Abweichung der Veränderung von Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt in den Szenarien bev2, bev3, bev6 und bev2-s3 gegenüber dem Szenario bev0, 2015 bis 2060, in Prozentpunkten pro Jahr 24
Abbildung 5: Prozentuale Veränderung ausgewählter Arbeitsmarktkenngrößen, 2015 bis 2060 25
Abbildung 6: Prozentuale Abweichung ausgewählter Größen in bev2-s1 gegenüber bev2 26
Abbildung 7: Entwicklung der Alterseinkünfte....34
Abbildung 8: Entwicklung der Alterseinkünfte – Sensitivitätsanalysen....35
Abbildung 9: Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens....38
Abbildung 10: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens im Vergleich zu bev0 39
Abbildung 11: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens in den Sensitivitätsanalysen im Vergleich zu bev2 40
Abbildung 12: Kindergeldausgaben in Promille des Gesamtsteueraufkommens....46
Abbildung 13: Kindergeldausgaben in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 47
Abbildung 14: Kinderfreibeträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens....51
Abbildung 15: Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag – Steuerlicher Effekt in Promille des Solidaritätszuschlags....52
Abbildung 16: Kinderfreibeträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens - Sensitivitätsanalysen....54
Abbildung 17: Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag – Steuerlicher Effekt in Promille des Solidaritätszuschlags – Sensitivitätsanalysen....55
Abbildung 18: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 58
Abbildung 19: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen .59
Abbildung 20: Entfernungspauschale – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens....61
Abbildung 21: Entfernungspauschale – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen....62

Abbildung 22: Arbeitnehmer-Pauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 64
Abbildung 23: Arbeitnehmer-Pauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen 66
Abbildung 24: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 68
Abbildung 25: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 70
Abbildung 26: Rentenversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 72
Abbildung 27: Rentenversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 74
Abbildung 28: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 77
Abbildung 29: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 79
Abbildung 30: Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 82
Abbildung 31: Kinderbetreuungskosten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 84
Abbildung 32: Kinderbetreuungskosten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 86
Abbildung 33: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 88
Abbildung 34: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 89
Abbildung 35: Schulgeld – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 91
Abbildung 36: Schulgeld – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 92
Abbildung 37: Unterhaltsleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 95
Abbildung 38: Unterhaltsleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen 97
Abbildung 39: Riester-Beiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 99
Abbildung 40: Riester-Beiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens - Sensitivitätsanalysen 100

Abbildung 41: Spenden und Mitgliedsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 102
Abbildung 42: Spenden und Mitgliedsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 103
Abbildung 43: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 105
Abbildung 44: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 107
Abbildung 45: Besteuerung von Riester-Renten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 110
Abbildung 46: Besteuerung von Riester-Renten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 112
Abbildung 47: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 114
Abbildung 48: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 116
Abbildung 49: Ehegattensplitting – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 119
Abbildung 50: Ehegattensplitting – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen 121
Abbildung 51: Außergewöhnliche Belastungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 123
Abbildung 52: Außergewöhnliche Belastungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 125
Abbildung 53: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 127
Abbildung 54: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 128
Abbildung 55: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 130
Abbildung 56: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 131
Abbildung 57: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 132
Abbildung 58: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 134

Abbildung 59: Pflegepauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 135
Abbildung 60: Pflegepauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen 137
Abbildung 61: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens 139
Abbildung 62: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen 141
Abbildung 63: Umsatzsteuer (inkl. Einfuhrumsatzsteuer) und gesamte Steuereinnahmen in Deutschland 2004-2014 143
Abbildung 64: Konsumquote nach Alter der HEB und Einkommen 145
Abbildung 65: Konsumstruktur nach Alter der HEB 146
Abbildung 66: Konsumstruktur nach Einkommensgruppen 147
Abbildung 67: Anteil der Umsatzsteuerausgaben am verfügbaren Einkommen nach Einkommensgruppen 148
Abbildung 68 – Anteil der Umsatzsteuerausgaben am verfügbaren Einkommen nach Alter der HEB 149
Abbildung 69 – Anteile verschieden besteuerter Güterarten am privaten Konsum 149
Abbildung 70: Demografische Entwicklung und Umsatzsteueraufkommen 152
Abbildung 71: Demografische Entwicklung, Konsumwachstum und Umsatzsteueraufkommen 154
Abbildung 72: Vergleich der relativen Steuereffekte in bev0 160
Abbildung 73: Vergleich der relativen Steuereffekte in bev2 160

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ASID	Alterssicherung in Deutschland
AV	Arbeitslosenversicherung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FAST	Faktisch anonymisierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik
FuE	Forschung und Entwicklung
GdE	Gesamtbetrag der Einkünfte
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HEB	Haupteinkommensbezieher / -bezieherin
MIKMOD	Forschungsgruppe Mikromodelle am Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik FIT
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
p.a.	per annum (jährlich)
StaBu	Statistisches Bundesamt
SolZ	Solidaritätszuschlag
SPV	Soziale Pflegeversicherung
TFB	Tragfähigkeitsbericht
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinten Nationen)
USt	Umsatzsteuer
UStG	Umsatzsteuergesetz
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
zvE	zu versteuerndes Einkommen

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. 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 wäre 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 gestiegen.

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 die Entwicklung der Umsatzsteuer als weitere aufkommensstarke Steuer betrachtet. Ziel der Analyse ist es, mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Steueraufkommen zu quantifizieren. Das Ziel dieser Studie ist es zudem, einzelne Regelungen des Einkommensteuerrechts bzw. Steuertatbestände zu 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. In der Analyse werden, ausgehend von einem Szenario ohne demografische Veränderungen, drei unterschiedliche zukünftige Entwicklungen der Bevölkerung in Deutschland unterstellt. Diese entsprechen den Varianten 2 (Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung), 3 (relativ alte Bevölkerung) und 6 (relativ junge Bevölkerung) der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Für die Analyse der Entwicklung des Einkommensteueraufkommens und der einzelnen Steuertatbestände werden zudem drei verschiedene Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Diese haben zum Ziel, die Robustheit der von uns quantifizierten Ergebnisse in Hinblick auf einzelne Modellannahmen zu verifizieren. Sie betreffen die Entwicklung der Erwerbstätigkeit, die Höhe der Nettozuwanderung nach Deutschland und das Ausbleiben möglicher Anpassungen des Steuertarifs vor dem Hintergrund steigender Einkommen.

Die demografischen Veränderungen bewirken, dass das 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. Ein ähnliches Muster ist bei der Umsatzsteuer zu beobachten.

Eine schwächere Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt würde die ungünstige Entwicklung des Einkommensteueraufkommens verstärken, eine höhere Nettozuwanderung würde sie abschwächen. Bei einem gegenüber dem aktuellen Rand unveränderten Einkommensteuerrecht würde es wegen der von uns unterstellten positiven Entwicklung von BIP und Einkommen und aufgrund der Progressivität des Steuertarifs hingegen zu einer Erhöhung des Aufkommens kommen, die den Effekt des demografischen Wandels auf das Steueraufkommen sogar überkompensiert.

Unter allen Steuertatbeständen bei der Einkommensteuer reagieren insbesondere die absetzbaren Vorsorgeaufwendungen vergleichsweise sensibel auf demografische Veränderungen. Dies betrifft sowohl die Altersvorsorge als auch die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge und ist in allen betrachteten Szenarien und Sensitivitätsanalysen festzustellen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Weitere Tatbestände, deren fiskalischer Effekt relativ zum Gesamtaufkommen der Einkommensteuer stark zunimmt, sind beispielsweise die Absetzbarkeit von außergewöhnlichen Belastungen oder der Spendenabzug. Diese beeinflussen aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Bedeutung die Entwicklung des gesamten Einkommensteueraufkommens jedoch nur in geringfügigem Ausmaß.

2 Entwicklung der Simulation des Einkommensteueraufkommens

Bevor Kapitel 3 die Ergebnisse der Simulationsrechnungen zur Einkommensteuer in den Jahren 2015, 2030, 2045 und 2060 präsentiert, wird im Folgenden zunächst die Methodik der Berechnungen und das Zusammenspiel einzelner Komponenten der Analyse erläutert. Veranschaulicht wird dieses Zusammenspiel in Abbildung 1. Eine ausführlichere Darstellung der Vorgehensweise findet sich im methodischen Anhang zu dieser Analyse, siehe Calahorrano et al. (2016).

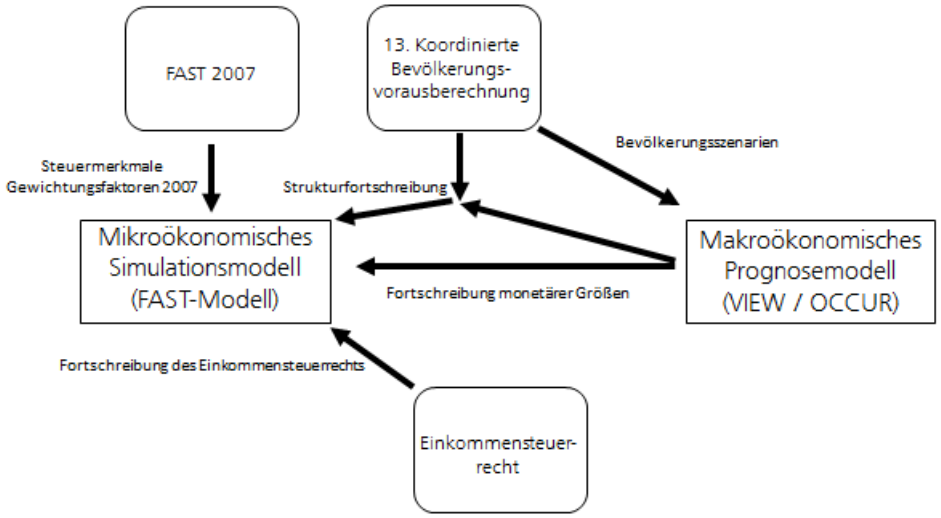


Abbildung 1: Zusammenspiel einzelner Komponenten der Analyse

2.1 Das FAST-Modell

Die Einkommensteuerberechnungen werden mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells durchgeführt. Dieses Modell beruht auf den Daten der faktisch anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik (FAST) des Jahres 2007, dem aktuellsten verfügbaren Jahr faktisch anonymisierter und für die Forschung nutzbarer Lohn- und Einkommensteuerdaten, und wird als FAST-Modell bezeichnet. Bei der FAST handelt es sich um eine geschichtete Zehn-Prozent-Stichprobe aller Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen. Insgesamt umfassen die Daten Informationen zu 889 Steuermerkmalen von rund 3,9 Millionen Steuerpflichtigen. Umfragebasierte Daten wie beispielsweise das sozioökonomische Panel enthalten zu einem Großteil der im Rahmen dieser Analyse untersuchten Steuertatbestände keine Informationen und stellen deshalb keine Alternative zur Verwendung der FAST 2007 dar. Schwabbacher (2013) dokumentiert das verwendete Anonymisierungskonzept, das insbesondere Steuerpflichtige mit höheren Einkommen betrifft.

Unsere Aufbereitung der Daten reduziert die vorhandenen 889 Merkmale am Ende zu 230 für die Simulationen relevanten Merkmalen. Zudem werden im Rahmen der Aufbereitung Plausibilitätstests

durchgeführt und fehlende Angaben durch Schätzungen auf Basis zusätzlicher Quellen ergänzt.[1] Dies betrifft zum einen Merkmale, die zwar in der Steuerstatistik, aber aufgrund der Anonymisierung nicht in der FAST vorliegen. Zum anderen betrifft es Merkmale, die im Jahr 2007 nicht Teil der Steuerstatistik waren, aber für Berechnungen nach geltendem Recht benötigt werden. Angaben zu den Sozialversicherungsbeiträgen und privaten Krankenversicherungskosten beispielsweise sind nach Inkrafttreten des Bürgerentlastungsgesetzes im Jahr 2010 für die Berechnung der anerkannten Vorsorgeaufwendungen notwendig, fehlen im Datensatz des Jahres 2007 jedoch.

Das FAST-Modell ermöglicht durch die Übersetzung des Einkommensteuerrechts in Berechnungsalgorithmen die Herleitung der Einkommensteuerschuld auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen anhand der verfügbaren Steuermerkmale. Die auf individueller Ebene berechnete Steuerschuld wird dann mit Hilfe von für das Jahr 2007 ebenfalls in der FAST enthaltenen Gewichtungsfaktoren zum gesamten Einkommensteueraufkommen hochgerechnet. Mit dem FAST-Modell lassen sich die fiskalischen Auswirkungen einzelner Steuertatbestände auf das Einkommensteueraufkommen quantifizieren, indem das jeweilige Steuermerkmal für alle Steuerpflichtigen geändert wird. Beispielsweise lässt sich die Auswirkung der Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen quantifizieren, indem das Einkommensteueraufkommen im Status quo mit dem Einkommensteueraufkommen verglichen wird, das sich ergibt, wenn bei der Steuerberechnung die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge nicht berücksichtigt werden.

Für die Berechnungen in den Jahren 2015, 2030, 2045 und 2060 ist eine Fortschreibung der Daten notwendig. Diese Fortschreibung lässt sich vereinfacht in drei unterschiedliche Bereiche trennen:

1. Eine Fortschreibung des Einkommensteuerrechts mit dem Ziel, sämtliche Rechtsänderungen zwischen dem Jahr 2007 und dem Jahr 2015 sowie bereits beschlossene, aber erst in der Zukunft wirksame Steuerrechtsänderungen im Modellcode zu berücksichtigen.

2. Eine Strukturfortschreibung, bei der die Gewichtungsfaktoren für die Hochrechnung neu berechnet werden. Diese Strukturfortschreibung hat das Ziel, die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung und ihrer Struktur abzubilden. Hierfür werden zum einen Daten aus der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung verwendet, die in Kapitel 2.2 beschrieben werden. Über die demografische Entwicklung hinaus spielen jedoch weitere Charakteristika der Bevölkerungsstruktur eine Rolle. Für einen Großteil dieser Charakteristika liefern die in Kapitel 2.4 beschriebenen makroökonomischen Modelle VIEW und OCCUR der Prognos AG Daten. Diese Modelle verwenden wiederum die 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, wie Abbildung 1 illustriert.

[1] Details finden sich in Calahorrano et al. (2016).

3. Eine Fortschreibung der monetären Größen, insbesondere der Einkommen. Auch hier wird in erster Linie auf Ergebnisse der makroökonomischen Prognosemodelle zurückgegriffen.

Im Folgenden werden in Kapitel 2.2 zunächst die den Simulationsrechnungen zugrunde liegenden Bevölkerungsszenarien beschrieben. Die Auswahl der Sensitivitätsanalysen wird in Kapitel 2.3 begründet, bevor in Kapitel 2.4 der makroökonomische Rahmen der Simulationsrechnungen beschrieben wird. So können dann bei der Beschreibung des makroökonomischen Rahmens, der auf den von der Prognos AG entwickelten Modellen VIEW, einem Weltwirtschaftsmodell, und OCCUR, einem Sozialversicherungsmodell, beruht, die vier Bevölkerungsszenarien und die drei Sensitivitätsanalysen nebeneinander abgebildet werden. In Kapitel 2.5 wird die Fortschreibung der Daten mit ihren drei Bestandteilen Fortschreibung des Einkommensteuerrechts, Strukturfortschreibung und Fortschreibung monetärer Größen beschrieben.

2.2 Die Bevölkerungsentwicklung

Die vorliegende Analyse unterscheidet vier Szenarien für die demografische Entwicklung bis zum Jahr 2060. Drei dieser Szenarien beruhen auf der im April 2015 veröffentlichten 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt, 2015a). Das vierte Szenario lässt sowohl die Bevölkerungsstruktur als auch die Bevölkerungsgröße des Jahres 2013[2] unverändert. Dieses Szenario, welches zukünftige demografische Veränderungen ausblendet, stellt im Rahmen unserer Analysen das Referenzszenario dar. Durch den Vergleich der Simulationsergebnisse mit den Simulationsergebnissen dieses Referenzszenarios können die Effekte des demografischen Wandels quantifiziert werden. In der Folge wird dieses Szenario mit ***bev0*** bezeichnet.

Die weiteren Szenarien entsprechen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung den Varianten 2 (Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung), 3 (relativ alte Bevölkerung) und 6 (relativ junge Bevölkerung) der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und werden dementsprechend mit ***bev2***, ***bev3*** und ***bev6*** bezeichnet. Szenario bev2 unterstellt, dass die Geburtenrate so wie aktuell 1,4 Kinder je Frau beträgt, die Lebenserwartung zunimmt und im Jahr 2060 für Jungen bei 84,8 Jahren und für Mädchen bei 88,8 Jahren liegt. Hinsichtlich des Wanderungssaldos wird zwischen dem Jahr 2015 und 2021 eine kontinuierliche Abnahme von dem aktuell hohen Niveau auf dann langfristig 200 000 Personen pro Jahr unterstellt. Dieses demografische Szenario stellt das Basisszenario dar.

In Szenario bev6 mit einer relativ jungen Bevölkerung steigt die Geburtenrate je Frau auf 1,6 Kinder, während die übrigen Annahmen denen des Szenarios bev2 entsprechen. Szenario bev3 geht dagegen von einer relativ alten Bevölkerung aus. So wird angenommen, dass die Lebenserwartung bei Jungen bis zum Jahr 2060 auf 86,7 Jahre und bei Mädchen auf 90,4 Jahre steigt und dass der langfristige Wanderungssaldo lediglich 100 000 Personen pro Jahr beträgt, während die Geburtenrate der in Szenario bev2 entspricht.

[2] Dies ist das letzte Jahr, für das Ist-Daten vorliegen. Bereits das Jahr 2015 stellt also eine Schätzung dar, die sich in den einzelnen Szenarien jedoch kaum unterscheidet.

Die folgende Tabelle fasst die Annahmen des demografischen Basisszenarios bev2, und der Szenarien bev3 und bev6 mit einer älteren respektive einer jüngeren Bevölkerung zusammen.

Tabelle 1: Annahmen der Demografieszenarien

	bev2	*bev3*	*bev6*
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

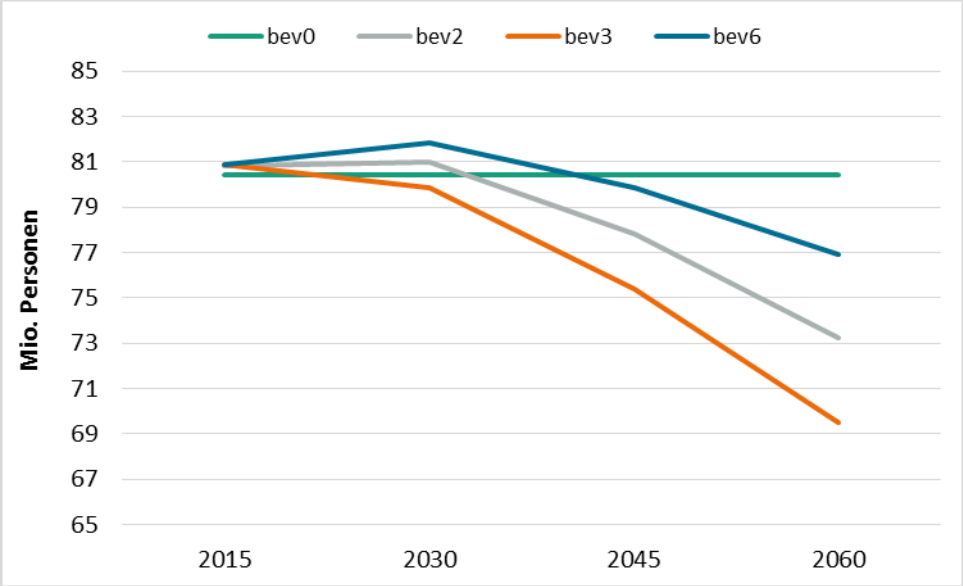


Abbildung 2: Entwicklung der Gesamtbevölkerung

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a)

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2060. Während die Bevölkerung in den Szenarien bev2 und bev6 bis zum Jahr 2030 noch wächst und ihre heutige Größe erst zwischen 2030 und 2045 unterschreitet, setzt der Rückgang der Bevölkerung in Szenario bev3 bereits zwischen 2015 und 2030 ein. Im Jahr 2060 ist die Bevölkerung in Szenario bev2 dann etwa 9 Prozent geringer als 2015 bzw. als in Szenario mit konstanter Bevölkerung bev0, in Szenario bev3 sogar 14 Prozent geringer und in Szenario bev6 4 Prozent geringer.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren. Selbst in Szenario bev6 mit einer relativ jungen Bevölkerung geht die Größe dieser Gruppe bis zum Jahr 2060 um fast 20 Prozent zurück. Diese Bevölkerungsgruppe stellt im Grunde das Erwerbspersonenpotenzial dar. Die Zahl der Erwerbstätigen und die der Rentnerinnen und Rentner sind dagegen nicht nur von der demografischen

Entwicklung abhängig, sondern auch von Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktentwicklung, wie im Folgenden in Kapitel 2.4 beschrieben wird. Tabelle 2 am Ende des nächsten Abschnitts greift bereits auf die Ergebnisse der makroökonomischen Prognosemodelle vor und enthält eine Aufstellung dieser Kennziffern für die verschiedenen Szenarien und Sensitivitätsanalysen nach Berechnungsjahren. Zunächst wird jedoch die Auswahl der Sensitivitätsanalysen begründet.

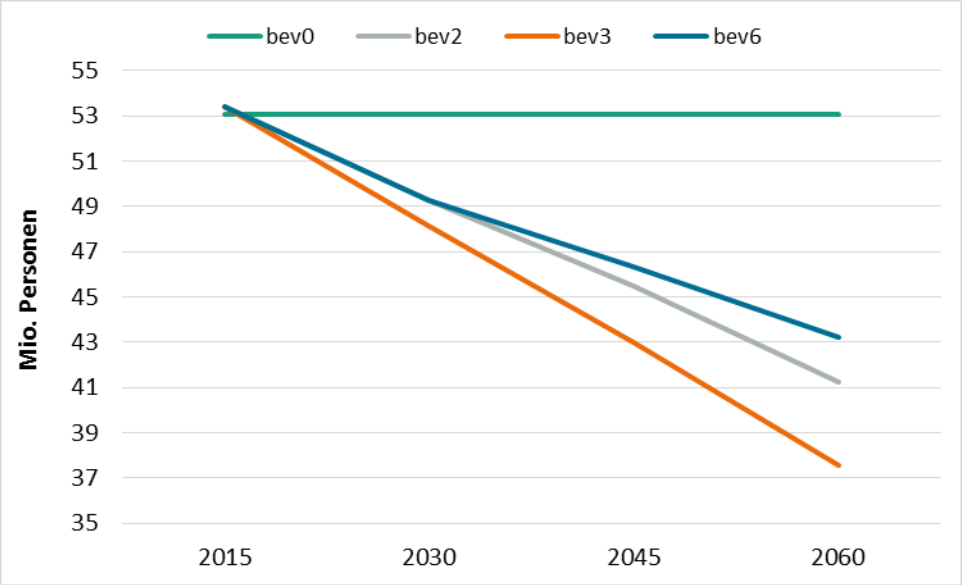


Abbildung 3: Entwicklung der Bevölkerung im Alter 15-64 Jahre

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a)

2.3 Die Sensitivitätsanalysen

Um die Simulationsrechnungen zur Entwicklung der Einkommensteuer um besonders relevante Fragestellungen zu ergänzen, werden drei verschiedene Sensitivitätsanalysen durchgeführt, in denen einzelne Annahmen variiert werden. Alle drei Sensitivitätsanalysen beruhen auf den gleichen Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung wie Variante 2 (Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung) der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Dementsprechend stellt bei der Interpretation der Sensitivitätsanalysen immer bev2 das Referenzszenario dar. Die in den Sensitivitätsanalysen veränderten Annahmen betreffen zum einen die Entwicklung der Arbeitsnachfrage, zum anderen mögliche Anpassungen des Steuertarifs vor dem Hintergrund einer positiven Wirtschaftsentwicklung und schließlich die Höhe der Zuwanderung nach Deutschland:

bev2-s1: Schwächere Arbeitsnachfrage / Lohndynamik

Diese Sensitivitätsanalyse soll den Effekt einer schwächeren Arbeitsnachfrage respektive einer geringeren Lohndynamik abbilden. Zu diesem Zweck wird der im makroökonomischen Modell VIEW unterstellte systematische Rückgang des Faktoreinsatzverhältnisses Arbeitsvolumen zu Kapitalstock mittels eines exogenen Faktors verstärkt. Gleichzeitig wird die Ausschöpfung des lohnpolitischen Verteilungsspielraums

gedämpft. Dies wird so kalibriert, dass im Ergebnis die Lohnquote bis 2060 in etwa auf dem aktuellen Niveau verharrt. Im Ergebnis liegen das Arbeitsvolumen und der Stundenlohn unter den Referenzwerten des Szenarios bev2. Diese Sensitivitätsanalyse wird mit ***bev2-s1*** bezeichnet.

bev2-s2: Konstanter Einkommensteuertarif

Im makroökonomischen Modell VIEW verändern sich in den Szenarien bev0, bev2, bev3 und bev6 die fiskalischen Steuerungsgrößen, d.h. die Steuertarife und die Ausgabendynamik, endogen derart, dass die Vorgaben der Schuldenbremse erfüllt werden. In der Konsequenz sinkt das Verhältnis von Steueraufkommen aus direkten Steuern der privaten Haushalte und BIP leicht und die Schuldenstandsquote des Staates sinkt deutlich. Entsprechende Anpassungen der Parameter des Einkommensteuerrechts werden auch für die Simulationsrechnungen auf mikroökonomischer Ebene unterstellt. Im Detail wird diese Vorgehensweise in Kapitel 2.5.1 erläutert. Eine positive Wirtschaftsentwicklung würde ohne jegliche Anpassungen des Steuertarifs und anderer steuerlicher Größen dazu führen, dass ein immer größerer Teil der Steuerpflichtigen mit dem Spitzensteuersatz besteuert wird.

Für eine Untersuchung der Entwicklung der Einkommensteuer ist es jedoch illustrativ, als Sensitivitätsanalyse auch zu berechnen, welche Effekte sich ohne Anpassungen ergeben würden. Die eigentlich endogenen Mechanismen in VIEW werden deshalb so modifiziert, dass das mit dem FAST-Modell auf Basis eines unveränderten Einkommensteuerrechts berechnete Einkommensteueraufkommen repliziert werden kann. Zusätzlich wird unterstellt, dass Budgetüberschüsse nicht für die Schuldenreduktion verwendet werden. So wird sichergestellt, dass es trotz der steigenden Relation von Aufkommen aus direkten Steuern der privaten Haushalte und BIP nicht zu einem Aufbau von Staatsvermögen kommt. Analog zu den direkten Steuern der privaten Haushalte steigen auch weitere in VIEW erfasste Steuern in Relation zum BIP. Diese Sensitivitätsanalyse wird mit ***bev2-s2*** bezeichnet.

bev2-s3: Höhere Nettozuwanderung

Vor dem Hintergrund der derzeit hohen Zuwanderung nach Deutschland ist es sinnvoll, neben den bereits beschriebenen Bevölkerungsszenarien ein Szenario mit einer erhöhten Nettozuwanderung zu analysieren. Diese Sensitivitätsanalyse wird mit ***bev2-s3*** bezeichnet. Streng genommen handelt es sich weniger um eine Sensitivitätsanalyse als um ein weiteres Demografieszenario. Der langfristige Wanderungssaldo liegt hier bei 300 000 Personen jährlich. Es wird angenommen, dass sich die zusätzlich Zuwandernden hinsichtlich ihrer Erwerbscharakteristika nicht von der Bestandsbevölkerung unterscheiden.

Tabelle 2 fasst die Entwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen in den vier Szenarien und den drei Sensitivitätsanalysen zusammen. Dabei ist zu beachten, dass sich die ausgewählten Gruppen nicht zur Gesamtbevölkerung addieren und dass Szenario bev0 auf den Ist-Werten des Jahres 2013 beruht. Der Rückgang der Erwerbstätigen ist aufgrund eines Anstiegs der Erwerbsquoten etwas schwächer als der in Abbildung 3 dargestellte Rückgang der Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, fällt aber dennoch massiv aus. Auch die abweichenden Annahmen der Sensitivitätsanalysen wirken sich auf die Zahl der Erwerbstätigen aus, während der Anstieg der Erwerbsquoten in Szenario bev0 zu einem Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen bei konstanter Bevölkerung führt. Auch in bev0 ist ein Anstieg der Zahl der Rentnerinnen und Rentner zu verzeichnen, gegenüber bev0 ist die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in den Demografieszenarien jedoch deutlich höher. Zwischen den Szenarien bev2, bev3 und bev6 sind die Unterschiede dagegen relativ gering. Für die Entwicklung des Einkommensteueraufkommens ist zudem die Zahl der Kindergeldkinder, also der Kinder, für die ein Anspruch auf Kindergeld oder Kinderfreibetrag besteht, relevant. Diese Zahl sinkt in allen Szenarien mit demografischen Veränderungen und in den Sensitivitätsanalysen in den nächsten Jahrzehnten deutlich. Hier kommen die unterschiedlichen Annahmen der Sensitivitätsanalysen sichtbar zum Tragen: Während die Zahl der Kindergeldkinder im Jahr 2060 in bev2 20 Prozent und in bev3 sogar 26 Prozent geringer ist als in bev0, ist sie in bev6 mit einem unterstellten Anstieg der Geburtenziffer nur 8 Prozent geringer. Auch in Sensitivitätsanalyse bev2-s3 mit höherer Zuwanderung ist die Zahl der Kindergeldkinder im Jahr 2060 deutlich höher als in Szenario bev2.

Tabelle 2: Entwicklung ausgewählter Bevölkerungsgruppen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*	*Δ% p.a. 2015-2060*	*Δ % 2060 zu bev0 bzw. bev2*
Bevölkerung in Mio.						
bev0	80,4	80,4	80,4	80,4	0,0	
bev2	80,8	81,0	77,8	73,2	-0,2	-9
bev3	80,8	79,8	75,4	69,5	-0,3	-14
bev6	80,8	81,8	79,8	76,9	-0,1	-4
bev2-s1	80,8	81,0	77,8	73,2	-0,2	0
bev2-s2	80,8	81,0	77,8	73,2	-0,2	0
bev2-s3	80,8	81,8	80,5	78,0	-0,1	7
Bevölkerung im Alter 15-64 in Mio.						
bev0	53,1	53,1	53,1	53,1	0,0	
bev2	53,4	49,3	45,5	41,2	-0,6	-22
bev3	53,4	48,1	43,0	37,6	-0,8	-29
bev6	53,4	49,3	46,3	43,2	-0,5	-19
bev2-s1	53,4	49,3	45,5	41,2	-0,6	0
bev2-s2	53,4	49,3	45,5	41,2	-0,6	0
bev2-s3	53,4	49,8	47,4	44,8	-0,4	9
Erwerbstätige in Mio.						
bev0	42,3	43,1	44,3	44,3	0,1	
bev2	42,4	41,0	38,4	35,1	-0,4	-21
bev3	42,4	40,2	36,3	32,0	-0,6	-28
bev6	42,4	41,1	38,9	36,6	-0,3	-17
bev2-s1	42,4	40,6	37,8	34,1	-0,5	-3
bev2-s2	42,4	41,4	38,6	35,3	-0,4	1
bev2-s3	42,4	41,4	40,0	38,0	-0,2	8
Rentnerinnen und Rentner in Mio.						
bev0	21,3	21,8	21,6	21,6	0,0	
bev2	21,8	26,5	27,4	26,9	0,5	25
bev3	21,8	26,6	27,7	26,7	0,5	24
bev6	21,8	26,5	27,5	27,0	0,5	25
bev2-s1	21,8	26,3	27,5	26,8	0,5	-0
bev2-s2	21,8	26,3	27,4	26,8	0,5	0
bev2-s3	21,8	26,7	27,8	27,9	0,5	4
Kindergeldkinder in Mio.						
bev0	17,3	17,3	17,3	17,3	0,0	
bev2	17,3	16,4	15,0	13,9	-0,5	-20
bev3	17,3	16,1	14,2	12,8	-0,7	-26
bev6	17,3	17,1	16,5	16,0	-0,2	-8
bev2-s1	17,3	16,4	15,0	13,9	-0,5	0
bev2-s2	17,3	16,4	15,0	13,9	-0,5	0
bev2-s3	17,3	16,8	15,9	15,3	-0,3	10

2.4 Die Prognosemodelle VIEW und OCCUR

Bei den Mikrosimulationen zur Einkommensteuer werden, wie in Abbildung 1 dargestellt, neben Daten zur Bevölkerungsentwicklung weitere makroökonomische Daten, wie Erwerbsquoten und Einkommen verwendet. Die für die Simulationsrechnungen verwendeten makroökonomischen Rahmendaten stammen größtenteils aus den von der Prognos AG entwickelten Modellen VIEW und OCCUR. VIEW, das „Versatile Integrated Economic World Model", umfasst die 42 gemessen an der Wirtschaftsleistung wichtigsten Länder der Welt und berücksichtigt in seinen gesamtwirtschaftlichen Prognosen Interaktionen zwischen den Ländern. Bestimmte Parameter wie die demografische Entwicklung sind dabei exogen vorgegeben. OCCUR steht für „Outlook on Cure, Care, Unemployment and Retirement". Das Modell prognostiziert die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen in Deutschland und berücksichtigt dabei Rückkoppelungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung. In VIEW berechnete sozioökonomische Rahmengrößen werden in OCCUR übernommen und im Gegenzug gehen in OCCUR berechnete Ergebnisse wieder in die VIEW-Rechnung ein. Dieser iterative Prozess wiederholt sich so lange, bis die ausgetauschten Größen in beiden Modellen konvergieren. Der gesetzliche Status quo sozialversicherungsrechtlicher Regelungen ist in OCCUR abgebildet. In der gesetzlichen Rentenversicherung sind beispielsweise zuletzt die „Rente mit 63", die „Mütterrente", die Erhöhung der Zurechnungszeit bei den Erwerbsminderungsrenten und die Erhöhung des Reha-Budgets implementiert worden. In der Pflegeversicherung ist neben dem Pflegevorsorgefonds auch eine Abschätzung der Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I und II berücksichtigt.

Die Ergebnisse des Sozialversicherungsmodells OCCUR stellen für die vorliegende Analyse lediglich Zwischenergebnisse dar. Eine Analyse der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen auf der Ausgabenseite liefert regelmäßig der Tragfähigkeitsbericht, siehe Bundesministerium der Finanzen (2016b). Eigene, konsistente Modellrechnungen zu den Sozialsystemen sind jedoch ein notwendiger Zwischenschritt, da das Steuerrecht in vielfältiger Art und Weise die Ausgaben und Aufwendungen der privaten Haushalte bei der Bestimmung der individuellen Steuerbelastung berücksichtigt. Exemplarisch sei der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung genannt. Für die Fortschreibung der Struktur der Steuerpflichtigen wird zudem die Zahl der Rentnerinnen und Rentner in den verschiedenen Szenarien benötigt, und für die in Fortschreibung der Einkommen aus Altersrenten spielen die Rentenwerte und die durchschnittliche Zahl der Entgeltpunkte eine entscheidende Rolle.[3]

[3] Weitere Informationen zum Vorgehen bei der Prognose der relevanten Sozialversicherungsgrößen finden sich im methodischen Anhang, siehe Calahorrano et al. (2016).

Vergleichbarkeit mit dem Vierten Tragfähigkeitsbericht

Der vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichte Vierte Tragfähigkeitsbericht (siehe Bundesministerium der Finanzen, 2016b) hat zum Ziel, die zukünftigen – vor allem demografisch induzierten – Herausforderungen für die Fiskalpolitik auf der Ausgabenseite aufzuzeigen. Dem Bericht liegt ein Wachstumsmodell zugrunde, in welchem die makroökonomischen Rahmendaten mit Hilfe einer gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion fortgeschrieben werden. Eine zentrale Randbedingung in den Berechnungen des Tragfähigkeitsberichts ist die Konstanz der Staatseinnahmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt.

Die hier gezeigten Langfristprojektionen des VIEW-Modells sind unabhängig vom Tragfähigkeitsbericht. Sowohl die grundlegend andere Funktionsweise des VIEW-Modells (siehe methodischer Anhang, Calahorrano et al., 2016) als auch die abweichende Modellierung der Fiskalpolitik (u.a. endogene Einhaltung der „Schuldenbremse“) lassen keinen direkten Vergleich mit den Ergebnissen des Tragfähigkeitsberichtes zu. Der Fokus der vorliegenden Studie liegt auf den Effekten, welche alternative Verläufe der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung auf die Einnahmenseite des Staates haben. Abweichungen der hier dargestellten makroökonomischen Rahmendaten zu denen des Tragfähigkeitsberichtes sind entsprechend im Kontext dieser Studie nicht relevant.

Die Wachstumsdynamik in VIEW resultiert aus einer Vielzahl von Faktoren und Interaktionen zwischen den verschiedenen Ländern. Auch die demografische Entwicklung spielt für die Dynamik des Wirtschaftswachstums eine entscheidende Rolle: Einige Verwendungsgrößen sind unmittelbar personenabhängig, so z.B. der private und staatliche Konsum, die Wohnbauinvestitionen oder staatliche Investitionen. Auf der Entstehungsseite wird das Produktionspotenzial durch ein geringeres Arbeitsangebot limitiert. Ein knapperer Arbeitsmarkt – ausgedrückt durch das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren – beschleunigt die Lohn-Preis-Spirale mit in der Regel negativen realwirtschaftlichen Effekten. Tabelle 3 stellt die Entwicklung von Bevölkerung und BIP in den vier Szenarien und drei Sensitivitätsanalysen gegenüber. Abbildung 4 veranschaulicht diesen Zusammenhang in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 und in der Sensitivitätsanalyse bev2-s3 mit erhöhter Zuwanderung.

Tabelle 3: Entwicklung von Bevölkerung und realem BIP

	2015	*2030*	*2045*	*2060*	*Δ% p.a. 2015-2060*	*Δ % 2060 zu bev0 bzw. bev2*
Bevölkerung in Mio.						
bev0	80,4	80,4	80,4	80,4	0,0	
bev2	80,8	81,0	77,8	73,2	-0,2	-9
bev3	80,8	79,8	75,4	69,5	-0,3	-14
bev6	80,8	81,8	79,8	76,9	-0,1	-4
bev2-s1	80,8	81,0	77,8	73,2	-0,2	0
bev2-s2	80,8	81,0	77,8	73,2	-0,2	0
bev2-s3	80,8	81,8	80,5	78,0	-0,1	7
Reales BIP in Mrd. Euro*						
bev0	2.761	3.375	4.322	5.513	1,5	
bev2	2.769	3.362	4.010	4.774	1,2	-13
bev3	2.769	3.315	3.879	4.491	1,1	-19
bev6	2.770	3.381	4.077	4.969	1,3	-10
bev2-s1	2.769	3.347	3.942	4.668	1,2	-2
bev2-s2	2.769	3.488	4.274	5.164	1,4	8
bev2-s3	2.769	3.381	4.134	5.076	1,4	6

*Basisjahr 2010

Wenn beispielsweise die Bevölkerung in Szenario bev3 um 0,34 Prozent jährlich gegenüber bev0 sinkt, so führt dies zu einem Rückgang des BIP-Wachstums gegenüber bev0 in Höhe von 0,47 Prozent jährlich. In allen vier Bevölkerungsszenarien (inklusive der Sensitivitätsanalyse bev2-s3) reagiert das Wirtschaftswachstum überproportional auf den Bevölkerungsrückgang, wie Abbildung 4 illustriert.

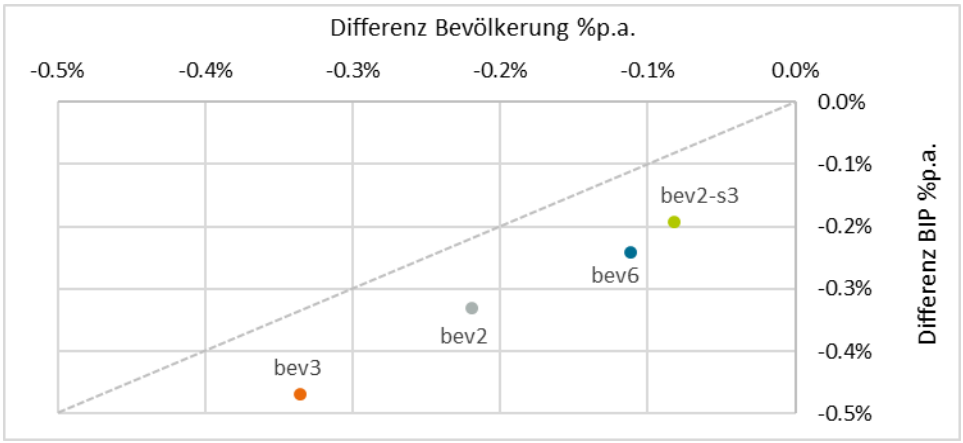


Abbildung 4: Abweichung der Veränderung von Bevölkerung und Bruttoinlandsprodukt in den Szenarien bev2, bev3, bev6 und bev2-s3 gegenüber dem Szenario bev0, 2015 bis 2060, in Prozentpunkten pro Jahr

Die Reaktionen selbst sind vergleichsweise linear zueinander – die Punkte in Abbildung 4 liegen fast auf einer Geraden. Hier spielt nicht nur das Wachstum der gesamten Bevölkerung eine Rolle, sondern auch Unterschiede bei weiteren demografischen Kennziffern.

Abbildung 5 zeigt verschiedene Kenngrößen für die Arbeitsmarktentwicklung bis zum Jahr 2060. Während die Bevölkerung in Szenario bev0 konstant bleibt, ist die Arbeitsmarktentwicklung positiv. Das Szenario bev0 wird deshalb in der Abbildung ebenfalls aufgeführt. Die Zahl der Erwerbstätigen, die durchschnittliche Arbeitszeit und dementsprechend das Arbeitsvolumen steigen hier bis 2060 moderat. Sinkt dagegen die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter wie in den übrigen Szenarien, dann verknappt sich das Arbeitsangebot und als Gegenreaktion steigen die Erwerbsquoten und die Arbeitszeit an.

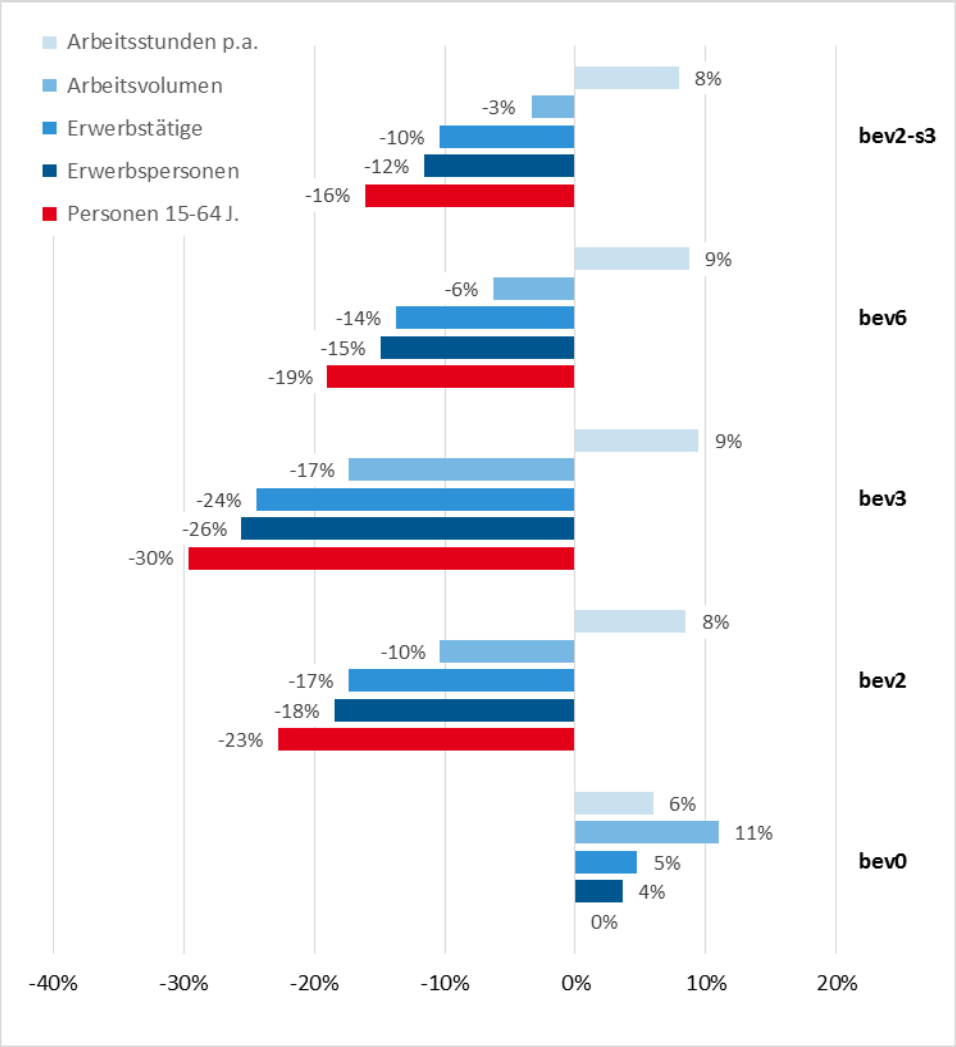


Abbildung 5: Prozentuale Veränderung ausgewählter Arbeitsmarktkenngrößen, 2015 bis 2060

In der Abbildung werden diese Gegenreaktionen darin ersichtlich, dass der Rückgang der Erwerbspersonen geringer ausfällt als der der Bevölkerung zwischen 15 und 64, der Rückgang der Erwerbstätigen geringer als der der Erwerbspersonen und der Rückgang des Arbeitsvolumens geringer als der der Erwerbstätigen. Auch die Zahl der Erwerbslosen geht deutlich zurück. In Szenario bev3 mit einer relativ alten Bevölkerung steigt die durchschnittliche Arbeitszeit beispielsweise von 1 370 Stunden im Jahr 2015 auf 1 500 Stunden im Jahr 2060 (siehe auch Tabelle 4) und die durchschnittliche Erwerbsquote von 84 Prozent auf 89 Prozent.

Am schwächsten sind diese Effekte in Sensitivitätsanalyse bev2-s3 mit einem langfristigen erhöhten Wanderungssaldo und einem weniger knappen Arbeitsangebot.

Ein knapperer Arbeitsmarkt stärkt die Verhandlungsposition der abhängig Beschäftigten. Die Lohn- und die Preisdynamik reagieren damit auf die Bevölkerungsentwicklung: Während in Szenario bev0 das durchschnittliche nominale Lohnwachstum zwischen 2015 und 2060 bei 3,4 Prozent jährlich liegt, erhöht es sich in Szenario bev3 auf 3,7 Prozent jährlich. Gleichzeitig fällt die Inflationsrate des privaten Konsums in bev3 um 0,1 Prozentpunkte höher aus als in bev0; die Beschäftigten können entsprechend höhere reale Lohnzuwächse verzeichnen. Die Arbeitsmarktdynamik lässt sich anhand von Sensitivitätsanalyse bev2-s1, die gegenüber bev2 eine schwächere Arbeitsnachfrage verbunden mit einer geringeren Lohndynamik aufweist, illustrieren. Wie in Kapitel 2.3 beschrieben, sinkt hier das Faktoreinsatzverhältnis, also das Verhältnis von Arbeitsvolumen zu Kapitalstock, und die Lohnquote verbleibt in etwa auf dem aktuellen Niveau. In Szenario bev2 steigt diese hingegen an. Während ein geringeres Arbeitsvolumen und niedrigere Löhne die Lohnsumme und in der Konsequenz den privaten Konsum dämpfen, verbessert sich die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, was zu einem Anstieg der realen Exporte führt. Die Zugewinne beim Export sind allerdings nicht hinreichend, um den Rückgang beim privaten Konsum zu kompensieren. Das Bruttoinlandsprodukt fällt entsprechend geringer aus als im Referenzszenario bev2.

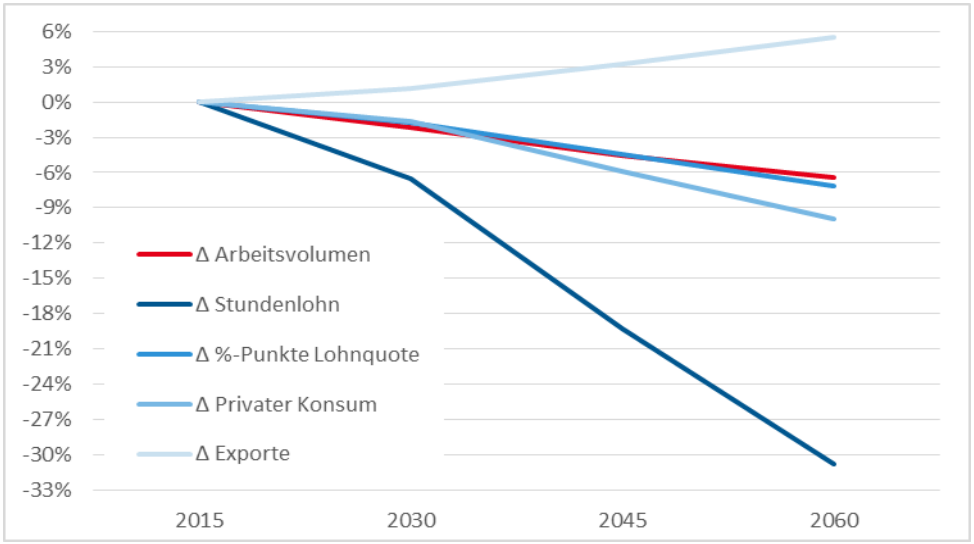


Abbildung 6: Prozentuale Abweichung ausgewählter Größen in bev2-s1 gegenüber bev2

Abbildung 6 zeigt die prozentuale Abweichung von Arbeitsvolumen, Stundenlohn und die Differenz der Lohnquoten in Prozentpunkten in Sensitivitätsanalyse bev2-s1 gegenüber bev2 sowie die resultierenden Abweichungen beim privaten Konsum und bei den Exporten. Tabelle 4 fasst die Entwicklung der wichtigsten Arbeitsmarktkenngrößen zusammen.

Tabelle 4: Entwicklung ausgewählter Arbeitsmarktkenngrößen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*	*Δ% p.a. 2015-2060*	*Δ % 2060 zu bev0 bzw. bev2*
Erwerbstätige in Mio.						
bev0	42,3	43,1	44,3	44,3	0,1	
bev2	42,4	41,0	38,4	35,1	-0,4	-21
bev3	42,4	40,2	36,3	32,0	-0,6	-28
bev6	42,4	41,1	38,9	36,6	-0,3	-17
bev2-s1	42,4	40,6	37,8	34,1	-0,5	-3
bev2-s2	42,4	41,4	38,6	35,3	-0,4	1
bev2-s3	42,4	41,4	40,0	38,0	-0,2	8
Durchschnittliche jährliche Arbeitsstunden						
bev0	1.370	1.390	1.440	1.450	0,1	
bev2	1.370	1.410	1.470	1.480	0,2	2
bev3	1.370	1.410	1.480	1.500	0,2	3
bev6	1.370	1.410	1.470	1.490	0,2	3
bev2-s1	1.370	1.390	1.420	1.420	0,1	-4
bev2-s2	1.370	1.420	1.510	1.540	0,3	4
bev2-s3	1.370	1.410	1.460	1.470	0,2	-1
Nominaler Stundenlohn in Euro						
bev0	30	47	77	134	3,4	
bev2	30	49	81	146	3,6	9
bev3	30	49	83	150	3,6	12
bev6	30	49	82	145	3,6	8
bev2-s1	30	45	66	101	2,7	-31
bev2-s2	30	50	85	156	3,7	7
bev2-s3	30	49	81	144	3,5	-1
Preisindex des privaten Konsums (2015=100)						
bev0	100	132	176	240	2,0	
bev2	100	132	178	247	2,0	3
bev3	100	133	179	250	2,1	4
bev6	100	132	176	240	2,0	0
bev2-s1	100	127	157	199	1,5	-19
bev2-s2	100	133	182	256	2,1	4
bev2-s3	100	133	178	246	2,0	0

2.5 Die Fortschreibung der Daten

Wie bereits beschrieben lässt sich die Fortschreibung der Daten für das FAST-Modell in drei Bereiche trennen, die Fortschreibung von Parametern des Einkommensteuerrechts, die Fortschreibung der Struktur der Steuerpflichtigen und die Fortschreibung monetärer Größen. Diese drei Bereiche werden im Folgenden kurz beschrieben. Eine detaillierte Dokumentation findet sich in Calahorrano et al. (2016). Bereits an dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass zur Vergleichbarkeit monetärer Größen über einen Zeitraum von

mehreren Jahrzehnten nur eine reale statt einer nominalen Betrachtungsweise Sinn macht. Monetäre Werte werden in dieser Analyse daher grundsätzlich in realen Euro angegeben, wobei 2015 das Basisjahr darstellt.

2.5.1 Steuertarif und weitere Gesetzesparameter

Grundlage der Simulationsrechnungen ist das geltende Einkommensteuerrecht des Jahres 2015 einschließlich der im Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags (Deutscher Bundesrat, 2015) teilweise rückwirkend für das Jahr 2015 beschlossenen Rechtsänderungen. Bereits beschlossene Änderungen, die aber erst in zukünftigen Veranlagungsjahren wirksam werden, sind berücksichtigt. Dies betrifft den Versorgungsfreibetrag nach § 19 Abs. 2 EStG und den Altersentlastungsbetrag nach § 24a EStG, den Besteuerungsanteil der Leibrenten nach § 22 1. Satz 3 a) aa) EStG und den steuerfreien Anteil der Altersvorsorgeaufwendungen nach § 10 Abs. 3 Satz 6 EStG.

Reaktionen des Gesetzgebers auf die kalte Progression werden implizit dadurch berücksichtigt, dass ausschließlich reale Größen betrachtet werden. In jedem der betrachteten Jahre führt das gleiche reale zu versteuernde Einkommen ohne weitere explizite Eingriffe in den Steuertarif zur gleichen realen Steuerschuld. Der progressive Steuertarif des deutschen Einkommensteuerrechts bewirkt jedoch, dass selbst in diesem Fall steigende reale Einkünfte mit einer überproportional steigenden realen Steuerlast einhergehen. So führt beispielsweise eine Verdopplung des zu versteuernden Einkommens von 30 000 Euro auf 60 000 Euro nach Grundtabelle im Jahr 2015 zu einem Anstieg der durchschnittlichen Steuerlast von 18,5 Prozent auf 28,3 Prozent. Bei dem in VIEW prognostizierten Anstieg des realen BIP verbunden mit einem Anstieg der realen Einkünfte folgt daraus, dass die relative Steuerlast nahezu aller Steuerpflichtigen bis zum Jahr 2060 stark ansteigt, dass das Einkommensteueraufkommen im Vergleich zum BIP überproportional zunimmt und dass die Grenzsteuersätze der Steuerpflichtigen steigen, bis schließlich ein Großteil von ihnen mit dem Spitzensteuersatz belastet wird. Dementsprechend nimmt auch die Bedeutung einzelner Steuertatbestände massiv zu.

Da ein Anstieg der Relation aus Einkommensteueraufkommen zum BIP in den nächsten Jahrzehnten weder realistisch[4] noch mit den Prognosen des VIEW-Modells kompatibel ist, werden die Parameter des Einkommensteuerrechts über die bereits beschlossenen Gesetzesänderungen hinaus angepasst. Dabei ist es das Ziel, im Mikrosimulationsmodell den Anstieg des Einkommensteueraufkommens des VIEW-Modells für das Referenzszenario bev0 zu replizieren. Die Vorgehensweise wird im Folgenden kurz zusammengefasst. Eine Auflistung der relevanten Parameter des Steuerrechts findet sich im methodischen Anhang zu diesem Bericht, siehe Calahorrano et al. (2016).

[4] Aus dem Vergleich der Statistik der Steuereinnahmen und der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Statistisches Bundesamt, 2015b und 2015c) ist dagegen zwischen 1970 und 2014 kein langfristig steigender Trend in der Relation aus Lohn- und Einkommensteuer zum BIP erkennbar.

In den Jahren 2030, 2045 und 2060 werden alle Tarifzonengrenzen bei unverändertem Eingangssatz um einen im jeweiligen Jahr konstanten Faktor angehoben. Es findet also eine Tarifstreckung statt. Der Bedeutung des steuerfreien Existenzminimums, also des Grundfreibetrags im Tarif, gleichgestellt sind der Kinderfreibetrag und der Unterhaltshöchstbetrag nach § 33a Abs. 1. Diese müssen ebenso angehoben werden. Eine neutrale Herangehensweise an die Analyse gebietet jedoch sogar, nicht nur ausgewählte Steuerparameter, sondern alle monetären Parameter des Einkommensteuerrechts, die im Modellcode zum Tragen kommen, um den gleichen Faktor anzuheben. Steuertatbestände, bei denen Höchstbeträge im EStG vorgesehen sind, würden ohne eine solche Anhebung weitgehend ihre Bedeutung verlieren, und mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels würden durch diesen Bedeutungsverlust überlagert. Der Faktor, um den die Tarifzonengrenzen, Höchstbeträge etc. angehoben werden, ist wie bereits erwähnt in jedem Jahr so gewählt, dass in Szenario bev0 das im makroökonomischen Modell VIEW berechnete Wachstum des Steueraufkommens repliziert werden kann. Wie bereits beschrieben verändern sich in VIEW 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.[5]

Um die Vergleichbarkeit von Szenarien mit unterschiedlichen demografischen Entwicklungen sicherzustellen, ist es notwendig, für die Anhebung von Steuerparametern in allen anderen Szenarien die gleichen Faktoren zu verwenden, die für bev0 für die einzelnen Berechnungsjahre ermittelt wurden. Mögliche Reaktionen der Gesetzgebung zur Einkommensteuer auf demografische Veränderungen werden damit nicht vorweggenommen. Unterschiede im Steueraufkommen zwischen den Szenarien lassen sich dann allein auf die unterschiedliche demografische Entwicklung zurückführen. Das gilt auch für die fiskalische Wirkung einzelner Steuertatbestände.

Der Faktor, um den die Tarifzonengrenzen, Höchstbeträge etc. angehoben werden, ist größer als der Wachstumsfaktor der realen Einkünfte. Dies ist damit zu begründen, dass der Anstieg des Einkommensteueraufkommens im VIEW-Modell gegenüber dem Anstieg der realen Einkünfte unterproportional ausfällt, so dass die Durchschnittssteuerlast sinken muss. Um dies zu erreichen, müssen Tarifgrenzen und Entlastungstatbestände überproportional stärker angehoben werden. In der Konsequenz ergeben sich im Vergleich zum Jahr 2015 sinkende Grenzsteuersätze und eine steigende Bedeutung der Entlastungstatbestände.

Das gewählte Vorgehen wirkt sich in unterschiedlicher Art und Weise auf die Ergebnisse aus. Die geringeren Grenzsteuersätze führen beispielsweise dazu, dass der Anteil der Kinder, für die ein Kinderfreibetrag in Anspruch genommen wird, sinkt, siehe Kapitel 3.2.2. Die Anhebung von monetären Beträgen wie beispielsweise des Arbeitnehmer-Pauschbetrags für Werbungskosten über das Wachstum der realen

[5] Wie hoch das Existenzminimum, an dem sich der Grundfreibetrag orientiert, in den Jahren 2030, 2045 und 2060 ausfallen wird, ist dagegen nicht Bestandteil dieser Analyse und spielt für die Bestimmung des Streckfaktors keine Rolle.

Einkünfte hinaus ist dagegen mit einem Bedeutungsgewinn solcher Pauschbeträge verbunden, siehe Kapitel 3.2.5. Auf solche Effekte wird bei der Beschreibung der Simulationsergebnisse explizit hingewiesen. Weil das gesamte Einkommensteueraufkommen und die absolute Bedeutung einzelner Steuertatbestände geringer sind als sie es ohne explizite Eingriffe in den Steuertarif wären, wird im Rahmen unserer Analyse, wie bereits erläutert, zur besseren Einschätzung dieser Effekte eine Sensitivitätsanalyse ohne explizite Eingriffe in den Steuertarif durchgeführt (Sensitivitätsanalyse bev2-s2).

Da nicht alle steuerlichen Einkunftsarten mit der gleichen Wachstumsrate fortgeschrieben werden, kommt es zudem tendenziell zu einer stärkeren Entlastung bei Steuerpflichtigen, deren Einkünfte unterproportional ansteigen (z.B. Rentnerinnen und Rentnern), während Steuerpflichtige mit überdurchschnittlich steigenden Einkünften (insbesondere Steuerpflichtige mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit) unterproportional entlastet werden.

2.5.2 Struktur der Steuerpflichtigen

Die Veränderung der Bevölkerung und ihrer Charakteristika bis zum Jahr 2060 kann über eine Anpassung der Hochrechnungsfaktoren aus der FAST 2007 abgebildet werden. In die Strukturfortschreibung der einzelnen Szenarien geht zunächst die unterschiedliche demografische Entwicklung ein. Für die Quantifizierung der fiskalischen Auswirkungen des demografischen Wandels reicht es allerdings nicht aus, nur die reinen demografischen Veränderungen adäquat abzubilden. Die Strukturfortschreibung berücksichtigt ebenfalls Veränderungen bei der Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Beamten, der Selbständige und der Nichterwerbspersonen im erwerbsfähigen Alter, der Rentnerinnen und Rentner und der Versorgungsempfängerinnern und Versorgungsempfänger. Diese Bevölkerungsgruppen werden zudem nicht nur nach Altersklassen, sondern auch nach Familienstand und Geschlecht differenziert, etwa um zu berücksichtigen, dass der Anteil der erwerbstätigen Frauen zunimmt. Daneben werden Änderungen bei der Zahl der Familien mit Kindern, der Zahl alleinerziehender Steuerpflichtiger und der Zahl von Kirchensteuerpflichtigen abgebildet.

Für einen Großteil der verwendeten Bevölkerungscharakteristika kann auf die Prognosen der makroökonomischen Modelle zurückgegriffen werden. Weitere Quellen sind der Mikrozensus (Statistisches Bundesamt, 2014) hinsichtlich des Anteils von Verheirateten in den einzelnen Altersklassen und Teuber (2015) hinsichtlich der Zahl der Kinder, für die ein Anspruch auf Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag besteht, also der Kindergeldkinder.

Tabelle 5 zeigt die aus der Strukturfortschreibung resultierende Zahl der Steuerpflichtigen in den einzelnen Szenarien bzw. Sensitivitätsanalysen und Jahren. In Szenario bev0, das die Bevölkerung des Jahres 2013 unverändert lässt, ist die Zahl der Steuerpflichtigen im Jahr 2015 etwas geringer als in den übrigen Szenarien. Sie steigt in den nächsten Jahrzehnten leicht an. Dies ist auf den Anstieg der Erwerbsquoten vor dem Hintergrund der positiven prognostizierten Wirtschaftsentwicklung und damit auf den Anstieg der steuerpflichtigen Erwerbstätigen zurückzuführen.

Tabelle 5: 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.

In den Szenarien bev2 und bev6 steigen bis zum Jahr 2030 die Bevölkerung und somit auch die Zahl der Steuerpflichtigen an und sind erst im Jahr 2045 geringer als im Jahr 2015. Wie zu erwarten überwiegt in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 jedoch letztendlich der Effekt des Bevölkerungsrückgangs. In Szenario bev3, in dem Bevölkerungsalterung und Bevölkerungsrückgang besonders stark ausgeprägt sind, sinkt auch die Zahl der Steuerpflichtigen besonders stark, 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, in Sensitivitätsanalyse bev2-s3 mit höherer Zuwanderung ist dagegen auch die Zahl der Steuerpflichtigen dauerhaft höher. Sensitivitätsanalyse bev2-s2 unterscheidet sich von bev2 hingegen hinsichtlich der Zahl der Steuerpflichtigen nicht.

2.5.3 Monetäre Größen

Für die Fortschreibung von monetären Größen im FAST-Modell wurden soweit wie möglich in den VIEW- und OCCUR-Modellen bereits berechnete Größen verwendet.[6] Teilweise wurde davon ausgegangen, dass monetäre Größen zwar nominal aber nicht real steigen. Das gilt beispielsweise für die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Die Darstellung der Simulationsergebnisse erfolgt ausschließlich in realen Werten. Dabei wird das Jahr 2015 als Basisjahr verwendet.

Eine größere Zuschätzung zu den Daten ist vor dem Hintergrund einer sich in der Zukunft stark verändernden Zusammensetzung der Alterseinkünfte notwendig. Mit der Stärkung der dritten Säule der Alterssicherung sind zukünftig deutliche Zuwächse der Alterseinkünfte aus dieser Quelle zu erwarten. Eine nicht unbedeutende Rolle kommt dabei den zukünftigen Auszahlungen aus der Riester-Rente zu, die in der Regel vollständig zu versteuern sind. Die zukünftigen Riester-Renten müssen generiert werden, da in den Alterseinkünften der FAST 2007 noch keine solchen Renten enthalten sind. Hinsichtlich der Verzinsung und Auszahlung von Beiträgen werden dazu die im Alterssicherungsbericht 2012 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012) verwendeten Annahmen übernommen.

[6] Siehe dazu auch Tabelle 8 im methodischen Anhang (Calahorrano et al., 2016).

Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der Summe der Einkünfte und einzelner Einkunftsarten bis zum Jahr 2060 in den Szenarien bev0, bev2, bev3 und bev6. Anzumerken ist zunächst, dass bereits die Zahlen des Jahres 2015 Schätzungen darstellen und sich daher zwischen den einzelnen Szenarien unterscheiden können. Bei der Betrachtung der Entwicklung der Einkünfte ist zudem zu beachten, dass diese nach § 2 Abs. 2 EStG definiert sind als Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten bzw. als Gewinn. Der Effekt steigender Einnahmen auf die Einkünfte wird also durch einen Anstieg der Werbungskosten gemindert. Dies spielt bei den Einnahmen aus nichtselbständiger Tätigkeit und bei den Kapitaleinnahmen eine Rolle, da sowohl die Werbungskostenpauschbeträge als auch der Sparerpauschbetrag der Anhebung steuerlicher Parameter unterliegen, die sicherstellt, dass reale Einkommenszuwächse nicht aufgrund der Progressivität des Steuertarifs zu einem überproportionalen Anstieg des Steueraufkommens führen.

In Szenario bev0 beträgt der Anstieg der Summe der Einkünfte bis zum Jahr 2030 knapp 25, bis zum 2045 knapp 60 und bis zum Jahr 2060 fast 100 Prozent. Dabei machen im gesamten Zeitraum die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (ohne Versorgungsbezüge) mit rund 77,5 Prozent den größten Anteil an der Summe der Einkünfte aus. In den anderen Szenarien ist dieser Anteil im Jahr 2060 mit 74 bis 74,8 Prozent nur leicht geringer, obgleich die Zahl der Erwerbstätigen und insbesondere der nichtselbständig Beschäftigten deutlich geringer ist als in bev0. Im Vergleich zu bev0 ist letztere im Jahr 2060 in bev2 um 21 Prozent geringer, in bev3 um 28 Prozent und in bev6 um 17 Prozent wie Auswertungen des FAST-Modells ergeben, während die Einkünfte jeweils nur um 14 Prozent (bev2), 19 Prozent (bev3) bzw. 10 Prozent (bev6) geringer sind. Hier kommt zum Tragen, dass die Dynamik bei der Entwicklung der Löhne und Gehälter höher ist, je weniger Arbeitskräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (siehe Kapitel 2.4). Bedingt durch die Verknappung des Arbeitsangebotes wird der lohnpolitische Verteilungsspielraum mehr als ausgeschöpft[7] und in der Konsequenz steigt die Lohnquote auf ein Niveau von knapp unter 60 Prozent. Die Zuwächse bei den Gewinneinkommen sind dementsprechend geringer. Gesamtwirtschaftlich gesehen sind die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit aber geringer, je stärker die Alterung der Bevölkerung ausgeprägt ist.

Die Kapitaleinkünfte sinken in allen Szenarien von 2015 bis 2060 kontinuierlich. Für diesen Rückgang sind zwei Effekte verantwortlich. Während die Kapitaleinnahmen bis 2060 in allen Szenarien real ansteigen, wird jedoch, anders als im Jahr der Datenbasis 2007, ein Teil dieser Einnahmen der Abgeltungsteuer unterworfen und kommt damit bei der Berechnung der Summe der Einkünfte nicht zum Tragen. Tabelle 7 weist lediglich diejenigen Einkünfte aus, die nach Günstigerprüfung in die Veranlagung eingehen. Zudem wird beim Übergang der Kapitaleinnahmen zu den Einkünften der Sparerpauschbetrag zum Abzug gebracht. Der Pauschbetrag wird entsprechend der anderen steuerlichen Parameter angehoben und beeinflusst dadurch die Entwicklung der Kapitaleinkünfte spürbar.

[7] Der nominale Stundenlohn wächst stärker als die Summe aus der Veränderung der Arbeitsproduktivität und der Inflationsrate. Zur Bestimmung der Lohndynamik siehe auch Calahorrano et al. (2016), S.17 ff.)

Tabelle 6: Entwicklung der Summe der Einkünfte und verschiedener Einkunftsarten

	2015	*2030*	*2045*	*2060*	*Δ% p.a. 2015-2060*	*Δ % 2060 zu bev0*
Einkünfte aus Gewerbebetrieb						
bev0	146,8	153,3	170,4	188,7	0,6	
bev2	146,8	154,4	157,4	163,8	0,2	-13
bev3	146,8	152,5	152,8	155,0	0,1	-18
bev6	146,8	155,4	159,6	169,7	0,3	-10
Einkünfte aus selbständiger Arbeit						
bev0	91,8	93,4	100,9	108,5	0,4	
bev2	91,8	94,1	93,5	94,8	0,1	-13
bev3	91,8	93,0	90,9	89,9	0,0	-17
bev6	91,8	94,7	94,8	98,1	0,1	-10
Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (ohne Versorgungsbezüge)						
bev0	1.164,0	1.450,3	1.879,1	2.406,8	1,6	
bev2	1.163,7	1.431,0	1.734,2	2.068,5	1,3	-14
bev3	1.163,7	1.409,9	1.674,7	1.941,6	1,1	-19
bev6	1.163,7	1.438,4	1.765,0	2.156,7	1,4	-10
Veranlagte Einkünfte aus Kapitalvermögen						
bev0	7,0	6,4	5,1	5,0	-0,8	
bev2	7,0	6,8	5,6	5,6	-0,5	12
bev3	7,1	6,9	5,7	5,5	-0,6	10
bev6	7,0	6,8	5,6	5,5	-0,5	12
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung						
bev0	15,8	16,6	17,3	18,2	0,3	
bev2	15,8	16,8	16,7	16,4	0,1	-10
bev3	15,8	16,6	16,1	15,5	0,0	-15
bev6	15,8	16,9	17,1	17,2	0,2	-5
Alterseinkünfte (einschließlich Versorgungsbezüge)						
bev0	123,7	183,1	278,3	361,9	2,4	
bev2	126,6	224,6	323,1	403,7	2,6	12
bev3	126,7	223,8	324,0	398,7	2,6	10
bev6	126,6	224,6	325,8	408,4	2,6	13
Summe der Einkünfte						
bev0	1.563,7	1.917,7	2.465,1	3.102,6	1,5	
bev2	1.566,4	1.943,0	2.344,9	2.766,3	1,3	-11
bev3	1.566,5	1.917,9	2.278,6	2.619,6	1,1	-16
bev6	1.566,4	1.952,1	2.382,3	2.869,4	1,4	-8

In Mrd. Euro.

Der Rückgang der veranlagten Kapitaleinkünfte in den Szenarien bev2, bev3 und b6 fällt im Vergleich zum Referenzszenario bev0 geringer aus. Dies ist vor dem Hintergrund einer deutlich alternden Gesellschaft mit einem größeren Anteil an Steuerpflichtigen, die im Laufe des Erwerbslebens Kapital angespart haben, zu

erwarten. Die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sinken umso stärker, je ausgeprägter die Bevölkerungsalterung.[8]

Aufschlussreich ist die Betrachtung der Entwicklung der Alterseinkünfte einschließlich der Versorgungsbezüge, zusätzlich veranschaulicht in Abbildung 7. Ihr Anstieg im Zeitablauf liegt in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 weit über 200 Prozent, in bev0 immerhin über 190 Prozent. Neben einem Anstieg der Zahl steuerpflichtiger Rentnerinnen und Rentner in den Demografieszenarien spielt hier vor allem der zukünftig sinkende steuerfreie Teil bei der Besteuerung der gesetzlichen Renten gemäß Alterseinkünftegesetz eine Rolle. In diesem Falle liegt die Dynamik der Einkünfte also *über* der Dynamik der Einnahmen. Schließlich kommen in zukünftigen Jahren immer mehr Empfängerinnen und Empfänger von Riester-Renten hinzu. All dies führt auch dazu, dass der Anteil der Alterseinkünfte an der Summe der Einkünfte im Zeitablauf zunimmt.

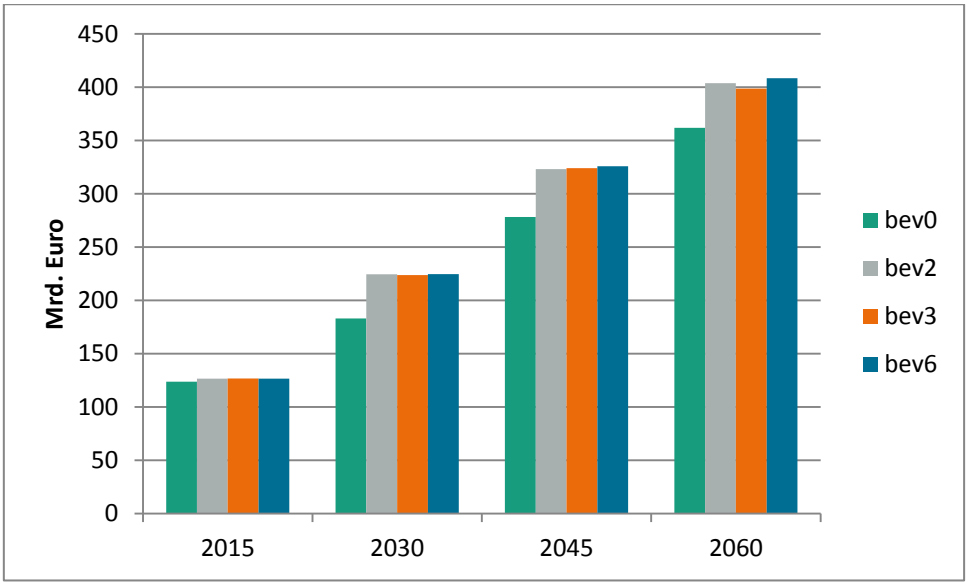


Abbildung 7: Entwicklung der Alterseinkünfte

Die Alterseinkünfte sind in den Szenarien mit demografischen Veränderungen generell höher als in Szenario bev0. Dies ist unmittelbare Folge des demografischen Wandels, der dafür sorgt, dass es mehr Steuerpflichtige mit Alterseinkünften geben wird. Dabei gilt jedoch nicht, dass die Alterseinkünfte umso höher sind, je ausgeprägter die Alterung der Bevölkerung ausfällt: Der stärkere Anstieg der Lebenserwartung in Szenario bev3 bewirkt bis zum Jahr 2060, dass die Alterseinkünfte weniger stark ansteigen als in den Szenarien bev2 und bev6. Der Grund hierfür ist, dass die Rentenwerte deutlich hinter den anderen beiden Szenarien zurückbleiben und den allgemeinen Anstieg der Alterseinkünfte dämpfen. Zusätzlich werden die angesparten Riester-Renten über eine größere Anzahl verbleibender Lebensjahre

[8] Dabei wird unterstellt, dass sich die positiven Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung analog zum Bestand an Wohnbauten entwickeln. Mögliche Veränderungen der relativen Preise werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

ausgezahlt. In allen Demografieszenarien sind die Unterschiede zum Referenzszenario bev0 im Jahr 2030 am größten. In den Jahren danach kommen die dämpfenden Effekte – insbesondere die geringere Dynamik beim Rentenwert – immer stärker zum Tragen.

Tabelle 7 stellt Szenario bev2 die Entwicklung der Einkünfte in den Sensitivitätsanalysen gegenüber. Sensitivitätsanalyse bev2-s1 zeichnet sich durch eine weniger positive Entwicklung der Erwerbsquoten aus, bedingt durch eine strukturelle Wirtschaftsentwicklung, die zugunsten einer kapitalintensiveren Wirtschaft verläuft. Entsprechend verschiebt sich die Faktorentlohnung zugunsten von Einkünften, die im Gegensatz zur nichtselbständigen Beschäftigung stärker mit Kapitaleinsatz einhergehen. Das betrifft direkt die Kapitaleinkünfte, aber auch die gewerblichen Einkünfte. Die Entwicklung der Erwerbsquoten schlägt sich schließlich bei den Alterseinkünften nieder, deren Entwicklung in Abbildung 8 illustriert wird, sowohl über niedrigere Rentenansprüche als auch über eine niedrigere Zusatzvorsorge durch Riester-Verträge.

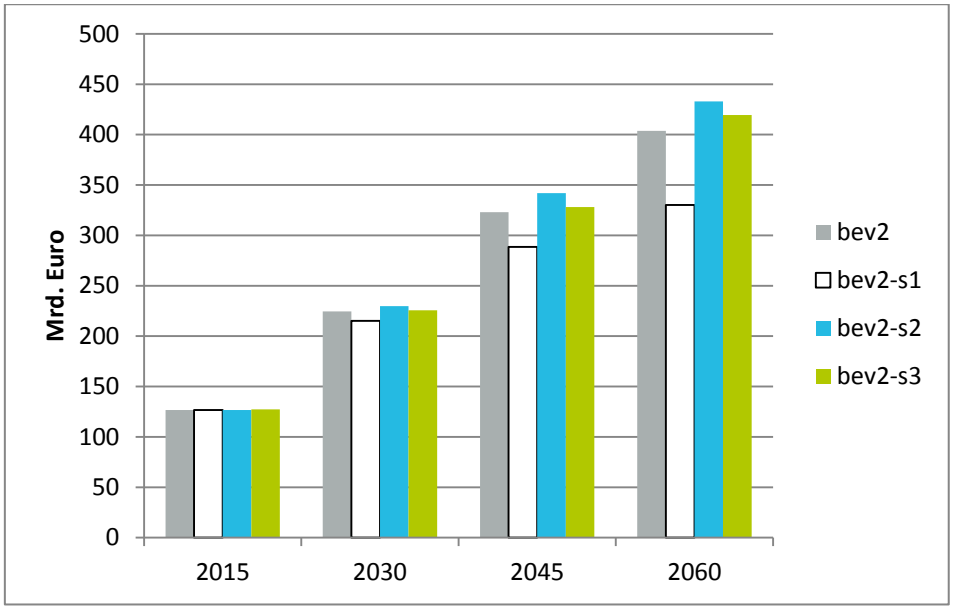


Abbildung 8: Entwicklung der Alterseinkünfte – Sensitivitätsanalysen

Sensitivitätsanalyse bev2-s2 unterstellt keine über den Ausgleich der Preisentwicklung hinausgehenden Eingriffe in das Einkommensteuerrecht. Die Entwicklung der Einnahmen wird also nicht durch einen realen Anstieg der Werbungskostenpauschbeträge oder des Sparerpauschbetrags gedämpft. Die Entwicklung der Einkünfte verläuft daher leicht dynamischer als in bev2, und das obgleich in der Makrofortschreibung ein dämpfender Effekt auf die Entwicklung des realen BIPs (und damit auf die allgemeine Entwicklung der Einkünfte) aufgrund einer deutlich gestiegenen Staatsquote berücksichtigt ist. In Sensitivitätsanalyse bev2-s3 schließlich führt die höhere Zuwanderung zu einer etwas höheren Dynamik bei allen Einkunftsarten. Die Entwicklung des gesamten Einkommensteueraufkommens ist, ebenso wie der Beitrag ausgewählter Steuertatbestände zum gesamten Einkommensteueraufkommen, Inhalt des folgenden Kapitels.

Tabelle 7: Entwicklung der Summe der Einkünfte und verschiedener Einkunftsarten – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*	*Δ% p.a. 2015-2060*	*Δ % 2060 zu bev2*
Einkünfte aus Gewerbebetrieb						
bev2	146,8	154,4	157,4	163,8	0,2	
bev2-s1	146,8	161,0	171,5	187,4	0,5	14
bev2-s2	146,8	158,5	166,7	177,6	0,4	8
bev2-s3	146,8	155,1	162,1	173,6	0,4	6
Einkünfte aus selbständiger Arbeit						
bev2	91,8	94,1	93,5	94,8	0,1	
bev2-s1	91,8	98,0	101,6	107,9	0,4	14
bev2-s2	91,8	96,5	98,9	102,5	0,2	8
bev2-s3	91,8	94,5	96,3	100,3	0,2	6
Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit (ohne Versorgungsbezüge)						
bev2	1.163,7	1.431,0	1.734,2	2.068,5	1,3	
bev2-s1	1.163,7	1.360,9	1.505,2	1.643,3	0,8	-21
bev2-s2	1.163,7	1.488,5	1.871,2	2.284,5	1,5	10
bev2-s3	1.163,7	1.440,0	1.789,5	2.203,4	1,4	7
Veranlagte Einkünfte aus Kapitalvermögen						
bev2	7,0	6,8	5,6	5,6	-0,5	
bev2-s1	7,0	7,5	7,4	8,6	0,5	55
bev2-s2	7,0	6,3	3,4	2,6	-2,2	-53
bev2-s3	7,0	6,9	5,6	5,6	-0,5	1
Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung						
bev2	15,8	16,8	16,7	16,4	0,1	
bev2-s1	15,8	16,8	16,6	16,2	0,1	-1
bev2-s2	15,8	16,8	16,7	16,3	0,1	0
bev2-s3	15,8	16,9	17,3	17,5	0,2	7
Alterseinkünfte (einschließlich Versorgungsbezüge)						
bev2	126,6	224,6	323,1	403,7	2,6	
bev2-s1	126,6	215,1	288,6	330,2	2,2	-18
bev2-s2	126,6	229,8	341,9	433,0	2,8	7
bev2-s3	126,6	225,7	328,0	419,4	2,7	4
Summe der Einkünfte						
bev2	1.566,4	1.943,0	2.344,9	2.766,3	1,3	
bev2-s1	1.566,4	1.874,6	2.105,3	2.307,2	0,9	-17
bev2-s2	1.566,4	2.011,8	2.513,9	3.031,6	1,5	10
bev2-s3	1.566,4	1.954,3	2.413,4	2.933,6	1,4	6

In Mrd. Euro.

3 Simulation der Entwicklung des Einkommensteueraufkommens

Nachdem in Kapitel 2 die Komponenten der Analyse und die Methodik der Berechnungen beschrieben, die verschiedenen Szenarien definiert und ihre strukturellen und gesamtwirtschaftlichen Implikationen dargestellt wurden, werden nun die Ergebnisse der Simulationsrechnungen zur Entwicklung des Steueraufkommens detailliert dargestellt. Zunächst wird dabei das gesamte Steueraufkommen aus Einkommensteuer, aus Abgeltungsteuer, die auf Steuerpflichtige mit Kapitaleinnahmen entfällt, und aus dem Solidaritätszuschlag auf diese beiden Komponenten betrachtet, bevor auf einzelne Steuertatbestände eingegangen wird.

Da die Datenbasis FAST 2007 noch alle Kapitaleinnahmen enthält, können diese fortgeschrieben werden. So kann das Aufkommen aus der Abgeltungsteuer berücksichtigt werden, welches auf Kapitaleinnahmen von Steuerpflichtigen, die aufgrund ihrer geringeren Steuerlast zukünftig nicht veranlagt werden, entfällt. Für die Kapitaleinnahmen wird bei den Simulationsrechnungen auf individueller Ebene eine Günstigerprüfung zwischen der Abgeltungsteuer und der Veranlagung durchgeführt. Das Ergebnis dieser Günstigerprüfung kann sich durch einzelne Steuertatbestände ändern. Solche Anpassungsreaktionen werden in den Simulationsrechnungen berücksichtigt. Die Höhe des berechneten Solidaritätszuschlags beschränkt sich auf den Zuschlag zur berechneten Einkommen- und Abgeltungsteuer. Soweit nicht anders angegeben enthält das Gesamtsteueraufkommen immer die Einkommensteuer zuzüglich der hier dargestellten Teile der Abgeltungsteuer und des Solidaritätszuschlags. Außerdem handelt es sich bei den angegebenen Beträgen um reale Werte mit Basisjahr 2015.

3.1 Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens

Dieser Abschnitt stellt dar, wie sich das Gesamtsteueraufkommen unter den Annahmen der verschiedenen Demografieszenarien und Sensitivitätsanalysen bis zum Jahr 2060 entwickelt. Das gesamte reale Steueraufkommen in den Jahren 2015, 2030, 2045 und 2060 wird für die verschiedenen Szenarien und Sensitivitätsanalysen in Tabelle 8 aufgeführt.

Tabelle 8: Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens

	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.

Abbildung 9 illustriert, dass das reale Steueraufkommen in allen vier Szenarien bis zum Jahr 2060 deutlich ansteigt, was auf das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen ist. Beträgt das Steueraufkommen im Jahr 2015 noch rund 290 Milliarden Euro, so würde es ohne Berücksichtigung demografischer Veränderungen bis zum Jahr 2030 auf rund 355 Milliarden, im Jahr 2045 auf etwa 420 Milliarden und im Jahr 2060 auf dann knapp 495 Milliarden Euro ansteigen. Der Anstieg zwischen den Jahren 2015 auf 2060 beträgt in Szenario bev0 damit etwa 70 Prozent.

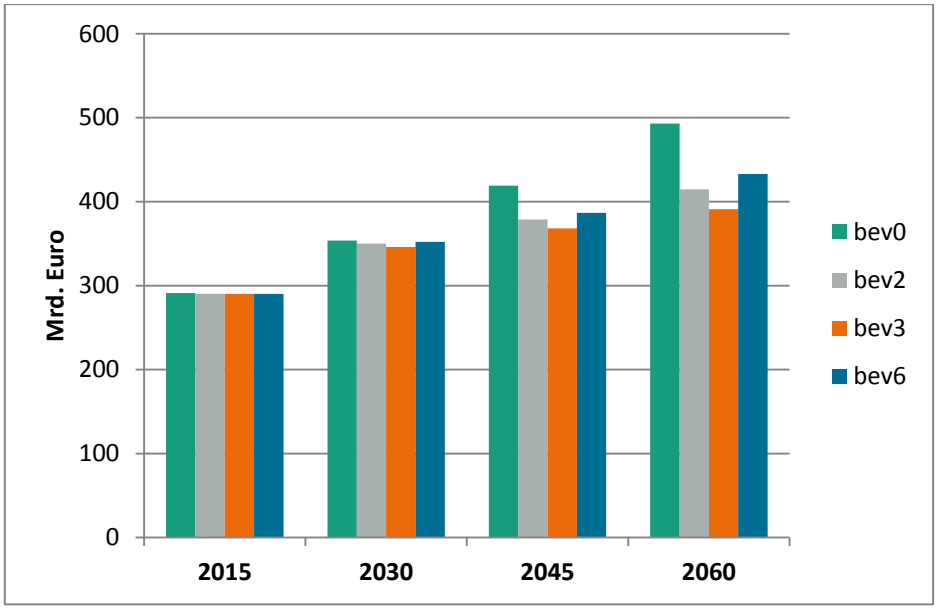
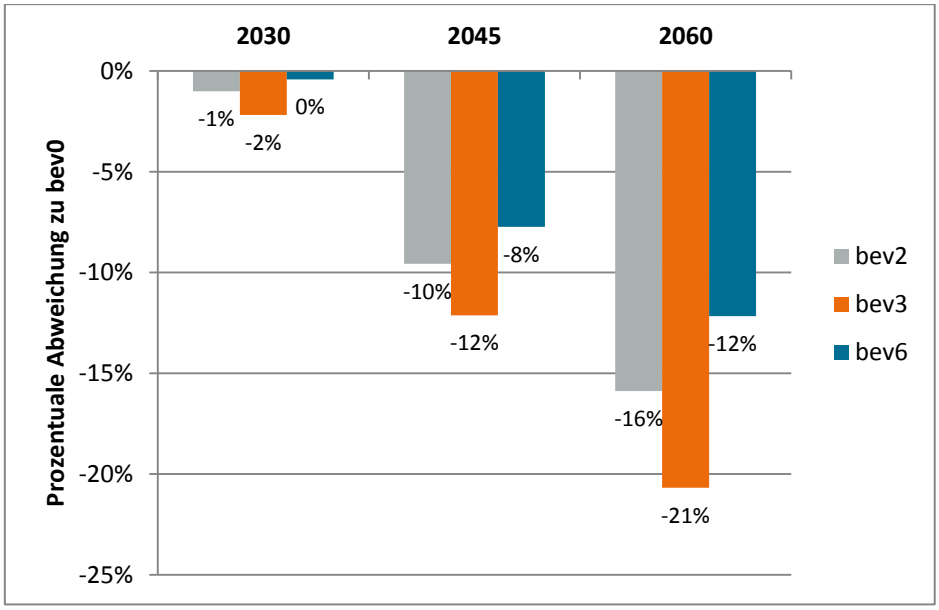


Abbildung 9: Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens

In Szenario bev2 als Basisszenario beruhend auf der Variante „Kontinuität bei stärkerer Zuwanderung" der Bevölkerungsvorausberechnung wird der Anstieg des Steueraufkommens durch die Alterung und den Rückgang der Bevölkerung gedämpft. Der Anstieg zwischen den Jahren 2015 und 2060 beträgt nur noch 43 Prozent. Selbst in Szenario bev3 mit einer relativ alten Bevölkerung ist jedoch noch ein deutlicher Anstieg des Steueraufkommens in den nächsten Jahrzehnten zu verzeichnen. Im Jahr 2060 ist das Aufkommen in dieser Variante 35 Prozent höher als im Jahr 2015, während es in der Variante bev6 mit einer relativ jungen Bevölkerung im Jahr 2060 fast 50 Prozent über dem Aufkommen des Jahres 2015 liegt.

Bereits im Jahr 2015 ergeben sich aufgrund der unterschiedlichen Fortschreibung der Bevölkerung seit dem Jahr 2013 minimale Unterschiede zwischen den Szenarien. Diese Unterschiede vergrößern sich in den folgenden Jahrzehnten. Im Jahr 2030 liegt das Aufkommen in Szenario bev3 um etwa 10 Milliarden Euro unter dem in Szenario bev0, während der Unterschied bei den Szenarien bev2 und bev6 gegenüber bev0 noch weniger als 5 Milliarden Euro ausmacht. Bis zum Jahr 2060 ist das Aufkommen in bev3 um etwa 105 Milliarden Euro geringer als das in bev0, in bev2 um 80 Milliarden Euro geringer und in bev6 um rund 60 Milliarden Euro geringer.

Abbildung 10 stellt die Entwicklung des Steueraufkommens in den drei Demografieszenarien bev2, bev3 und bev6 relativ zum Szenario bev0 dar. So liegt im Jahr 2060 das Gesamtsteueraufkommen in bev2 um 16 Prozent, in bev3 um 21 Prozent und in bev6 um 12 Prozent unter dem des Szenarios bev0, wie Abbildung 10 veranschaulicht. Diese Form der Darstellung wird auch bei der Untersuchung der einzelnen Steuertatbestände im folgenden Abschnitt gewählt: Der Einfluss des demografischen Wandels auf die Wirkung eines Steuertatbestandes wird dadurch herausgearbeitet, dass die relative Wirkung des jeweiligen Steuertatbestands gemessen am gesamten Steueraufkommen mit seiner relativen Wirkung in Szenario bev0 verglichen wird.



Gerundet auf volle Prozent.

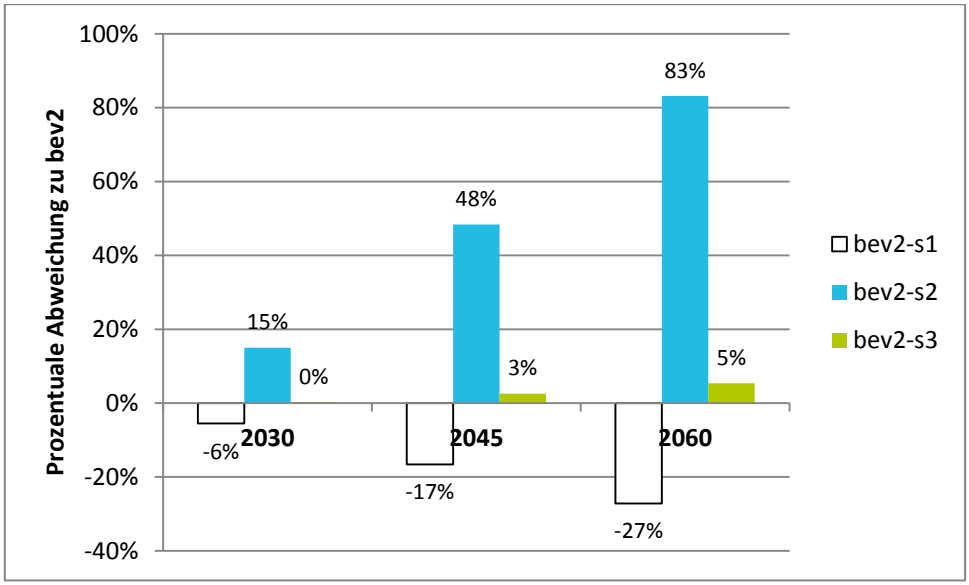
Abbildung 10: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens im Vergleich zu bev0

Abbildung 11 veranschaulicht den Effekt der einzelnen in den Sensitivitätsanalysen von Szenario bev2 abweichenden Annahmen auf das Gesamtsteueraufkommen. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Sensitivitätsanalysen im Vergleich zum Szenario bev2 sehr unterschiedliche Entwicklungen beim Steueraufkommen aufweisen. Sensitivitätsanalyse bev2-s1 unterstellt eine restriktive Entwicklung am Arbeitsmarkt. Die Wirkung auf das Steueraufkommen ist erheblich – gegenüber Szenario bev2 entsteht eine Aufkommenslücke, die bis zum Jahr 2060 kontinuierlich größer wird. Zum letzten Simulationszeitpunkt ist das Steueraufkommen um gut ein Viertel oder rund 115 Milliarden Euro geringer.

Sensitivitätsanalyse bev2-s2 dagegen unterstellt dem Gesetzgeber keine Ausweitung von Steuertatbeständen, die über die Anpassung an die Inflation hinausgeht. Entsprechend steigt das Steueraufkommen in diesem Szenario deutlich an und liegt im Jahr 2060 etwa 340 Milliarden Euro bzw. rund 80 Prozent über dem des Szenarios bev2. Es zeigt sich, dass unter der Annahme eines kontinuierlichen Wachstums des BIPs und eines progressiven Steuertarifes auf Ebene des gesamten Steueraufkommens große Spielräume vorhanden sind, um sich gegebenenfalls problematisch entwickelnde Einzeltatbestände

auszugleichen. Diese Spielräume entstehen allerdings nur durch eine kontinuierlich steigende Steuerquote, definiert als Relation von Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag zum realen BIP. Diese steigt in dieser Sensitivitätsanalyse von 2015 bis 2060 um etwa 40 Prozent. Damit wird aber deutlich, dass dieser Anwendungsfall nicht die Lösung der durch den demografischen Wandel entstehenden Steuerprobleme nahelegt, sondern lediglich eine andere Herangehensweise zu dem hier gewählten Ansatz eröffnet: Anstatt demografisch bedingter Steuerlücken könnten demografisch bedingte höhere Steuerquoten als Bewertungsmaßstab ermittelt werden.

Sensitivitätsanalyse bev2-s3 schließlich zeichnet sich durch eine höhere langfristige Zuwanderung aus, die dazu führt, dass der demografische Wandel im Vergleich zum Szenario bev2 weniger ausgeprägt verläuft. Dies führt im Ergebnis zu einem etwas höheren Steueraufkommen ab 2045.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 11: Entwicklung des Einkommensteueraufkommens in den Sensitivitätsanalysen im Vergleich zu bev2

- Das Gesamtaufkommen der Einkommensteuer steigt durch das Wachstum des realen BIPs und den progressiven Steuertarif in allen Szenarien stark an.
- Je stärker der demografische Wandel ausfällt, desto mehr bleibt die positive Entwicklung des Steueraufkommens hinter der des Szenarios bev0 zurück.
- Ohne die unterstellten Anpassungen der Parameter des Einkommensteuerrechts würde das Steueraufkommen deutlich stärker wachsen als im Szenario bev2 und wäre im Jahr 2060 über 80 Prozent höher.
- Eine ungünstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt würde im Jahr 2060 dagegen zu einem gut ein Viertel geringeren Steueraufkommen führen.

3.2 Einfluss ausgewählter Steuertatbestände auf das Steueraufkommen

Nachdem der letzte Abschnitt auf die Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens eingegangen ist, soll nun untersucht werden, welchen Einfluss ausgewählte Regelungen des Steuerrechtes auf das Steueraufkommen haben. Ziel ist es, die Regelungen zu identifizieren, deren fiskalische Wirkung besonders durch den demografischen Wandel beeinflusst wird. Die folgenden Tabellen quantifizieren die Wirkung unterschiedlicher Tatbestände in den vier Szenarien bev0, bev2, bev3 und bev6, und den drei Sensitivitätsanalysen bev2-s1, bev2-s2 und bev2-s3. Dabei wird neben der absoluten Höhe des steuerlichen Effektes einer Regelung auch die relative Wirkung, gemessen am jeweiligen Gesamteinkommensteueraufkommen, angegeben. Zusätzlich wird die Zahl der durch den betrachteten Tatbestand betroffenen Steuerpflichtigen angegeben. Betroffen sind Steuerpflichtige, deren Steuerlast sich durch die Berücksichtigung des jeweiligen Tatbestands signifikant ändert.[9] Die untersuchten Tatbestände sind die folgenden:

1. Familienleistungsausgleich: Kindergeld (§ 31 EStG)
2. Familienleistungsausgleich: Kinderfreibeträge (§ 31 EStG)
3. Abzugsfähigkeit von Werbungskosten bei Arbeitnehmern (§ 9 EStG)
4. Entfernungspauschale für Arbeitnehmer (§ 9 Abs. 1 EStG)
5. Werbungskosten-Pauschbetrag für Arbeitnehmer (§ 9a Nr. 1a EStG)
6. Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge (§ 9a Nr. 1b und Nr. 3 EStG)
7. Abzugsfähigkeit von Rentenversicherungsbeiträgen (§ 10 Abs.1 Nr. 2 EStG)

[9] Eine Änderung der Steuerlast im jeweiligen Jahr um mindestens 12 Euro wird als signifikante Änderung definiert. Ein gemeinsam veranlagtes Ehepaar ist ein Betroffener.

8. Abzugsfähigkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 3a EStG)
9. Abzugsfähigkeit gezahlter Kirchensteuer (§ 10 Abs.1 Nr. 4 EStG)
10. Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten (§ 10 Abs.1 Nr. 5 Satz 1 EStG)
11. Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung (§ 10 Abs.1 Nr. 7 EStG)
12. Abzugsfähigkeit von Schulgeld (§ 10 Abs. 1 Nr. 9 EStG)
13. Abzugsfähigkeit von Unterhaltsleistungen an geschiedene Ehegatten (§ 10 Abs. 1a Nr. 1 EStG)
14. Abzugsfähigkeit von Beiträgen zu einer zusätzlichen privaten Altersvorsorge (§ 10a EStG)
15. Abzugsfähigkeit von Spenden und Mitgliedsbeiträgen (§ 10b EStG)
16. Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung (§ 22 Nr. 1 Satz 3 a) aa) EStG)
17. Besteuerung von Riester-Renten (§ 22 Nr. 5 EStG)
18. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (§ 24b EStG)
19. Besteuerung nach dem Splitting-Verfahren (§ 32a Abs. 5 EStG)
20. Abzugsfähigkeit von außergewöhnlichen Belastungen (§ 33 EStG)
21. Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte (§ 33a Abs. 1 EStG)
22. Abzugsfähigkeit des Sonderbedarfs eines sich in Berufsausbildung befindenden, auswärtig untergebrachten, volljährigen Kindes (§ 33a Abs.2 EStG)
23. Abzugsfähigkeit des Pauschbetrags für Körperbehinderte und Hinterbliebene (§ 33b Abs. 3 und Abs. 4 EStG)
24. Abzugsfähigkeit des Pflegepauschbetrags (§ 33b Abs. 6 EStG)
25. Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen (§ 35a EStG)

Es handelt sich also fast ausschließlich um Steuertatbestände, welche die Steuerlast verringern. Weil im Rahmen der Analyse der Auswirkungen des demografischen Wandels die veränderte Besteuerung von Alterseinkünften eine besondere Rolle spielt, wird zusätzlich die Bedeutung der Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung und von Riester-Renten untersucht.

3.2.1 Familienleistungsausgleich: Kindergeld

Nach § 31 EStG soll der Familienleistungsausgleich die „steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums eines Kindes“ bewirken, entweder durch die Gewährung eines Kinderfreibetrags bei der Berechnung der Einkommensteuer oder durch die Auszahlung von Kindergeld. Bei der Einkommensteuerveranlagung findet eine kindbezogene Günstigerprüfung zwischen Kinderfreibetrag und Kindergeld statt. Gemäß Teuber (2015) wird Kindergeld im Jahr 2015 für etwa 17,3 Millionen Kinder gezahlt. Unter Berücksichtigung der rückwirkend für das gesamte Jahr 2015 angehobenen Kindergeldsätze ergeben sich Kindergeldzahlungen in Höhe von 39,27 Milliarden Euro. Über die Kindergeldzahlungen hinaus führt der Abzug von Kinderfreibeträgen vom Einkommen im Jahr 2015 zu einer zusätzlichen Entlastung der Steuerpflichtigen in Höhe von rund 3 Milliarden Euro. Ein erheblicher Teil dieses steuerlichen Effektes, etwa 1,4 Milliarden Euro, entfällt dabei auf den Solidaritätszuschlag, da bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens als Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags stets die Kinderfreibeträge für alle Kinder berücksichtigt werden.

Tabelle 9 zeigt die Entwicklung der Kindergeldausgaben bis zum Jahr 2060, während Tabelle 10 die der Berechnung zugrunde liegende Entwicklung der Zahl der Kindergeldkinder zeigt. Dabei beinhaltet Tabelle 9 die Ausgaben an alle Kindergeldberechtigten. Diese umfassen auch Fälle, die aufgrund ihres geringen oder fehlenden Einkommens keine Steuererklärung abgeben müssen und damit nicht in der Datenbasis FAST 2007 enthalten sind. Ebenso enthalten ist das hinzuzurechnende Kindergeld von Steuerpflichtigen, die den Kinderfreibetrag in Anspruch nehmen.

Tabelle 9: Kindergeldausgaben

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Kindergeldausgaben in Mio. Euro				
bev0	39.270	45.970	66.480	92.530
bev2	39.270	43.520	57.550	74.340
bev3	39.270	42.700	54.500	68.360
bev6	39.270	45.410	63.570	85.690
Kindergeldausgaben in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	135	130	159	188
bev2	135	124	152	179
bev3	136	124	148	175
bev6	135	129	164	198

Selbst bei einer konstanten Bevölkerung steigen die absoluten Kindergeldausgaben aufgrund der realen Einkommenszuwächse und der unterstellten Anhebung der steuerlichen Parameter, zu denen auch das Kindergeld gehört, an. Beim Vergleich der Entwicklung der Kindergeldausgaben mit der Entwicklung des Steueraufkommens im unteren Teil von Tabelle 9 ist darüber hinaus erkennbar, dass die

Kindergeldausgaben in allen Szenarien ab 2030 auch relativ zum gesamten Steueraufkommen ansteigen. Auch hier wirkt sich zudem der in Kapitel 2.5.1 dargestellte Berechnungsansatz aus, der von einer Anhebung aller steuerlichen Parameter ausgeht. Die Kindergeldsätze anzuheben ist plausibel: Zum einen ist der Kinderfreibetrag in seiner Bedeutung dem tariflichen Grundfreibetrag gleichgestellt zu sehen und muss daher mit angepasst werden. Deswegen käme es ohne entsprechende Kindergeldanpassung zu verzerrten Schätzungen der Steuereffekte zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag hin zum Kinderfreibetrag. Der gewählte Schätzansatz stellt dagegen sicher, dass der Grenzsteuersatz, ab dem im Jahr 2015 der Kinderfreibetrag günstiger ist als das Kindergeld, sich bis zum Jahr 2060 nicht ändert. Zum anderen ist faktisch festzustellen, dass der Kinderfreibetrag von 2002 bis 2016 um 24,8 Prozent angehoben wurde, während der Kindergeldsatz für das erste Kind im gleichen Zeitraum mit 23,4 Prozent nur geringfügig weniger gestiegen ist. Die Annahme, dass der Gesetzgeber auch zukünftig Kindergeld und Kinderfreibetrag in gleicher Relation anheben wird, lässt sich also aus der in der Vergangenheit empirisch beobachtbaren Relation beider Größen gut begründen.

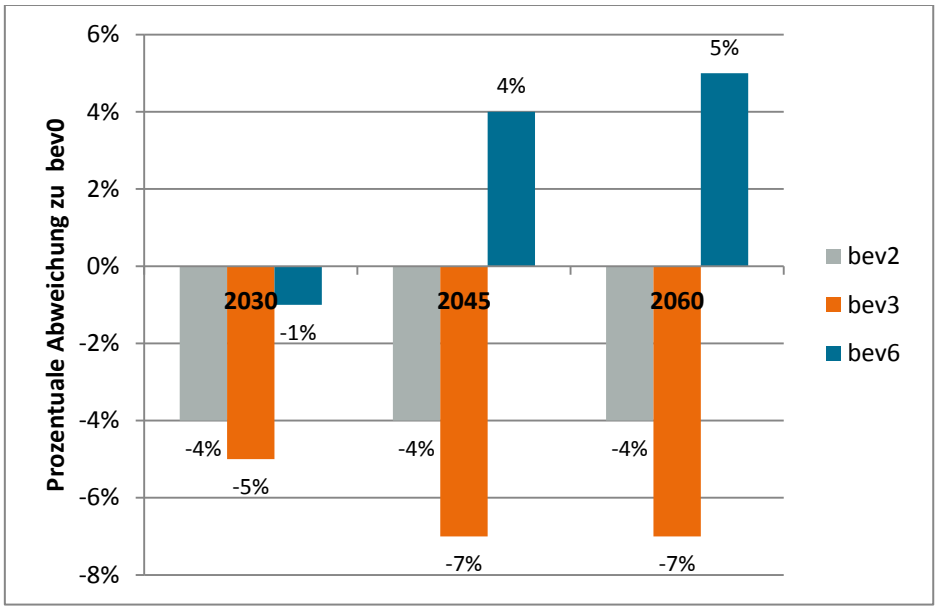
Wie Tabelle 9 zeigt, fällt der absolute Anstieg der Kindergeldausgaben in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 deutlich geringer aus als in Szenario bev0. Während der Anstieg bis zum Jahr 2060 in Szenario bev0 136 Prozent beträgt, sind es in Szenario bev2 nur 89 Prozent, in Szenario bev3 lediglich 74 Prozent und in Szenario bev6 118 Prozent. Bei den Kindergeldausgaben spielt es also eine große Rolle, ob von einer relativ alten Bevölkerung ausgegangen wird, wie in Szenario bev3, oder von einer relativ jungen Bevölkerung wie in Szenario bev6.

Beim Vergleich zwischen den unterschiedlichen Demografieszenarien fällt auch auf, dass die Kindergeldausgaben zwar in den Szenarien bev2 und bev3 einen geringeren Anteil am Steueraufkommen ausmachen als in Szenario bev0, in Szenario bev6 jedoch einen höheren Anteil. Dies liegt daran, dass in den Szenarien mit demografischen Veränderungen nicht nur die Kindergeldausgaben geringer sind, sondern auch das Steueraufkommen. Gerade die Kindergeldausgaben sind in Szenario bev6 aufgrund der relativ jungen Bevölkerung nicht so viel geringer als bei einer konstanten Bevölkerung. Sie liegen im Jahr 2060 um knapp 7,5 Prozent unter denen in bev0, während sie in bev2 um 19,7 Prozent und in bev3 sogar um 26,1 Prozent unter denen von bev0 liegen.

Tabelle 10: Kindergeldkinder

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Kindergeldkinder in Tsd.				
bev0	17.300	17.300	17.300	17.300
bev2	17.300	16.400	15.000	13.900
bev3	17.300	16.100	14.200	12.800
bev6	17.300	17.100	16.500	16.000
Davon mit Kindergeldgewährung in Tsd.				
bev0	13.300	13.200	14.000	14.600
bev2	13.300	12.400	12.100	11.700
bev3	13.300	12.200	11.500	10.700
bev6	13.300	12.900	13.300	13.400
Davon mit Kinderfreibetragsgewährung in Tsd.				
bev0	4.000	4.100	3.300	2.700
bev2	4.000	4.000	2.900	2.200
bev3	4.000	3.900	2.700	2.100
bev6	4.000	4.200	3.200	2.600
Steuerpflichtige mit Kinderfreibetragsgewährung in Tsd.				
bev0	3.000	3.100	2.500	2.000
bev2	3.000	2.900	2.200	1.700
bev3	3.000	2.900	2.100	1.600
bev6	3.000	3.100	2.400	1.900

Abbildung 12 bietet eine weitere Darstellung der demografischen Effekte, die auch bei der Analyse aller weiteren Steuertatbestände zusätzlich zur Darstellung der absoluten Steuereffekte, der relativen Steuereffekte gemessen am Gesamtsteueraufkommen und der Betroffenenzahlen gewählt wird. Die Abbildung stellt für den untersuchten Tatbestand dar, um wieviel Prozent sich der relative Steuereffekt (gemessen am Gesamtsteueraufkommen) im jeweiligen Szenario vom relativen Steuereffekt in bev0 unterscheidet. Konkret sind beispielsweise die Kindergeldausgaben in bev6 zwar absolut geringer als in bev0, ihr Anteil am Gesamtsteueraufkommen liegt in bev6 aber mit 198 Promille über dem Anteil der Kindergeldausgaben am Gesamtsteueraufkommen in bev0, der nur 188 Promille beträgt. Bezogen auf die 188 Promille in bev0 ist dieser Anteil also um rund 5 Prozent höher, was verdeutlicht, dass die Bedeutung der Kindergeldausgaben gegenüber bev0 sogar zunimmt. Dies geschieht allerdings erst nach dem Jahr 2030, wenn das immer deutlicher hinter dem in Szenario bev0 zurückbleibende Gesamtsteueraufkommen den vergleichsweise moderaten Rückgang des Kindergeldes überlagert. In den Szenarien bev2 und bev3 dagegen ist die Bedeutung des Kindergeldes in allen Jahren geringer als in bev0. So liegt in bev2 die relative Bedeutung der Kindergeldausgaben ab dem Jahr 2030 relativ konstant um 4 Prozent unter der in bev0.



Gerundet auf volle Prozent.

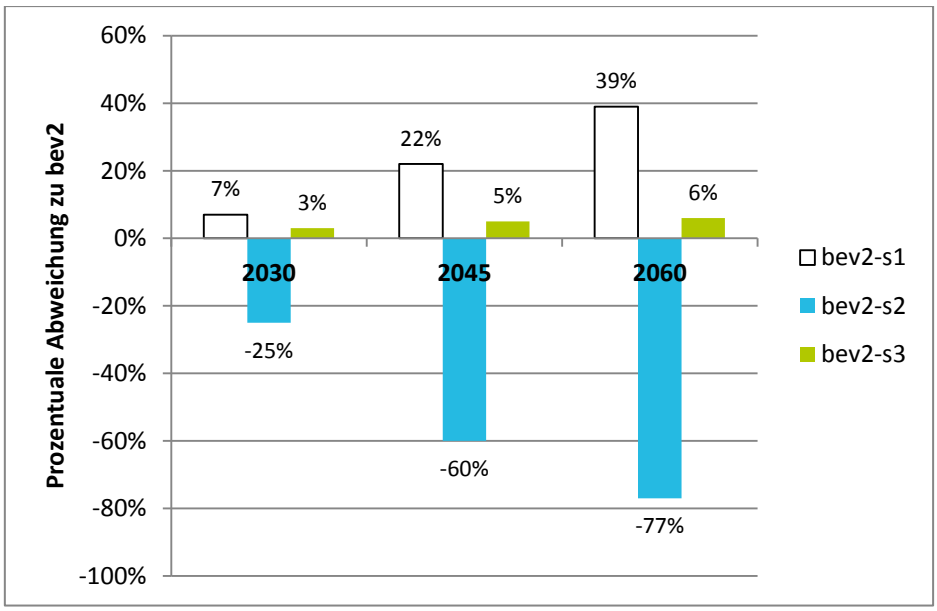
Abbildung 12: Kindergeldausgaben in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wird untersucht, inwieweit sich unsere Simulationsergebnisse für die in bev2 verwendete mittlere Bevölkerungsvariante unter alternativen Annahmen verändern. Tabelle 11 zeigt die Entwicklung der Kindergeldausgaben in den drei Sensitivitätsanalysen im Vergleich zu Szenario bev2, aus welchem die Sensitivitätsanalysen abgeleitet werden. Die Entwicklung der Zahl der Kindergeldkinder in den Sensitivitätsanalysen findet sich in Tabelle 12. Die Kindergeldausgaben in bev2-s1 unterscheiden sich nicht von denen in bev2. Ihre relative Bedeutung ist jedoch deutlich höher als in bev2, wie in Abbildung 13 zu sehen ist. Das liegt daran, dass eine schwächere Dynamik auf dem Arbeitsmarkt mit einem geringeren Gesamtsteueraufkommen einhergeht.

Tabelle 11: Kindergeldausgaben – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Kindergeldausgaben in Mio. Euro				
bev2	39.270	43.520	57.550	74.340
bev2-s1	39.270	43.520	57.550	74.340
bev2-s2	39.270	37.190	34.010	31.570
bev2-s3	39.270	44.590	60.990	81.750
Kindergeldausgaben in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	135	123	149	177
bev2-s1	135	132	182	246
bev2-s2	135	92	60	42
bev2-s3	135	127	157	187

Sensitivitätsanalyse bev2-s2 macht deutlich, welche Konsequenzen sich ergeben, wenn keine über den Ausgleich der Inflation hinausgehenden staatlichen Anpassungsmaßnahmen der steuerlichen Parameter stattfinden: Die Kindergeldausgaben sinken aufgrund des demografischen Wandels bis ins Jahr 2060 kontinuierlich. Gemessen am gegenüber bev2 höheren Steueraufkommen geht ihre Bedeutung dementsprechend deutlich zurück, siehe Abbildung 13.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 13: Kindergeldausgaben in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

Tabelle 12 zeigt zudem, welche Konsequenz die fehlende Anpassung steuerlicher Parameter für die Frage der Inanspruchnahme von Kindergeld oder Kinderfreibeträgen hat. Aufgrund der deutlich steigenden realen Einkünfte der Steuerpflichtigen, die nicht mit über die Inflation hinausgehenden Tarifentlastungen einhergehen, steigen die Grenzsteuersätze für den Großteil der Steuerpflichtigen stetig an. Dies hat zur Folge, dass für immer mehr Steuerpflichtige die Inanspruchnahme von Kinderfreibeträgen günstiger wird als die Gewährung des Kindergeldes.

Hinsichtlich der demografischen Entwicklung unterscheidet sich nur Sensitivitätsanalyse bev2-s3 von bev2. Der höhere Wanderungssaldo in bev2-s3 impliziert höhere Kindergeldkinderzahlen und in der Konsequenz höhere Kindergeldausgaben, aber auch ein höheres Gesamtsteueraufkommen, weshalb die relative Bedeutung der Kindergeldausgaben gegenüber bev2 nur leicht steigt.

Tabelle 12: Kindergeldkinder – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Kindergeldkinder in Tsd.				
bev2	17.300	16.400	15.000	13.900
bev2-s1	17.300	16.400	15.000	13.900
bev2-s2	17.300	16.400	15.000	13.900
bev2-s3	17.300	16.800	15.900	15.300
Davon mit Kindergeldgewährung				
bev2	13.300	12.400	12.100	11.700
bev2-s1	13.300	12.700	12.800	12.400
bev2-s2	13.300	11.100	8.300	6.100
bev2-s3	13.300	12.800	13.000	13.000
Davon mit Kinderfreibetragsgewährung				
bev2	4.000	4.000	2.900	2.200
bev2-s1	4.000	3.700	2.200	1.500
bev2-s2	4.000	5.300	6.700	7.800
bev2-s3	4.000	4.000	2.900	2.300
Steuerpflichtige mit Kinderfreibetragsgewährung				
bev2	3.000	2.900	2.200	1.700
bev2-s1	3.000	2.700	1.700	1.100
bev2-s2	3.000	3.900	4.800	5.500
bev2-s3	3.000	2.900	2.200	1.800

- Die Zahl der Kindergeldkinder, also der Kinder, für die ein Anspruch auf Kindergeld oder Kinderfreibetrag besteht, sinkt im Zeitverlauf gegenüber dem Referenzszenario mit einer konstanten Bevölkerung, in Szenario bev6, das einen Anstieg der Geburtenziffer unterstellt, jedoch nur leicht.
- Die relative Bedeutung der Kindergeldausgaben steigt trotz einer sinkenden Kinderzahl im Zeitverlauf , wenn die Kindergeldsätze wie in der Vergangenheit ähnlich wie Grundfreibetrag und Kinderfreibetrag angepasst werden.
- Nur in den Szenarien bev2 und bev3 bleibt die relative Bedeutung der Kindergeldausgaben (gemessen am Gesamtsteueraufkommen) hinter bev0 zurück, während sie in bev6 sogar steigt.
- Ohne Anpassung der Parameter des Steuerrechts fällt die Bedeutung der Kindergeldausgaben deutlich niedriger aus als in bev2, bei einer negativen Arbeitsmarktentwicklung im Jahr 2060 dagegen um fast 40 Prozent höher. Bei einem langfristig höheren Wanderungssaldo ist sie im Jahr 2060 mit 6 Prozent nur moderat höher.

3.2.2 Familienleistungsausgleich: Kinderfreibeträge

Bei der Veranlagung findet zwischen dem Kindergeld und der Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags von Amts wegen eine kindbezogene Günstigerprüfung statt. Tabelle 10 im vorigen Abschnitt unterteilt die Kindergeldkinder in diejenigen, für die es beim Kindergeldbezug bleibt, und diejenigen, für die letztlich der Kinderfreibetrag bei der Berechnung der Einkommensteuer in Anspruch genommen wird.

Es ist zu erkennen, dass sich die Zahl der Kinder, für die der Kinderfreibetrag in Anspruch genommen wird, selbst im Szenario mit konstanter Bevölkerungsstruktur bev0 nach unten entwickelt. Dies ergibt sich, weil der relative Anstieg der realen Einkünfte weniger stark ausfällt als die relative Verschiebung der Tarifgrenzen im Zuge der Anpassung aller Steuerparameter. Daher sinken allgemein die Grenzsteuersätze der Steuerpflichtigen, wodurch es in der Günstigerprüfung bei weniger Steuerpflichtigen zur Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags kommt. In den Demografieszenarien wird der Trend einer fallenden Zahl an Betroffenen durch die fallende Kinderzahl verstärkt.

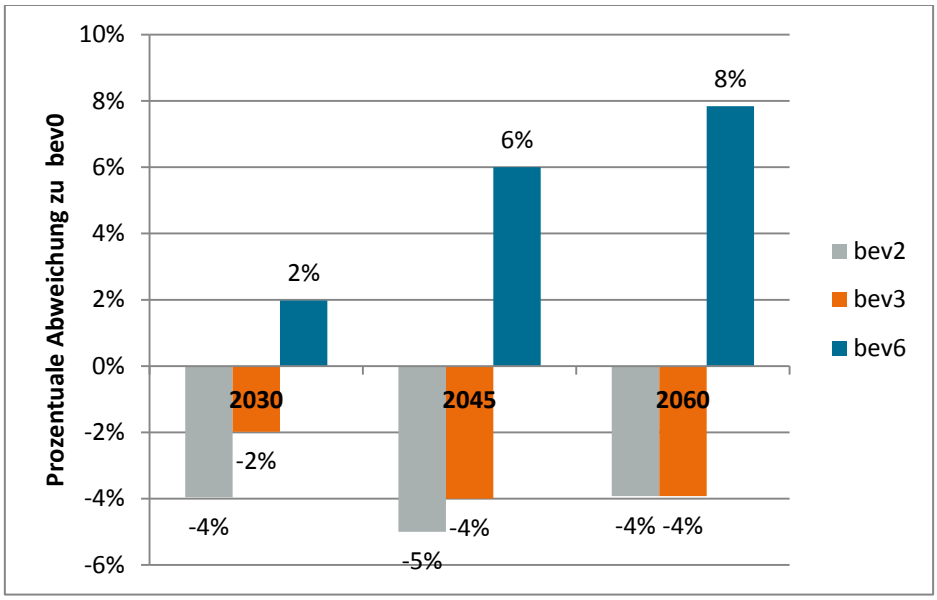
Tabelle 13 stellt die Entwicklung des über die Gewährung des Kindergeldes hinausgehenden steuerlichen Effektes der Kinderfreibeträge dar. Zu erkennen ist, dass durch die veränderte Höhe des Kinderfreibetrags trotz der sinkenden Kinderzahl in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 bis zum Jahr 2060 der steuerliche Effekt in absoluten Zahlen ansteigt. Er ist im Jahr 2060 jedoch deutlich geringer als in Szenario bev0, und zwar um 17 Prozent, 21 Prozent bzw. 4 Prozent. Selbst eine Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibetrag in gleicher Relation führt also in den analysierten Szenarien zu einer Verschiebung der Bedeutung dieser beiden Komponenten des Familienleistungsausgleichs hin zum direkten Kindergeldbezug.

Dabei hängt die Bedeutung der Wirkung des Kinderfreibetrags in der Zukunft vom unterstellten Demografieszenario ab. In bev6 nimmt sie etwas zu, da hier analog zur Entwicklung der Kindergeldausgaben der Rückgang der Zahl der Kindergeldkinder nicht so stark ausfällt, dass er das im Vergleich zum Referenzszenario bev0 niedrigere Gesamtsteueraufkommen überkompensiert. Abbildung 14 macht das deutlich: Im Jahr 2060 liegt der relative Steuereffekt um 8 Prozent über dem des Szenarios bev0, trotz eines vergleichsweise weniger stark gestiegenen absoluten Steuereffektes. Der Anstieg setzt wie bei den Kindergeldausgaben vergleichsweise spät ein. In den Szenarien bev2 und bev3 hingegen sinkt die Relation von Steuereffekt und Steueraufkommen rasch auf minus 4 Prozent.

Tabelle 13: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	3.030	3.600	4.220	5.020
bev2	3.000	3.450	3.720	4.180
bev3	2.990	3.420	3.590	3.950
bev6	3.000	3.650	4.150	4.840
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	10,4	10,1	10,0	10,2
bev2	10,3	9,7	9,5	9,8
bev3	10,3	9,9	9,6	9,8
bev6	10,3	10,3	10,6	11,0
Betroffene in Tsd.				
bev0	8.300	8.400	7.800	7.300
bev2	8.200	7.900	6.800	5.800
bev3	8.200	7.800	6.400	5.400
bev6	8.200	8.200	7.400	6.700

Die Zahl der vom Kinderfreibetrag profitierenden Steuerpflichtigen ist laut Tabelle 13 deutlich höher als die in Tabelle 10 aufgeführte Zahl der Steuerpflichtigen, die bei der Berechnung der Einkommensteuer Kinderfreibeträge statt des Kindergeldes in Anspruch nehmen. Dies liegt daran, dass bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags, der Teil des Gesamtsteueraufkommens ist, für alle Kinder Kinderfreibeträge von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden, so dass auch Steuerpflichtige profitieren, die für ihre Kinder letztendlich Kindergeld in Anspruch nehmen. Der isolierte steuerliche Effekt auf den Solidaritätszuschlag wird in Tabelle 14 angegeben. Die Betroffenenzahlen in Tabelle 14 stimmen mit denen in Tabelle 13 überein, obwohl sie sich nur auf die Wirkung beim Solidaritätszuschlag beziehen. Daran wird deutlich, dass es zahlreiche Steuerpflichtige gibt, die bei der Berechnung der Einkommensteuer keinen Kinderfreibetrag in Anspruch nehmen, für die sich aber bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags ein steuermindernder Effekt ergibt. Umgekehrt profitiert jeder Steuerpflichtige, der bei der Berechnung der Einkommensteuer den Kinderfreibetrag in Anspruch nimmt, auch beim Solidaritätszuschlag.



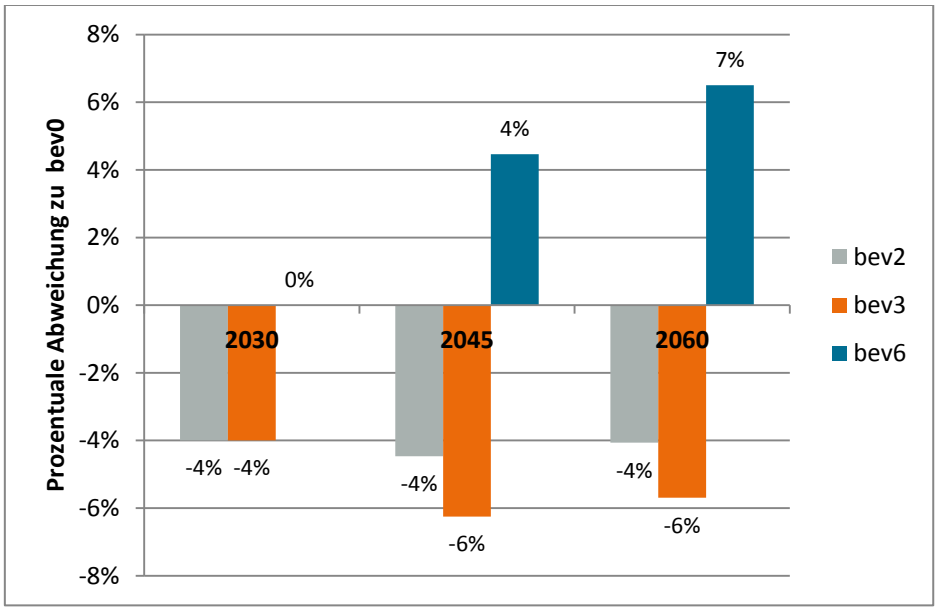
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 14: Kinderfreibeträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Dass die Betroffenenzahlen trotz unveränderter Gesamtzahl an Kindergeldkindern in Szenario bev0 sinken, lässt sich mit der Ausweitung der Steuertatbestände begründen. Insbesondere die Anhebung des Grundfreibetrags führt dazu, dass bis zum Jahr 2060 mehr Steuerpflichtige mit ihrem zu versteuernden Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags liegen. In solchen Fällen ergibt sich durch den Kinderfreibetrag auch bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags kein Steuereffekt mehr.

Tabelle 14: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	1.420	1.680	2.180	2.780
bev2	1.410	1.600	1.890	2.240
bev3	1.410	1.570	1.800	2.080
bev6	1.410	1.670	2.090	2.570
Steuerlicher Effekt in Promille des Aufkommens des Solidaritätszuschlags				
bev0	103	100	112	123
bev2	103	96	107	118
bev3	103	96	105	116
bev6	103	100	117	131
Betroffene in Tsd.				
bev0	8.300	8.400	7.800	7.300
bev2	8.200	7.900	6.800	5.800
bev3	8.200	7.800	6.400	5.400
bev6	8.200	8.200	7.400	6.700



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 15: Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag – Steuerlicher Effekt in Promille des Solidaritätszuschlags

Im Jahr 2015 beträgt der fiskalische Effekt der Kinderfreibeträge auf das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag rund 1,4 Milliarden Euro bzw. etwa 103 Promille des Aufkommens des Solidaritätszuschlags auf die Einkommensteuer. Für den Solidaritätszuschlag spielen die Kinderfreibeträge demnach eine quantitativ wichtige Rolle. Die absolute Höhe des steuerlichen Effektes der Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen beim Solidaritätszuschlag liegt in den Szenarien mit demografischen Veränderungen deutlich unter dem in Szenario bev0. Im Jahr 2060 liegt er in Szenario bev2 um 19 Prozent, in Szenario bev3 um 25 Prozent und in Szenario bev6 um 8 Prozent unter dem des Szenarios bev0. Die Bedeutung dieses Steuertatbestands isoliert für den Solidaritätszuschlag nimmt, anders als die Bedeutung gemessen am Gesamtaufkommen bis zum Jahr 2060 in allen Szenarien zu. Dies ist damit zu erklären, dass der Einkommensteuereffekt des Kinderfreibetrags auch deswegen zurückgeht, weil insbesondere in den Szenarien mit demografischen Veränderungen für immer mehr Kinder das Kindergeld die günstigere Variante darstellt und die Bedeutung des Kinderfreibetrags mindert. Dieser abmildernde Effekt findet beim Solidaritätszuschlag, für dessen Bemessungsgrundlage die Kinderfreibeträge immer Berücksichtigung finden, nicht statt.

Anhand von Abbildung 15 ist zu erkennen, dass im Vergleich zum Szenario bev0 die Bedeutung des Kinderfreibetrags für den Solidaritätszuschlag in den Szenarien bev2 und bev3 abnimmt. Hier fällt der Rückgang der Kinderzahlen stärker aus als die Implikationen des demografischen Wandels auf das Gesamtsteueraufkommen. In bev6 dagegen führt ein vergleichsweise moderater Rückgang der Kinderzahlen dazu, dass der Einfluss auf das Aufkommen des Solidaritätszuschlags im Vergleich zu bev0 zunimmt.

Tabelle 15 veranschaulicht die Ergebnisse zur Wirkung des Kinderfreibetrags in den Sensitivitätsanalysen. In bev2-s1 sinkt die Betroffenenzahl durch die niedrigere Erwerbsquote und die insgesamt weniger stark gestiegenen Einkünfte deutlicher als in bev2. Setzt man den Steuereffekt in Relation zum Gesamtsteueraufkommen, entwickelt er sich in ähnlicher Proportion in die gleiche Richtung. Daher ändert sich die relative Bedeutung der Kinderfreibeträge im Vergleich zu bev2 kaum.

Tabelle 15: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge – Sensitivitätsanalysen

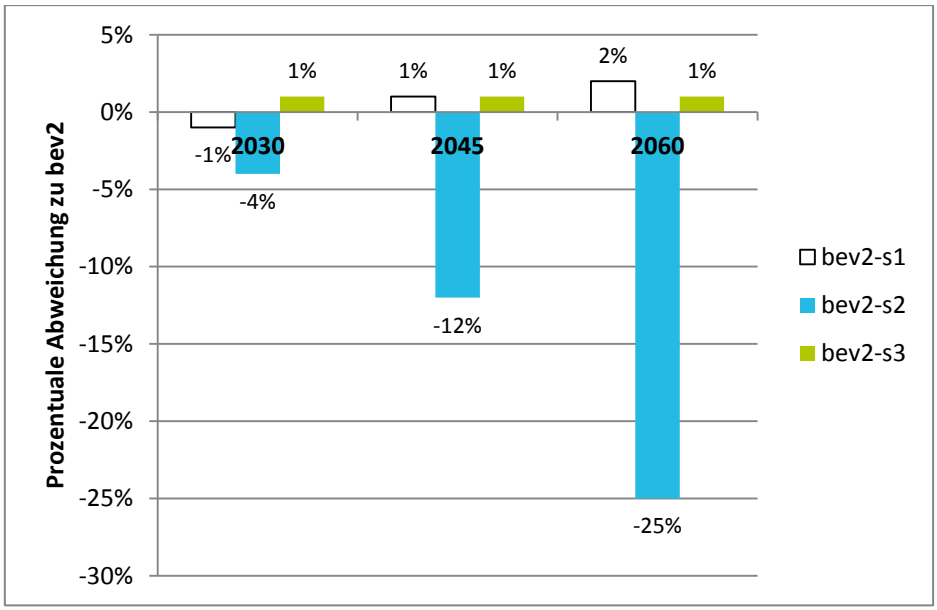
	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	3.000	3.450	3.720	4.180
bev2-s1	3.000	3.260	3.120	3.100
bev2-s2	3.000	3.840	4.830	5.800
bev2-s3	3.000	3.490	3.840	4.450
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	10,3	9,9	9,8	10,1
bev2-s1	10,3	9,8	9,9	10,3
bev2-s2	10,3	9,5	8,6	7,6
bev2-s3	10,3	10	9,9	10,2
Betroffene in Tsd.				
bev2	8.200	7.900	6.800	5.800
bev2-s1	8.200	7.700	6.100	4.700
bev2-s2	8.200	8.500	8.300	7.800
bev2-s3	8.200	8.000	7.100	6.300

In bev2-s2 nimmt trotz höherer Inanspruchnahme der Kinderfreibeträge ihre Bedeutung gemessen am Gesamtaufkommen ab. Das deutlich steigende Gesamtaufkommen überkompensiert also auch den Anstieg der absoluten Bedeutung eines Steuertatbestands, welcher von einer vielfach größeren Zahl an Steuerpflichtigen in Anspruch genommen wird. Die Zahl der Kinder, für die der Kinderfreibetrag in Anspruch genommen wird, steigt dabei noch deutlicher als die Zahl der Steuerpflichtigen. Tabelle 12 ist zu entnehmen, dass sie in bev2-s2 um gut 250 Prozent über der entsprechenden Zahl in Szenario bev2 liegt. Bedingt durch die enorm hohe Zahl an Kindern mit Kinderfreibetragsgewährung steigt der absolute Steuereffekt in bev2-s2 besonders kräftig. Verstärkt wird die Wirkung, weil der absolute Steuervorteil auch bei vielen Steuerpflichtigen steigt, für die schon vor Erhöhung der realen Einkünfte der Kinderfreibetrag günstiger war. Denn ohne Anhebung der Tarifgrenzen steigen für viele Steuerpflichtige die Grenzsteuersätze und damit der Vorteil aus der Kinderfreibetragsgewährung.

Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass Sensitivitätsanalyse bev2-s2 für kaum einen Steuertatbestand problematische Wirkungen erwarten lässt. Denn obwohl aus den genannten Gründen der absolute Steuereffekt in bev2-s2 mit fast 40 Prozent deutlich über dem des Szenarios bev2 liegt, geht der relative Effekt aufgrund des steigenden Gesamtsteueraufkommens deutlicher als in allen anderen Szenarien und

Sensitivitätsanalysen zurück, von 10,3 auf 7,6 Promille. Gegenüber bev2 ist das ein Rückgang um 25 Prozent, wie Abbildung 16 verdeutlicht.

In bev2-s3 liegt die Zahl der Betroffenen durch die größere Kinderzahl über der des Szenarios bev2. Wie in bev2-s1 entwickelt sich der absolute Steuereffekt jedoch ähnlich wie das Gesamtsteueraufkommen, so dass sich die relative Bedeutung der Kinderfreibeträge im Vergleich zu bev2 kaum ändert, wie Abbildung 16 zeigt.



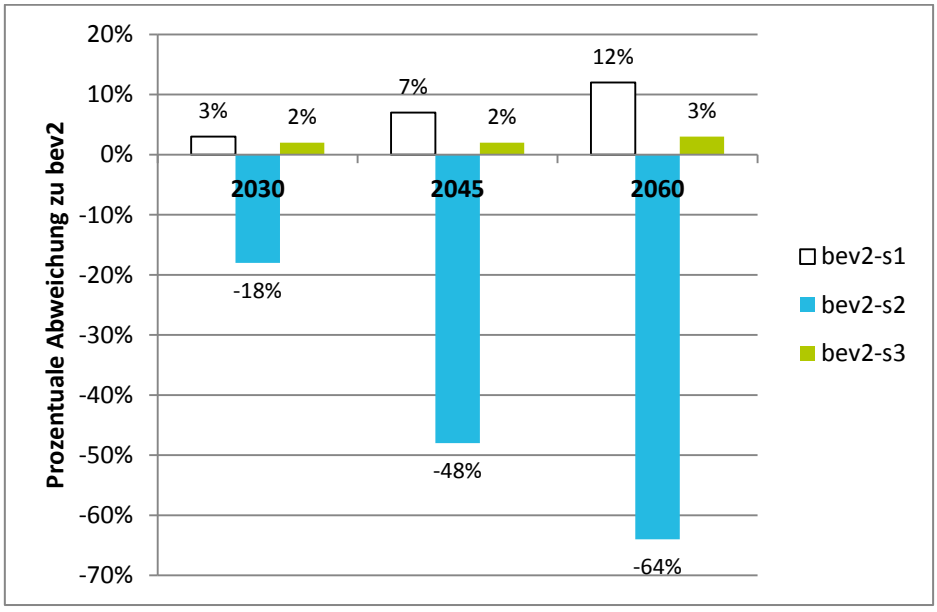
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 16: Kinderfreibeträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens - Sensitivitätsanalysen

Wie anhand von Tabelle 16 und Abbildung 17 zu erkennen ist, entwickelt sich die Bedeutung der Kinderfreibeträge isoliert für das Aufkommen des Solidaritätszuschlags ähnlich aber ausgeprägter. In bev2-s1 fällt der Anstieg der relativen Bedeutung im Vergleich zu bev2 bis zum Jahr 2060 mit 12 Prozent deutlich stärker aus als bezogen auf den Gesamtsteuereffekt. Letzteres ergibt sich, da die Bedeutung der Kinderfreibeträge auf das Gesamtaufkommen sowohl von dem im Vergleich zu bev2 niedrigeren Aufkommen als auch von den geringeren Grenzsteuersätzen der Steuerpflichtigen, die zu einer geringeren Zahl an Kinderfreibeträgen bei der Berechnung der Einkommensteuer führt, beeinflusst wird. Der zweite Effekt fällt bei der isolierten Betrachtung auf den Solidaritätszuschlag weg, wodurch sein relativer Bedeutungsanstieg erklärt werden kann. In bev2-s2 sinkt die relative Bedeutung der Kinderfreibeträge gegenüber bev2 sogar um 64 Prozent, während sie sich in bev2-s3 kaum von der in bev2 unterscheidet.

Tabelle 16: Familienleistungsausgleich – Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	1.410	1.600	1.890	2.240
bev2-s1	1.410	1.550	1.670	1.770
bev2-s2	1.410	1.540	1.570	1.590
bev2-s3	1.410	1.620	1.970	2.420
Steuerlicher Effekt in Promille des Aufkommens des Solidaritätszuschlags				
bev2	103	96	107	118
bev2-s1	103	99	115	132
bev2-s2	103	79	56	42
bev2-s3	103	98	109	121
Betroffene in Tsd.				
bev2	8.200	7.900	6.800	5.800
bev2-s1	8.200	7.700	6.100	4.700
bev2-s2	8.200	8.500	8.300	7.800
bev2-s3	8.200	8.000	7.100	6.300



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 17: Kinderfreibeträge im Solidaritätszuschlag – Steuerlicher Effekt in Promille des Solidaritätszuschlags – Sensitivitätsanalysen

- Die Zahl der Kinder, für die der Kinderfreibetrag in Anspruch genommen wird, sinkt in allen Demografieszenarien spürbar, was sowohl auf die sinkende Kinderzahl als auch auf die über die Entwicklung der realen Einkünfte hinausgehende Verschiebung der Tarifgrenzen zurückzuführen ist.
- Die relative Bedeutung – sowohl gemessen am gesamten Einkommensteueraufkommen als auch gemessen am Aufkommen des Solidaritätszuschlags – ist im Vergleich zu bev0 nur in den Szenarien bev2 und bev3 geringer, während sie in bev6 etwas höher liegt.
- Ohne Anpassung der Parameter des Steuerrechts verdoppelt sich die Zahl der Kinder mit Kinderfreibetragsgewährung nahezu, gleichzeitig sinkt die relative Bedeutung des Kinderfreibetrags um 25 Prozent.

3.2.3 Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

Nach § 2 EStG unterliegen diverse Arten von Einkünften der Einkommensteuer, wobei Einkünfte definiert sind als Gewinn bzw. als Überschuss der Einnahmen über die Werbungskosten. Laut § 9 EStG handelt es sich bei Werbungskosten um „Aufwendungen zur Erwerbung, Sicherung und Erhaltung der Einnahmen". Zu diesen Aufwendungen zählen nach § 9 Abs. 1 Nummer 4 EStG die Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, die mit einer „Entfernungspauschale" für jeden vollen Kilometer anzusetzen sind. § 9a EStG legt zudem Pauschbeträge für die Werbungskosten fest, die abzuziehen sind, „wenn nicht höhere Werbungskosten nachgewiesen werden". Für die Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit (ohne Versorgungsbezüge) gilt aktuell ein Pauschbetrag von 1 000 Euro, und für die Versorgungsbezüge und weiteren Alterseinkünfte ein Pauschbetrag in Höhe von 102 Euro. Dieser Abschnitt untersucht zunächst die Bedeutung der gesamten Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Tabelle 17 quantifiziert die Steuereffekte aufgrund der Möglichkeit, bei den Einnahmen aus nichtselbständiger Tätigkeit Werbungskosten geltend zu machen. Dies schließt die Entfernungspauschale und den Arbeitnehmer-Pauschbetrag mit ein, nicht jedoch den Pauschbetrag für Versorgungsbezüge und weitere Alterseinkünfte. Aktuell machen diese Steuereffekte rund 17 270 Millionen Euro bzw. etwa 60 Promille des gesamten Einkommensteueraufkommens aus. Bis zum Jahr 2060 steigt die Steuerwirkung dieses Steuertatbestandes etwas stärker an als das gesamte Steueraufkommen. Dies ist auf die Anhebung von Entfernungspauschale und Arbeitnehmer-Pauschbetrag zurückzuführen. Die Zahlen für Szenario bev0 machen das deutlich: Obgleich die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen bis zum Jahr 2060 nur um etwa 1,5 Prozent ansteigt, was auf die steigende Erwerbsquote zurückzuführen ist, erhöht sich die Bedeutung des Steuereffektes am Gesamtsteueraufkommen um über 10 Prozent. Die tatsächlichen deklarierten Werbungskosten werden dabei zwar nicht über die reale Preisentwicklung hinaus fortgeschrieben, über die

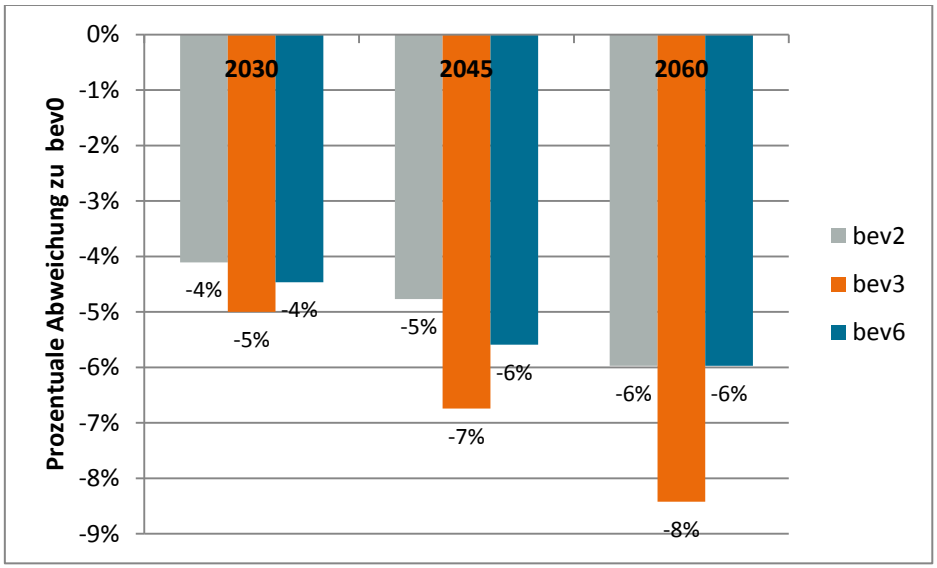
Anhebung der Pauschalen kommt es aber zu einem deutlichen Anstieg der durchschnittlich je Betroffenen abzugsfähigen Werbungskosten.

Tabelle 17: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	17.220	19.790	25.470	32.190
bev2	17.270	18.800	21.950	25.480
bev3	17.270	18.390	20.830	23.350
bev6	17.270	18.840	22.180	26.570
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	59,1	56,0	60,8	65,3
bev2	59,5	53,7	57,9	61,4
bev3	59,6	53,2	56,7	59,8
bev6	59,5	53,5	57,4	61,4
Betroffene in Tsd.				
bev0	26.700	27.600	27.500	27.100
bev2	26.800	27.000	24.900	22.600
bev3	26.800	26.500	23.700	20.800
bev6	26.800	27.100	25.200	23.500

Tabelle 17 macht aber gleichzeitig deutlich, dass, in allen Szenarien mit demografischem Wandel bedingt durch eine geringere Anzahl an Erwerbstätigen mit nichtselbständigen Einkünften, die Bedeutung der Absetzbarkeit von Werbungskosten im Vergleich zu bev0 abnimmt. Im Jahr 2030 liegt die Bedeutung der Absetzbarkeit von Werbungskosten um 4 bis 5 Prozent unter der in bev0. Bis ins Jahr 2060 nimmt sie noch etwas weiter ab und liegt um 6 Prozent in bev2 und bev6 bzw. um 8 Prozent in Szenario bev3, unterhalb des Wertes in bev0.

Die Sensitivitätsanalysen führen prinzipiell zu ähnlichen Ergebnissen wie die für Szenario bev2 beschriebenen. Wie Tabelle 18 verdeutlicht, liegen die durch die Berücksichtigung von Werbungskosten entstehenden steuerlichen Effekte in den beiden Sensitivitätsanalysen bev2-s1 und bev2-s2 in absoluten Werten jeweils unter denen von Szenario bev2. Abbildung 19 zeigt die Entwicklung des relativen Steuereffektes im Vergleich zum Szenario bev2. Die in bev2-s1 unterstellte negative Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt führt zu einer deutlich geringeren Zahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit entsprechenden Konsequenzen für die Wirkung des Steuertatbestandes. Der absolute Rückgang wird überlagert vom insgesamt deutlich geringeren Steueraufkommen. Im Endeffekt nimmt die Bedeutung der Werbungskosten daher im Vergleich zu bev2 zu und übertrifft sie im Jahr 2060 um 18 Prozent.



Gerundet auf volle Prozent.

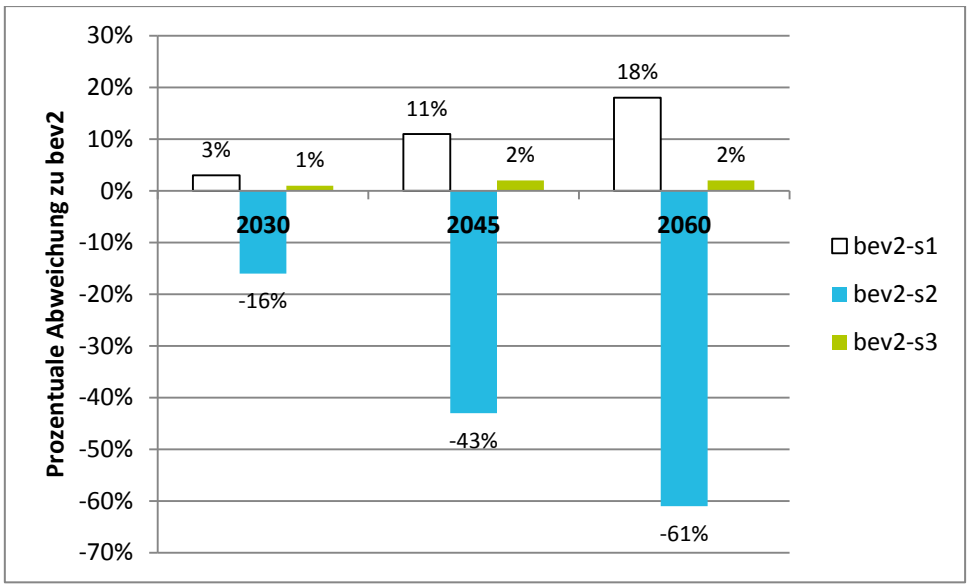
Abbildung 18: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern –Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

In bev2-s2 hingegen werden im Gegensatz zu allen anderen Szenarien weder die Werbungskostenpauschale noch die Entfernungspauschale real angehoben, wodurch sich ihre Bedeutung verringert. Der Rückgang der relativen Bedeutung fällt aufgrund des höheren Steueraufkommens in diesem Szenario noch stärker aus: Er beträgt im Jahr 2060 61 Prozent gegenüber bev2.

Tabelle 18: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	17.270	18.800	21.950	25.480
bev2-s1	17.270	18.300	20.220	21.890
bev2-s2	17.270	18.260	18.620	18.380
bev2-s3	17.270	18.920	22.870	27.510
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	59,5	53,7	57,9	61,4
bev2-s1	59,5	55,3	64,0	72,5
bev2-s2	59,5	45,3	33,1	24,2
bev2-s3	59,5	54,0	58,9	62,9
Betroffene in Tsd.				
bev2	26.800	27.000	24.900	22.600
bev2-s1	26.800	26.700	23.900	20.700
bev2-s2	26.800	28.000	27.100	25.600
bev2-s3	26.800	27.300	25.900	24.300

Das Szenario bev2-s3 schließlich ähnelt bev2, weist aber durch die höhere Zuwanderung mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf. Daher nimmt auch die Bedeutung der Werbungskosten absolut etwas zu. Neben der größeren Zahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zeigt sich aber auch eine größere Dynamik im Gesamtsteueraufkommen, so dass sich im Vergleich zu bev2 nur ein geringer Unterschied bei der relativen Bedeutung ergibt.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 19: Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern –Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die relative Bedeutung der Werbungskosten bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nimmt in allen Szenarien im Vergleich zu bev0 infolge einer geringeren Zahl an Erwerbstätigen kontinuierlich ab.
- Dies gilt allerdings nicht für eine ungünstige Arbeitsmarktentwicklung, da hier die schwächere Dynamik des Gesamtsteueraufkommens einen stärkeren Einfluss hat als der zusätzliche Rückgang bei der Zahl der Betroffenen.

3.2.4 Entfernungspauschale

Die insgesamt abgesetzten Werbungskosten werden im FAST-Modell anhand des Vergleichs von tatsächlichen Werbungskosten, bestehend aus Entfernungspauschale und sonstigen Werbungskosten, und dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag berechnet. Daher lässt sich die Entwicklung der Werbungskosten differenzierter als im vorherigen Abschnitt analysieren. Tabelle 19 beschreibt die Steuereffekte, die aus der

Berücksichtigung von Fahrtkosten bei der Ermittlung der Werbungskosten entstehen. Berücksichtigt bei der Ermittlung dieser Effekte werden die über den Arbeitnehmer-Pauschbetrag hinausgehenden Fahrtkosten.[10]

Tabelle 19: Entfernungspauschale

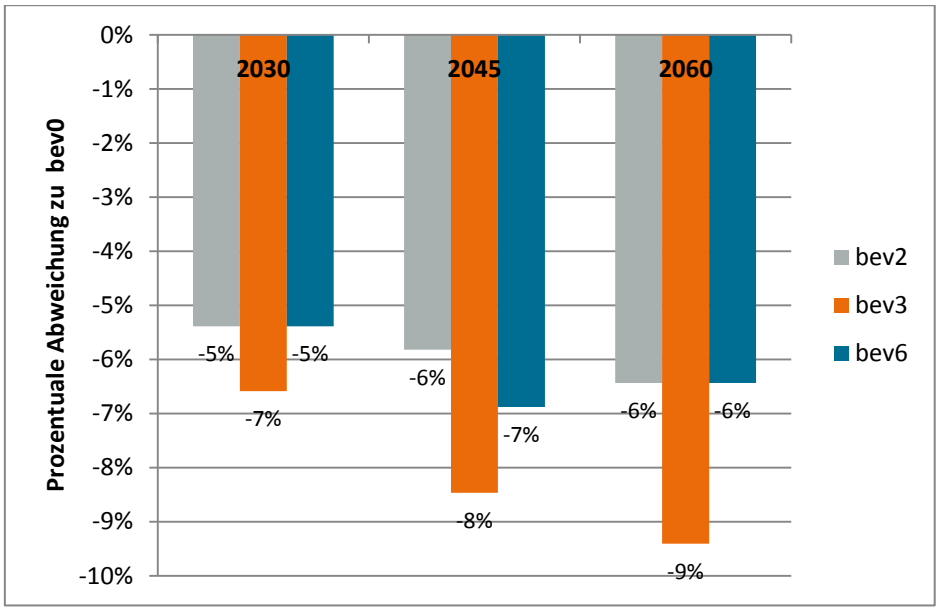
	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	5.000	5.890	7.900	9.940
bev2	5.010	5.540	6.740	7.820
bev3	5.010	5.410	6.380	7.150
bev6	5.010	5.550	6.810	8.180
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	17,2	16,7	18,9	20,2
bev2	17,3	15,8	17,8	18,9
bev3	17,3	15,6	17,3	18,3
bev6	17,3	15,8	17,6	18,9
Betroffene in Tsd.				
bev0	10.500	10.600	10.700	10.400
bev2	10.600	10.100	9.100	8.200
bev3	10.600	9.800	8.600	7.500
bev6	10.600	10.100	9.300	8.600

Der Steuereffekt steigt bis zum Jahr 2060 in allen Szenarien absolut wie auch relativ. Der relative Anstieg im Zeitverlauf ist wiederum auf die Anhebung der Entfernungspauschale zurückzuführen. Diese Anhebung führt dazu, dass auch in Szenario bev0 trotz einer bis ins Jahr 2060 leicht sinkenden Anzahl an betroffenen Steuerpflichtigen der Effekt gemessen am Steueraufkommen von 17,2 Promille im Jahr 2015 auf dann 20,2 Promille ansteigt.

Die Entwicklung der Betroffenenzahlen in bev0 ist dabei Ergebnis der Wechselwirkung zwischen verschiedenen Komponenten. Der Anstieg der Erwerbstätigen hat dabei zunächst den größten Einfluss und sorgt für einen Anstieg der Betroffenenzahlen bis zum Jahr 2045. Für Steuerpflichtige, die Werbungskosten über dem Pauschbetrag geltend machen, ergibt sich dagegen im Zeitverlauf folgende Situation: Die Fahrtkosten erhöhen sich infolge der Anhebung der Entfernungspauschale, während die sonstigen Werbungskosten, für die wir einen nominellen Anstieg in Höhe der durchschnittlichen Preisentwicklung unterstellen, real konstant bleiben. Da der Arbeitnehmer-Pauschbetrag real in gleicher Weise wie die Entfernungspauschale angehoben wird, führt dies im Ergebnis zu einer abnehmenden Bedeutung der sonstigen Werbungskosten und bei einer zunehmenden Zahl an Steuerpflichtigen zur Nutzung des Werbungskostenpauschbetrags. Diese Steuerpflichtigen zählen dann nicht mehr zu den von der Entfernungspauschale betroffenen Fällen. Der Effekt überwiegt allerdings erst nach dem Jahr 2045 den

[10] Ein sich möglicherweise veränderndes Mobilitätsverhalten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird nicht modelliert.

Effekt der ansteigenden Erwerbstätigkeit in bev0 und führt so im Jahr 2060 zu einem Rückgang der Betroffenenzahlen. In allen anderen Szenarien verstärkt er den durch den demografischen Wandel zu erklärenden Rückgang der betroffenen Steuerpflichtigen. Zu erkennen ist auch, dass die absolute und relative Wirkung der Entfernungspauschale in allen anderen Szenarien geringer ausfällt als in bev0, was primär auf die jeweils geringere Zahl an Steuerpflichtigen zurückzuführen ist, die diese in Anspruch nehmen. Abbildung 20 verdeutlicht, dass die Bedeutung der Entfernungspauschale gemessen am Steueraufkommen in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 im Vergleich zu Szenario bev0 bis zum Jahr 2030 abnimmt. Danach ändert sich an der relativen Bedeutung nicht mehr viel. Szenario bev3 zeichnet sich durch eine relativ alte Bevölkerung aus und führt durch die geringeren Erwerbstätigenzahlen zu einem kräftigeren Rückgang, als dies in den Szenarien bev2 und bev6 zu beobachten ist.



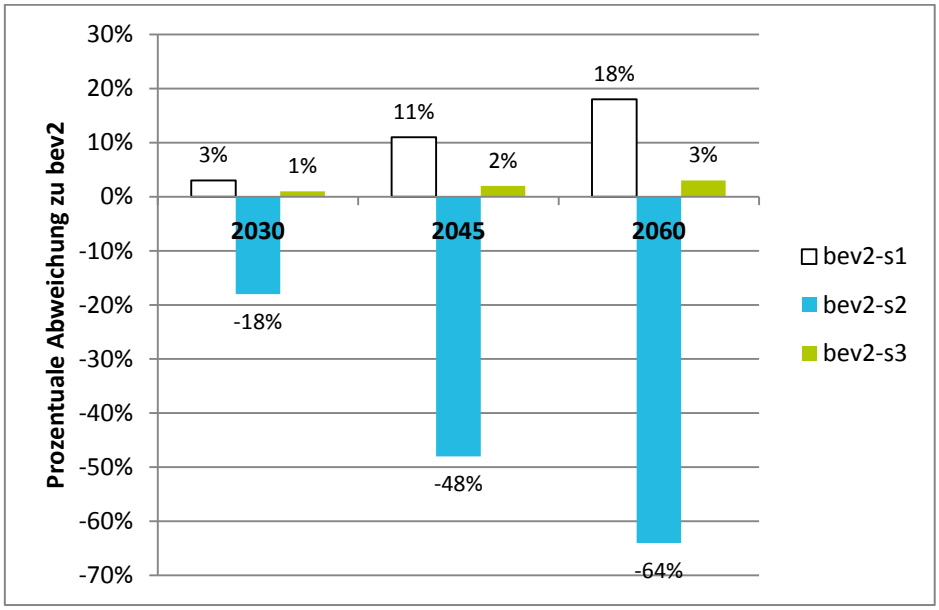
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 20: Entfernungspauschale – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Die Sensitivitätsanalysen kommen zu teilweise anderen Ergebnissen, die in Tabelle 20 und Abbildung 21 zu sehen sind. In Sensitivitätsanalyse bev2-s1 nimmt zwar die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Vergleich zu bev2 ab, das Gesamtsteueraufkommen fällt jedoch auch geringer aus als in bev2, so dass die Bedeutung der Entfernungspauschale in Relation zum Steueraufkommen kontinuierlich zunimmt und im Jahr 2060 um 19 Prozent über der in bev2 liegt. Wie in Abbildung 21 zu erkennen ist, kommt es in bev2-s2 hingegen zu einer deutliche Abnahme des relativen steuerlichen Effektes, was sich durch die fehlende Anhebung der Pauschalen erklären lässt – im Vergleich zu bev2 fallt die Bedeutung des Tatbestandes, prozentual zum Steueraufkommen, im Jahr 2060 um 63 Prozent geringer aus, während es in Sensitivitätsanalyse bev2-s3 durch die etwas höhere Erwerbstätigenzahl zu einer leicht größeren Bedeutung dieses Steuertatbestandes kommt.

Tabelle 20: Entfernungspauschale - Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	5.010	5.540	6.740	7.820
bev2-s1	5.010	5.400	6.230	6.730
bev2-s2	5.010	5.190	5.230	5.140
bev2-s3	5.010	5.580	7.050	8.480
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	17,3	15,8	17,8	18,9
bev2-s1	17,3	16,3	19,7	22,3
bev2-s2	17,3	12,9	9,3	6,8
bev2-s3	17,3	15,9	18,1	19,4
Betroffene in Tsd.				
bev2	10.600	10.100	9.100	8.200
bev2-s1	10.600	10.000	8.900	7.700
bev2-s2	10.600	10.200	9.500	8.800
bev2-s3	10.600	10.200	9.600	8.900



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 21: Entfernungspauschale – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen, die Streckung der Steuerparameter sowie die Wechselwirkung zwischen Entfernungspauschale und Werbungskostenpauschbetrag sorgen dafür, dass die relative Bedeutung der Entfernungspauschale im Zeitablauf zunächst abnimmt, und erst ab 2045 höher als 2015 ist.
- Verglichen mit bev0 nimmt die relative Bedeutung der Entfernungspauschale in allen demografischen Szenarien ab, am stärksten in bev3.

3.2.5 Arbeitnehmer-Pauschbetrag

Bei der Berechnung der Effekte, die allein auf den Arbeitnehmer-Pauschbetrag zurückzuführen sind, berücksichtigen wir, dass ohne diesen Pauschbetrag eine größere Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die ihnen tatsächlich entstandenen Werbungskosten, insbesondere Fahrtkosten, zum Ansatz bringen würde. Für nichtselbständig beschäftigte Steuerpflichtige, für die in der FAST 2007 keine Informationen hierfür vorliegen, werden im Rahmen der Datenaufbereitung Schätzungen zur Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsstätte durchgeführt.[11] Ohne Pauschale würden also alle Steuerpflichtigen mit nichtselbständigen Einkünften zumindest Werbungskosten in Form von Fahrtkosten geltend machen.

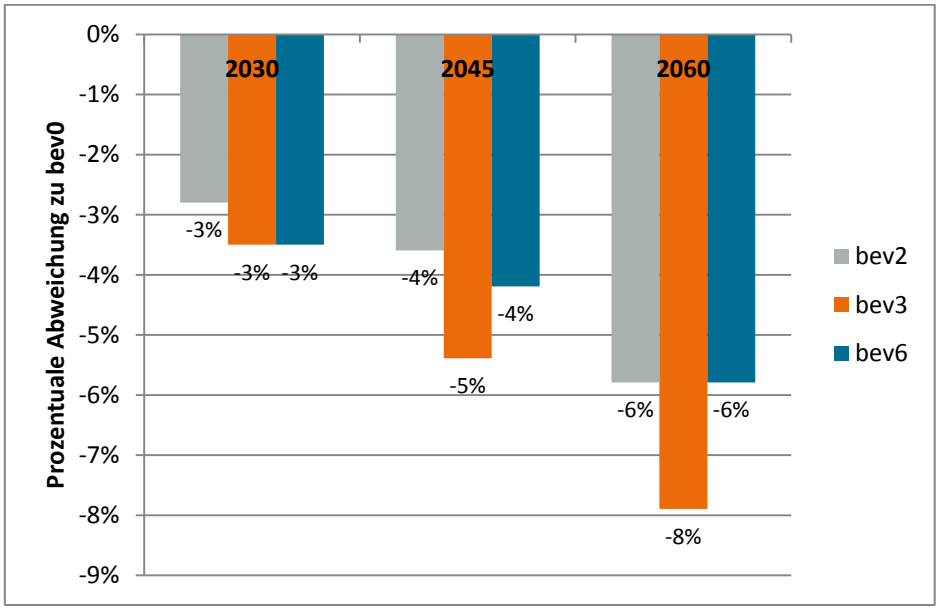
Die steuerlichen Effekte aus dem Arbeitnehmer-Pauschbetrag steigen, wie aus Tabelle 21 zu erkennen ist, absolut in allen Szenarien bis zum Jahr 2060 deutlich an. Ursächlich hierfür ist erneut die reale Ausweitung des steuerlichen Tatbestandes. Insbesondere in Szenario bev0 verstärkt der Anstieg der Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen den Effekt. Im Unterschied zur Entfernungspauschale wird die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen nicht dadurch gedämpft, dass Steuerpflichtige aus der Nutzung des Pauschbetrags herausfallen und stattdessen tatsächliche Werbungskosten geltend machen.

Auch relativ zum Gesamtsteueraufkommen nimmt die Bedeutung dieses Steuertatbestandes über den gesamten Zeitraum zu, in bev0 von 14,2 Promille auf dann 19,0 Promille im Jahr 2060, in Szenario bev3 immerhin noch auf 17,5 Promille. Abbildung 22 zeigt die relative Entwicklung im Vergleich zu bev0. Allen Szenarien gleich ist der Rückgang gegenüber bev0 bis ins Jahr 2060, zurückzuführen auf jeweils sinkende Erwerbstätigenzahlen. Dort, wo die Zahl der Erwerbstätigen am stärksten rückläufig ist, lässt sich der größte relative Rückgang in der Bedeutung des Tatbestandes festmachen.

[11] Dafür wird ein sogenanntes sequentielles Hot-Deck-Imputationsverfahren verwendet.

Tabelle 21: Arbeitnehmer-Pauschbetrag

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	4.140	5.050	7.010	9.370
bev2	4.150	4.850	6.100	7.440
bev3	4.150	4.760	5.810	6.820
bev6	4.150	4.850	6.170	7.740
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	14,2	14,3	16,7	19,0
bev2	14,3	13,9	16,1	17,9
bev3	14,3	13,8	15,8	17,5
bev6	14,3	13,8	16,0	17,9
Betroffene in Tsd.				
bev0	15.400	16.100	16.100	16.000
bev2	15.500	15.500	14.100	12.800
bev3	15.500	15.100	13.400	11.700
bev6	15.500	15.500	14.300	13.400



Gerundet auf volle Prozent.

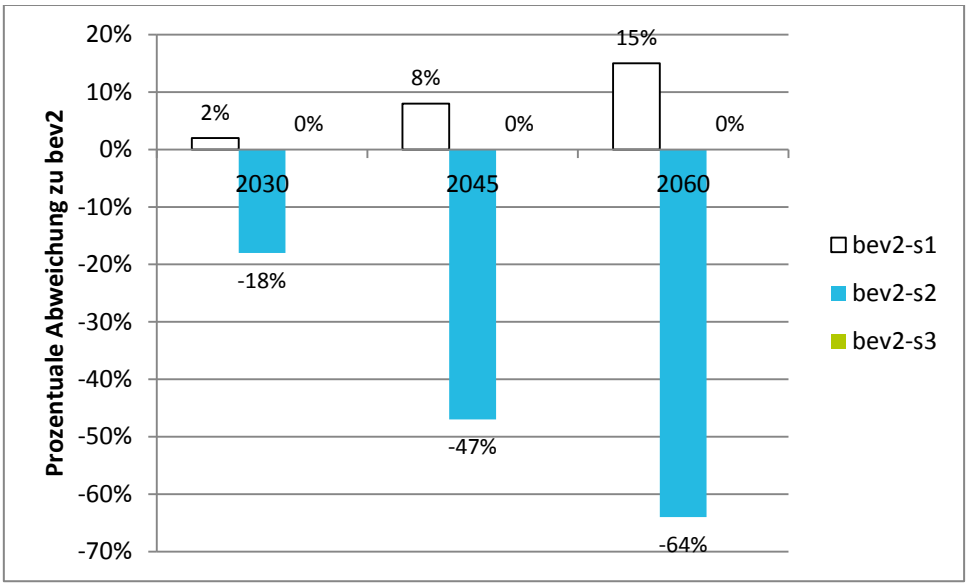
Abbildung 22: Arbeitnehmer-Pauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Beim Arbeitnehmerpauschbetrag finden sich zwischen den einzelnen Sensitivitätsanalysen vergleichbare Unterschiede wie bei der Entfernungspauschale. Dies verdeutlichen Tabelle 22 und Abbildung 23: Die ungünstige Erwerbstätigenentwicklung des Szenarios bev2-s1 wird von einer noch schwächeren Entwicklung des Steueraufkommens übertroffen. Ein Anstieg der relativen Bedeutung des Arbeitnehmerpauschbetrags um 15 Prozent im Jahr 2060 ist die Konsequenz. In bev2-s2 führt die fehlende

Anhebung der Pauschale in Verbindung mit dem Anstieg des Steueraufkommens zu einem deutlichen Rückgang der relativen Bedeutung des Pauschbetrags. Im Jahr 2060 ist das Verhältnis in diesem Szenario um 64 Prozent geringer als in Szenario bev2. Sensitivitätsanalyse bev2-s3 weist eine etwas dynamischere Entwicklung sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch beim Steueraufkommen auf und führt daher im Vergleich zu bev2 nicht zu Unterschieden.

Tabelle 22: Arbeitnehmer-Pauschbetrag – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	4.150	4.850	6.100	7.440
bev2-s1	4.150	4.700	5.520	6.210
bev2-s2	4.150	4.600	4.850	4.880
bev2-s3	4.150	4.850	6.100	7.440
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	14,3	13,9	16,1	17,9
bev2-s1	14,3	14,2	17,4	20,6
bev2-s2	14,3	11,4	8,6	6,4
bev2-s3	14,3	13,9	16,1	17,9
Betroffene in Tsd.				
bev2	15.500	15.500	14.100	12.800
bev2-s1	15.500	15.200	13.300	11.500
bev2-s2	15.500	16.100	15.700	14.900
bev2-s3	15.500	15.500	14.100	12.800



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 23: Arbeitnehmer-Pauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen

- Verglichen mit bev0 nimmt die relative Bedeutung des Sparerpauschbetrags in allen Demografieszenarien durch den Rückgang der Zahl der Erwerbsstätigen ab.
- Trotz niedrigerer Zahl an Erwerbstätigen steigt seine Bedeutung bei einer schwächeren Arbeitsmarktentwicklung im Vergleich zu bev2, weil der Einfluss des schwächeren Gesamtsteueraufkommens ähnlich wie bei den tatsächlich geltend gemachten Werbungskosten größer ist.

3.2.6 Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge

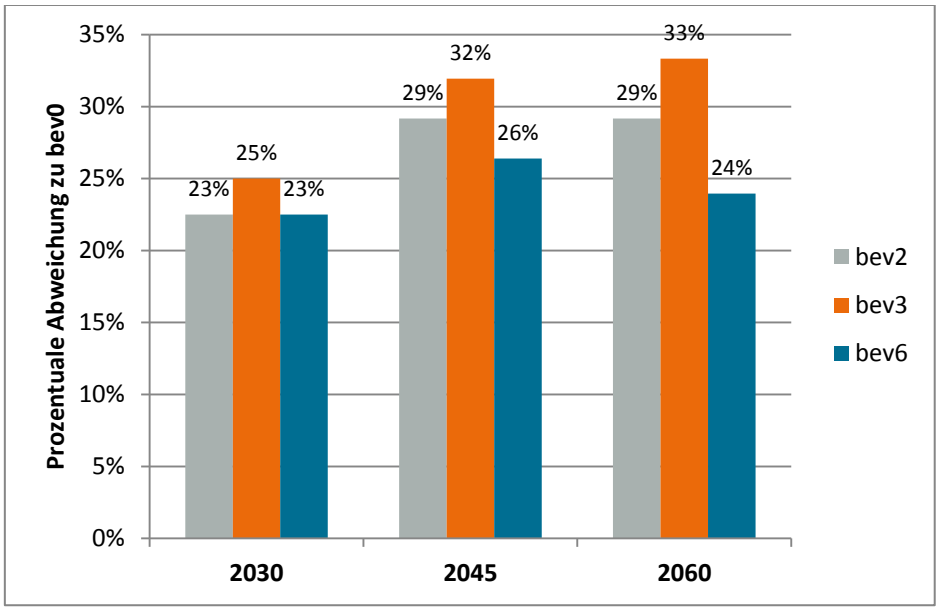
Bei den Altersbezügen spielt der Werbungskostenabzug eine geringere Rolle als bei den Einnahmen aus nichtselbständiger Arbeit, weil sowohl die Altersbezüge als auch der Pauschbetrag selbst von ihrer Höhe her geringer sind. Analog zu den anderen Steuertatbeständen kommt es zu einem deutlichen Anstieg der steuerlichen Effekte über die Zeit. Dieser ist einerseits auf den bereits beschriebenen Anstieg der Alterseinkünfte sowie andererseits auf die Anhebung des Werbungskosten-Pauschbetrags zurückzuführen. Wie Tabelle 24 verdeutlicht, steigt der steuerliche Effekt, gemessen in Millionen Euro, in Szenario bev0 bis zum Jahr 2060 fast auf das Sechsfache seines aktuellen Wertes an. Die Zahl der Betroffenen nimmt dabei vor allem bis zum Jahr 2045 sehr stark zu, und zwar unabhängig vom untersuchten Demografieszenario: In bev0 steigt die Zahl bis zum Jahr 2045 um 2,9 Millionen an, bis zum Jahr 2060 kommen weitere 0,2 Millionen betroffene Steuerpflichtige hinzu. Ursächlich sind neben der Anhebung der Pauschale vor allem

der höhere Besteuerungsanteil der Renten sowie das Abschmelzen von Versorgungsfreibetrag und Zuschlag zum Versorgungsfreibetrag bis zum Jahr 2040.

Wie aus Abbildung 24 abgelesen werden kann, hat der demografische Wandel bereits im Jahr 2030 einen erheblichen Einfluss auf die relative Bedeutung des Werbungskostenpauschbetrags für Alterseinkünfte. Die Bedeutung des Pauschbetrags liegt für das Jahr 2030 in Relation zum Steueraufkommen bereits um bis zu 25 Prozent über der Bedeutung in Szenario bev0 mit konstanter Bevölkerungsstruktur und steigt danach bis zum Jahr 2060 noch weiter an. In bev2 beträgt die Abweichung dann 29 Prozent, in Szenario bev3 mit einer etwas älteren Bevölkerung sogar 33 Prozent. In Szenario bev6 verändert sich die relative Bedeutung ab dem Jahr 2030 faktisch nicht mehr.

Tabelle 23: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	80	140	300	470
bev2	80	170	350	510
bev3	80	170	350	500
bev6	80	170	350	520
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	0,26	0,40	0,72	0,96
bev2	0,27	0,49	0,93	1,24
bev3	0,27	0,50	0,95	1,28
bev6	0,27	0,49	0,91	1,19
Betroffene in Tsd.				
bev0	2.500	3.100	6.400	6.600
bev2	2.500	3.800	7.200	7.000
bev3	2.500	3.800	7.100	6.700
bev6	2.500	3.800	7.200	7.000



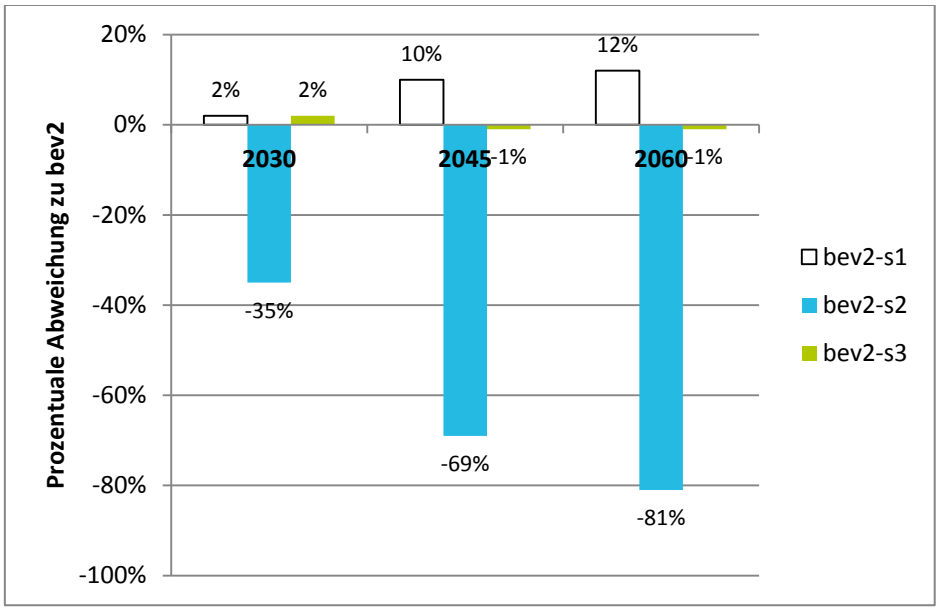
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 24: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

In den Sensitivitätsanalysen ist festzustellen, dass die vergleichsweise gedämpfte Entwicklung des Arbeitsmarktes in bev2-s1 zu einer etwas höheren relativen Bedeutung des Tatbestandes führt, siehe Abbildung 25. Eine fehlende Anhebung des Pauschbetrags bei einem gleichzeitig deutlich höheren Steueraufkommen führt dazu, dass die in bev2-s2 zu beobachtende relative Bedeutung des Steuertatbestandes im Jahr 2060 nur etwa ein Fünftel so hoch ausfällt wie in Szenario bev2. Zwar lässt sich Tabelle 24 entnehmen, dass der absolute steuerliche Effekt in diesem Szenario zwischen den Jahren 2015 und 2060 real um 125 Prozent ansteigt. Trotz demografischen Wandels und höherer Grenzsteuersätze der Steuerpflichtigen geht jedoch der Steuereffekt gemessen am Gesamtsteueraufkommen von 0,27 Promille leicht auf 0,23 Promille zurück, während sich seine relative Bedeutung in bev2-s3, trotz höherer Wanderungsdynamik, nicht signifikant von der in Szenario bev2 unterscheidet.

Tabelle 24: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	80	170	350	510
bev2-s1	80	170	320	420
bev2-s2	80	130	160	180
bev2-s3	80	170	360	540
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	0,27	0,49	0,93	1,24
bev2-s1	0,27	0,50	1,02	1,39
bev2-s2	0,27	0,32	0,29	0,23
bev2-s3	0,27	0,5	0,92	1,23
Betroffene in Tsd.				
bev2	2.500	3.800	7.200	7.000
bev2-s1	2.500	3.700	6.700	6.000
bev2-s2	2.500	3.800	4.200	4.200
bev2-s3	2.500	3.800	7.300	7.300



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 25: Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die zunehmende steuerliche Berücksichtigung der Altersbezüge sorgt dafür, dass der Werbungskosten-Pauschbetrag für Altersbezüge absolut und relativ zum Gesamtsteueraufkommen schon im Jahr 2030 in allen Szenarien deutlich stärker wirkt.
- Verglichen mit bev0 nimmt die relative Bedeutung des Werbungskosten-Pauschbetrags für Altersbezüge in allen Demografieszenarien frühzeitig und stark zu.
- Diese Effekte sind aber unter Berücksichtigung der insgesamt geringen Bedeutung dieses Steuertatbestandes nicht als kritisch einzuschätzen.

3.2.7 Sonderausgaben: Rentenversicherungsbeiträge

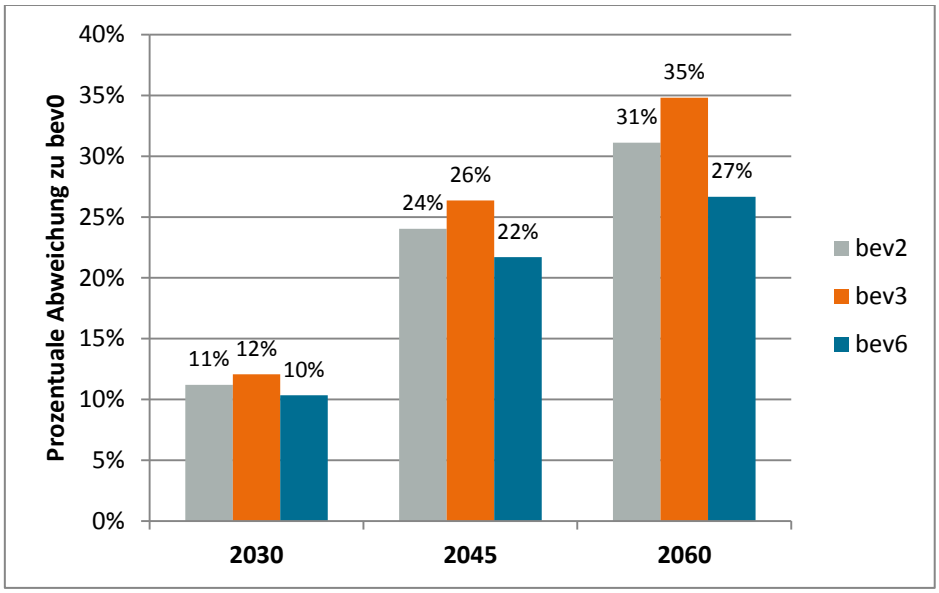
Anders als die Werbungskosten, die nach § 9 Abs.1 EStG bei der Einkunftsart abzuziehen sind, bei der sie erwachsen, werden Sonderausgaben vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen. Zu den Sonderausgaben gehören nach § 10 Abs. 1 EStG die Vorsorgeaufwendungen, die gezahlte Kirchensteuer, die Kinderbetreuungskosten (die zu zwei Dritteln abzugsfähig sind) und Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung und Schulgeld (mit einer Abzugsfähigkeit in Höhe von 30 Prozent). Nach Abs. 1a gehören dazu außerdem Unterhalts- und Versorgungsleistungen. Die §§ 10a und 10b EStG nennen überdies eine zusätzliche Altersvorsorge und „steuerbegünstigte Zwecke“ wie Spenden. Für diejenigen Sonderausgaben, die nicht unter Vorsorgeaufwendungen oder die zusätzliche Altersvorsorge fallen, kann nach § 10c EStG ein Pauschbetrag von aktuell 36 Euro geltend gemacht werden, der sich im Falle der Zusammenveranlagung eines Ehepaars verdoppelt. Die beiden folgenden Abschnitte widmen sich zunächst den Vorsorgeaufwendungen, die aktuell, gemessen an ihrem Effekt auf das Steueraufkommen, die

bedeutendsten Sonderausgaben darstellen. Dabei differenzieren wir zwischen Altersvorsorgeaufwendungen und sonstigen Vorsorgeaufwendungen, unter welche die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zu subsumieren sind. Anschließend werden die weiteren Sonderausgaben untersucht.

Der Umfang der Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen, insbesondere von Altersvorsorgeaufwendungen, hat sich mit Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes im Jahr 2005 deutlich erhöht. Altersvorsorgeaufwendungen, d.h. in erster Linie Rentenversicherungsbeiträge, waren im Jahr 2005 mit 60 Prozent anzusetzen. Seitdem erhöht sich der abzusetzende Anteil um 2 Prozentpunkte jährlich. Für die Simulationen bedeutet dies, dass der abzusetzende Anteil im Jahr 2015 noch bei 80 Prozent liegt und in den Jahren 2030, 2045 und 2060 eine vollständige Abzugsfähigkeit gegeben ist. Daneben galt bis zum Jahr 2014 ein Höchstbetrag von 20 000 Euro, der aktuell dem Höchstbeitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung entspricht. Letzterer lag im Jahr 2015 bei 22 172 Euro. In den Jahren bis 2019 können sämtliche Vorsorgeaufwendungen alternativ nach dem bis zum Jahr 2004 geltenden Recht berücksichtigt werden. Die zu diesem Zeitpunkt geltenden Höchstbeträge waren zwar deutlich niedriger, andererseits konnte aber ohne Nachweis unter Berücksichtigung dieser Höchstbeträge eine Vorsorgepauschale in Höhe von 20 Prozent des Arbeitslohns geltend gemacht werden.

Tabelle 25: Rentenversicherungsbeiträge

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	22.260	41.070	54.000	66.690
bev2	22.260	45.310	60.790	73.290
bev3	22.260	44.880	60.180	71.230
bev6	22.260	45.020	60.860	74.070
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	76	116	129	135
bev2	77	129	160	177
bev3	77	130	163	182
bev6	77	128	157	171
Betroffene in Tsd.				
bev0	23.600	24.800	24.600	24.000
bev2	23.700	23.700	21.500	19.200
bev3	23.700	23.200	20.400	17.600
bev6	23.700	23.800	21.900	20.200



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 26: Rentenversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Tabelle 25 vergleicht jeweils das Steueraufkommen im geltenden Recht mit dem Steueraufkommen, das sich ergeben würde, wenn keine Altersvorsorgebeiträge als Sonderausgaben geltend gemacht würden.[12] Es wird deutlich, dass der kontinuierliche Anstieg des abzusetzenden Anteils der Altersvorsorgebeiträge die Steuereffekte bis zum Jahr 2030 nicht nur absolut, sondern auch relativ zum Steueraufkommen in allen Szenarien deutlich ansteigen lässt. Im Referenzszenario bev0 ohne demografischen Wandel hat der absolute Steuereffekt im Jahr 2030 mit etwa 41 Milliarden Euro einen realen Anstieg von 85 Prozent zum Wert des Jahres 2015 erfahren. In den 30 Jahren danach steigt er um weitere 62 Prozent auf dann knapp 66,7 Milliarden Euro. Dabei wirken sich neben der Anhebung des Höchstbetrags vor allem die real steigenden Bruttolöhne und die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung aus, die zu ebenso steigenden absetzbaren Rentenversicherungsbeiträgen führen. Zudem erhöhen sich auch die Beitragsbemessungsgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend der Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Bruttolöhne.

Im Jahr 2060 beträgt in Szenario bev0 der steuerliche Effekt der Absetzbarkeit von Rentenversicherungsbeiträgen relativ zum Gesamtsteueraufkommen 135 Promille gegenüber 76 Promille im Jahr 2015. Im Jahr 2030 sind Beiträge zur Rentenversicherung bereits in voller Höhe abzugsfähig, daher steigt der steuerliche Effekt relativ zum Gesamteinkommen bis dahin stark an und wird bis zum Jahr 2060

[12] Nicht veranlagte Lohnsteuerpflichtige können nach § 39b Abs. 2 Nr. 3 EStG eine Vorsorgepauschale von 12 Prozent des Arbeitslohns vom zum versteuernden Jahreslohn abziehen. Dass dieser Satz möglicherweise geringer wäre, wenn Renten- bzw. Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge (vgl. Tabelle 27) nicht abzugsfähig wären, wird an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

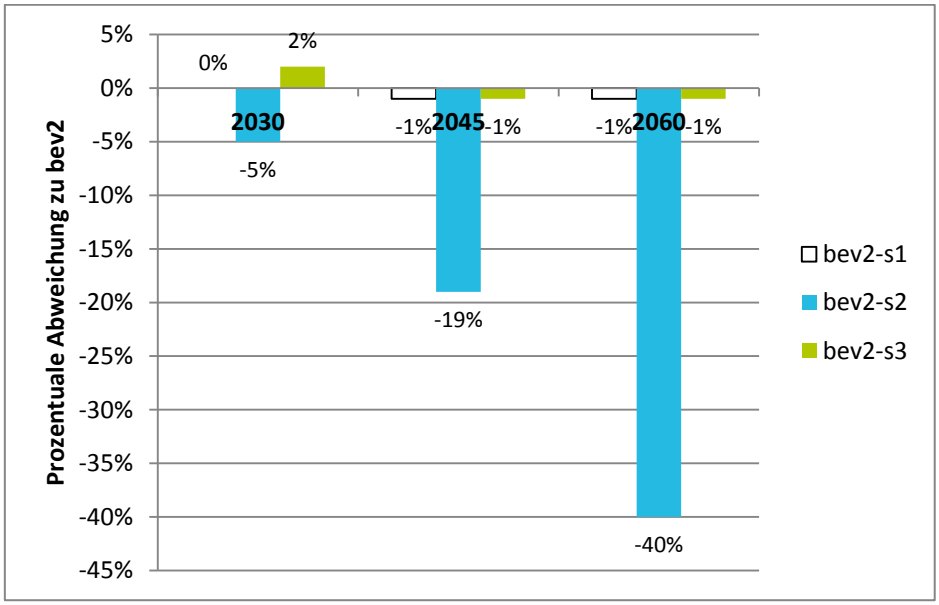
in Szenario bev0 lediglich noch durch die Entwicklung von Beitragsbemessungsgrenzen und Beitragsätzen spürbar beeinflusst.

In den Szenarien bev2, bev3 und bev6 führt der demografische Wandel kontinuierlich zu einer ungünstigeren Relation zwischen rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Rentnerinnen und Rentnern. Daher liegen die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung in allen Szenarien über den Werten des Szenarios bev0. Gleichzeitig sind die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen höher. Je ausgeprägter der demografische Wandel ausfällt, desto stärkeren Einfluss hat er dabei auf die Entwicklung der durchschnittlichen Beiträge zur Rentenversicherung. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Szenarien werden durch die Progressivität des Steuertarifs noch verstärkt: Höhere durchschnittliche individuelle Einkünfte unterliegen einem höheren Grenzsteuersatz. Deshalb ergibt sich eine stärkere Entlastung durch die Abzugsfähigkeit der Rentenversicherungsbeiträge. In Abbildung 26 ist der kontinuierliche Einfluss des demografischen Wandels auf die Entwicklung des Steuertatbestandes erkennbar. Über den gesamten Zeitraum hinweg steigt seine Bedeutung im Vergleich zum relativen Steuereffekt in bev0 an, von etwas über 10 Prozent im Jahr 2030 auf 27 Prozent in bev6 bzw. 35 Prozent in bev3 im Jahr 2060.

Tabelle 26 und Abbildung 27 zeigen die Entwicklung für die Sensitivitätsanalysen. Sensitivitätsanalyse bev2-s1 führt durch die ungünstigere Entwicklung der Erwerbsquoten zwar zu einer sinkenden Zahl an Steuerpflichtigen die Altersvorsorgebeiträge absetzen können. Da aber das Steueraufkommen ebenfalls deutlich niedriger ausfällt und die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung höher liegen als in bev2, ist in Relation zum Steueraufkommen ein ähnlicher Effekt zu verzeichnen. Der größte Unterschied ergibt sich in Sensitivitätsanalyse bev2-s2, in der das Steueraufkommen signifikant höher ist als in den anderen Szenarien. Gleichzeitig sorgt die fehlende Anhebung des Grundfreibetrags dafür, dass mehr geringverdienende Steuerpflichtige durch die absetzbaren Vorsorgeaufwendungen steuerlich entlastet werden. Dies ist an den in Tabelle 26 ausgewiesenen Betroffenenzahlen erkennbar. Die relative Bedeutung bleibt in bev2-s2 bis zum Jahr 2060 um insgesamt 41 Prozent und damit deutlich hinter der Bedeutung in bev2 zurück. In bev2-s3 führt eine größere Zahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern dazu, dass die absolute Bedeutung des Steuertatbestandes etwas größer ausfällt als im Referenzszenario bev2, während sich die relative Bedeutung kaum ändert.

Tabelle 26: Rentenversicherungsbeiträge – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	22.260	45.310	60.790	73.290
bev2-s1	22.260	42.580	50.190	53.070
bev2-s2	22.260	49.390	73.000	81.180
bev2-s3	22.260	46.100	61.890	76.800
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	77	129	160	177
bev2-s1	77	129	159	176
bev2-s2	77	123	130	107
bev2-s3	77	131	159	176
Betroffene in Tsd.				
bev2	23.700	23.700	21.500	19.200
bev2-s1	23.700	23.500	20.600	17.800
bev2-s2	23.700	24.700	24.100	22.800
bev2-s3	23.700	24.000	22.400	20.800



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 27: Rentenversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Der steuerliche Effekt der Absetzbarkeit der Rentenversicherungsbeiträge steigt absolut und relativ in allen Szenarien an, wobei die im Rahmen des Alterseinkünftegesetzes steigende Absetzbarkeit dieser Vorsorgeaufwendungen dafür sorgt, dass schon im Jahr 2030 ein großer Teil dieses Anstiegs vollzogen ist.
- Der demografische Einfluss sorgt dafür, dass die relative Bedeutung der Absetzbarkeit der Rentenversicherungsbeiträge im Vergleich zu bev0 bis zum Jahr 2060 kontinuierlich steigt. Sie liegt in bev3 deutlich über, in bev6 deutlich unter der Bedeutung in bev2.
- Weder eine schwache Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt noch ein langfristig höherer Wanderungssaldo haben einen in Relation zu bev2 spürbaren Einfluss. Passt man die Parameter des Steuerrechts nicht an, ist die relative Bedeutung dieses Steuertatbestandes im Jahr 2060 um 40 Prozent geringer als in bev2, aber selbst hier ergibt sich bezogen auf das Gesamtsteueraufkommen ein Anstieg des steuerlichen Effektes.

3.2.8 Sonderausgaben: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge

Seit dem Jahr 2010 können Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung bzw. Beitragsanteile für eine private Versicherung, die in Umfang und Leistung der gesetzlichen Versicherung entspricht, nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 EStG vollständig, d.h. ohne Beschränkung auf Höchstbeträge, als Sonderausgaben von den Einkünften abgezogen werden.[13] Alternativ können nach § 10 Abs. 1 Nr. 3a EStG die Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge zusammen mit weiteren Versicherungsbeiträgen[14] abgezogen werden, wobei dann jedoch die in § 10 Abs. 4 EStG genannten Höchstbeträge zu berücksichtigen sind. Dies entspricht dem zwischen dem Jahr 2005 und 2009 geltenden Recht.

Wie Tabelle 27 verdeutlicht, hat die Abzugsfähigkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge im Jahr 2015 einen steuerlichen Effekt in Höhe von rund 19 Milliarden Euro. Dies entspricht etwa 65 Promille des Steueraufkommens. Ohne demografische Veränderungen würde sich die Höhe des absoluten Effektes bis zum Jahr 2060 auf etwa 32 Milliarden Euro vergrößern, der Anteil am Steueraufkommen würde aber konstant bleiben. Demgegenüber wächst der absolute wie der relative Effekt in den anderen Szenarien deutlich an, obwohl die Betroffenenzahlen im Vergleich zu Szenario bev0 teilweise deutlich sinken, wofür die Ursachen im Folgenden begründet werden. Die Entwicklung der Betroffenenzahlen wird dabei in erster Linie durch die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen in den unterschiedlichen Szenarien determiniert.

[13] Ausgenommen davon sind lediglich die für die Finanzierung des Krankengeldes bestimmten Beitragsanteile.

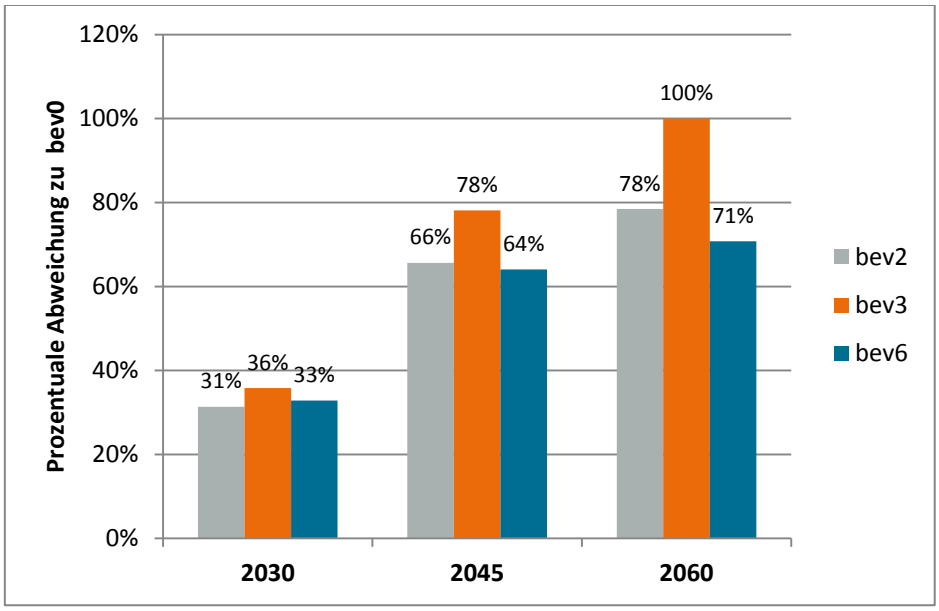
[14] Arbeitslosigkeit, Erwerbs- und Berufsunfähigkeit, Unfall- und Haftpflicht sowie Risikolebensversicherungen, die nur für den Todesfall eine Leistung vorsehen.

Tabelle 27: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	18.830	23.810	26.750	32.010
bev2	18.880	30.970	40.320	48.020
bev3	18.960	31.430	41.810	50.790
bev6	18.880	31.410	40.760	48.170
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	65	67	64	65
bev2	65	88	106	116
bev3	65	91	114	130
bev6	65	89	105	111
Betroffene in Tsd.				
bev0	22.000	23.200	22.700	21.900
bev2	22.200	23.500	21.400	19.100
bev3	22.200	23.100	20.700	17.900
bev6	22.200	23.500	21.700	19.800

In Szenario bev3 mit besonders starken demografischen Veränderungen verdoppelt sich bis zum Jahr 2060 die Bedeutung der Abzugsfähigkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, gemessen in Promille des Steueraufkommens. In Szenario bev6 steigt der Effekt immerhin auf 111 Promille. Je ungünstiger die Zusammensetzung von erwerbstätigen Steuerpflichtigen und Steuerpflichtigen mit Alterseinkünften ist, desto stärker entwickelt sich der relative Steuereffekt.

Abbildung 28 stellt die Entwicklung der relativen Bedeutung der Abzugsfähigkeit der Beiträge in den Demografieszenarien der Entwicklung in Szenario bev0 gegenüber. Auch diese Darstellung verdeutlicht, dass die Abzugsfähigkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen durch den demografischen Wandel signifikant an Bedeutung gewinnt. Diese Entwicklung hat verschiedene Ursachen. Die makroökonomischen Modelle VIEW und OCCUR prognostizieren, dass die Gesundheitsausgaben in den Demografieszenarien stärker ansteigen als in einem Szenario ohne Bevölkerungsalterung. Entsprechend liegen die Beitragssätze der Krankenversicherungen im Vergleich zum Szenario bev0 höher und führen zusammen mit den höheren durchschnittlichen Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit zu größeren Abzugsbeträgen. Hinzu kommt, dass ein Teil der Alterseinkünfte dem vollen Beitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegt. Tatsächlich ist der in Abbildung 28 deutlich sichtbare Bedeutungsgewinn der Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge damit nicht primär auf die, gemessen an möglichen Kompressionseffekten einer gestiegenen Lebenserwartung, eher pessimistische Entwicklung der Beitragssätze zurückzuführen.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 28: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

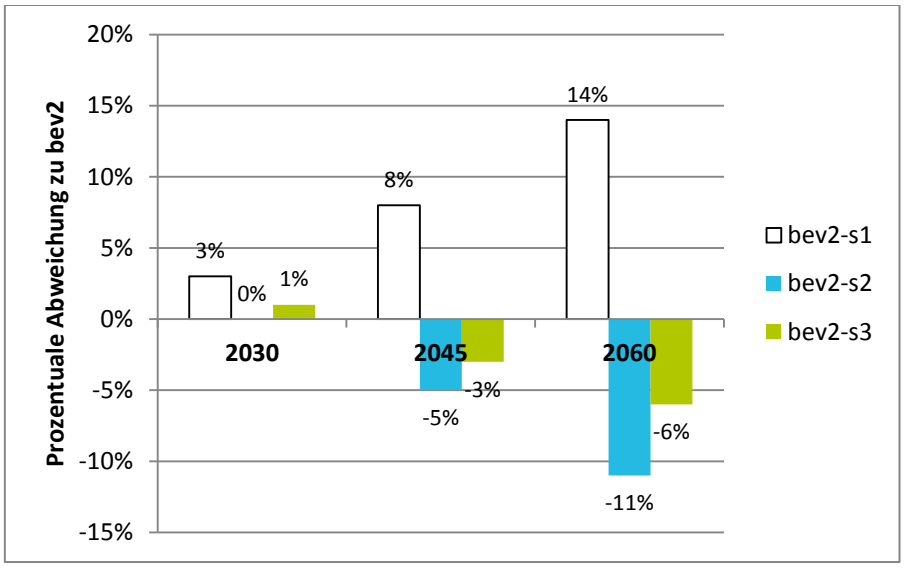
Die Bedeutung der absetzbaren Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge in den Sensitivitätsanalysen zeigen Tabelle 28 und Abbildung 29. Diese Bedeutung nimmt in bev2-s1 im Vergleich zu bev2 zu. Hier ist festzustellen, dass die ungünstigere Lohnentwicklung im Vergleich zu bev2 zu höheren Krankenversicherungsbeitragssätzen führt und der steuerliche Effekt in Relation zum Steueraufkommen im Jahr 2060 um fast 15 Prozent über dem des Szenarios bev2 liegt.

In bev2-s2 führt das größere Steueraufkommen zu geringeren relativen Effekten der Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge, obgleich die Zahl derjenigen, die von diesem Steuertatbestand betroffen sind, größer ist – da mehr Steuerpflichtige ein zu versteuerndes Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags haben. Betrachtet man die Entwicklung im Zeitverlauf, ist ein Anstieg des steuerlichen Effektes von 65 Promille im Jahr 2015 auf 103 Promille im Jahr 2060 festzustellen. Der relative Effekt liegt im Jahr 2060 also um gut 50 Prozent über dem des Jahres 2015 und über dem relativen Steuereffekt des Szenarios bev0, obwohl der Gesetzgeber keine realen Anpassungen vornimmt. Damit ist dieser Steuertatbestand neben der Absetzbarkeit der Rentenversicherungsbeiträge der einzige, dessen steuerlicher Effekt in Sensitivitätsanalyse bev2-s2 im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen steigt. Die Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge führt in Sensitivitätsanalyse bev2-s2 sogar zu einer ungünstigeren Relation zum Gesamtaufkommen als in bev0. Dies ist für keinen anderen Steuertatbestand der Fall.

Tabelle 28: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	18.880	30.970	40.320	48.020
bev2-s1	18.880	30.110	36.350	39.960
bev2-s2	18.880	35.270	56.610	78.410
bev2-s3	18.880	31.160	40.030	47.530
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	65	88	106	116
bev2-s1	65	91	115	132
bev2-s2	65	88	101	103
bev2-s3	65	89	103	109
Betroffene in Tsd.				
bev2	22.200	23.500	21.400	19.100
bev2-s1	22.200	23.200	20.500	17.300
bev2-s2	22.200	24.400	23.900	22.800
bev2-s3	22.200	23.600	22.200	20.600

In bev2-s3 schließlich führt eine etwas größere Zahl an Steuerpflichtigen mit absetzbaren Vorsorgeaufwendungen dazu, dass die Entwicklung der Beitragssätze positiver als in bev2 verläuft. Das höhere Gesamtsteueraufkommen führt jedoch dazu, dass die relative Bedeutung der Absetzbarkeit trotz einer etwas größeren Anzahl an betroffenen Steuerpflichtigen so ausfällt wie in bev2.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 29: Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die relative Bedeutung der Absetzbarkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge steigt relativ zu bev0 in allen Demografieszenarien kontinuierlich und deutlich an, wobei sie sich in bev3 sogar verdoppelt.
- In den Jahren 2045 und 2060 macht der steuerliche Effekt in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 mehr als 10 Prozent des Gesamtsteueraufkommens aus.
- Auch wenn die Parameter des Steuerrechts nicht angepasst werden, ergibt sich ein deutlicher Bedeutungsgewinn in Relation zum Gesamtsteueraufkommen, der jedoch nicht so stark ausfällt wie in bev2.

3.2.9 Sonderausgaben: gezahlte Kirchensteuer

Von den weiteren Sonderausgaben macht aktuell nur der steuerliche Effekt der gezahlten Kirchensteuer mehr als 10 Promille des Steueraufkommens aus, die Effekte von Riester-Beiträgen und Spenden machen etwas mehr als 4 Promille aus, Kinderbetreuungskosten und geleistete Unterhaltszahlungen rund 1 Promille, und Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung und für Schulgeld von Kindern weniger als 0,5 Promille. Diese Rangfolge ändert sich den Simulationen zufolge in den nächsten Jahrzehnten nicht, und die quantitative Bedeutung jeder einzelnen Art der Sonderausgaben nimmt gemessen am Steueraufkommen ab.

Tabelle 29 quantifiziert die Höhe des steuerlichen Effektes, der dadurch entsteht, dass gezahlte Kirchensteuern als Sonderausgabe vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden können. Dabei wird unterstellt, dass der Anteil der Kirchensteuerpflichtigen an der Gesamtbevölkerung in der Zukunft

konstant bleibt. Eine Unterscheidung nach Altersklassen ist nicht sinnvoll, da der Anteil der Kirchensteuerpflichtigen bei älteren Menschen höher ist als bei jüngeren Menschen, was durch die Bevölkerungsalterung zu einem Anstieg des Anteils der Einkommensteuerpflichtigen führen würde, die auch kirchensteuerpflichtig sind. Tatsächlich ist nicht zu erwarten, dass ein Großteil der Menschen, die im Jahr 2007 nicht Mitglied einer Kirche waren, dies im Alter ändert.

Tabelle 29: Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	3.720	4.140	4.320	4.500
bev2	3.730	4.160	3.930	3.840
bev3	3.730	4.090	3.800	3.610
bev6	3.730	4.190	4.000	4.000
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	13	12	10	9
bev2	13	12	10	9
bev3	13	12	10	9
bev6	13	12	10	9
Betroffene in Tsd.				
bev0	11.700	12.400	12.400	11.900
bev2	11.800	12.300	11.300	10.000
bev3	11.800	12.100	10.800	9.300
bev6	11.800	12.400	11.400	10.400

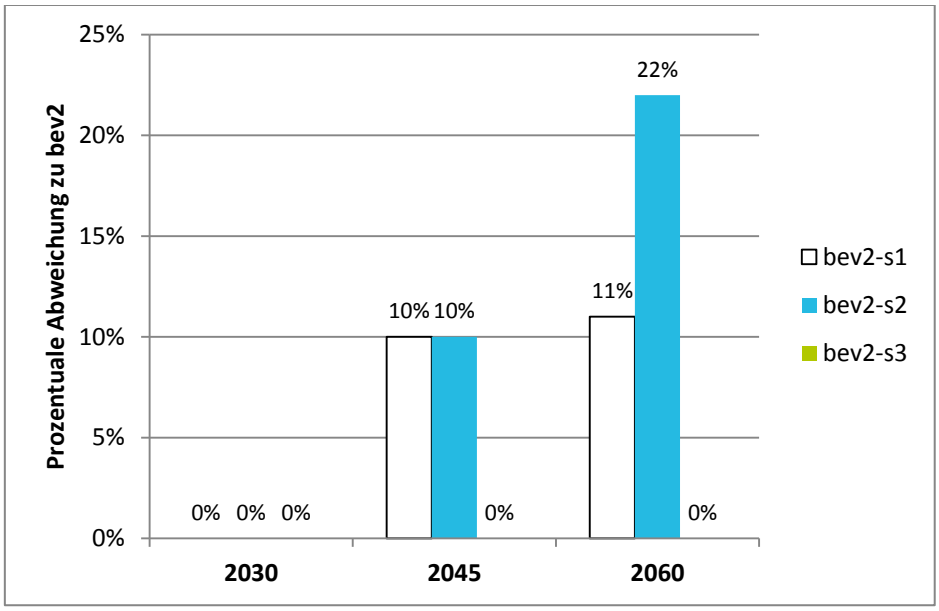
In Szenario bev0 mit konstanter Bevölkerung kommt es gegenüber dem Jahr 2015 in den Folgejahren zu einer leichten Erhöhung bei der Zahl der Erwerbstätigen und in der Folge der betroffenen Steuerpflichtigen. Absolut ist in Analogie zur Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens ein im Zeitablauf ansteigender Effekt der Abzugsfähigkeit zu beobachten. Dennoch sinkt die relative Bedeutung dieses Steuertatbestandes bis zum Jahr 2060 von 13 Promille auf 9 Promille ab. Dies liegt darin begründet, dass die gezahlte Kirchensteuer weniger ansteigt als die Einkommensteuer. Hintergrund dieser Entwicklung sind die von der tatsächlichen Einkommensteuer divergierende Bemessungsgrundlage der Kirchensteuer sowie das Mindestkirchgeld bei glaubensverschiedenen Ehen. Letzteres führt dazu, dass eine Erhöhung der Einkommensteuerschuld eines Steuerpflichtigen nicht in jedem Fall zu einer entsprechenden Erhöhung der zu zahlenden Kirchensteuer führt. Die divergierende Bemessungsgrundlage spielt bei Steuerpflichtigen mit Kindern eine Rolle. Die Anhebung der Kinderfreibeträge im Rahmen der Anpassung der steuerlichen Parameter führt zusammen mit deren genereller Berücksichtigung bei der Berechnung der Kirchensteuer dazu, dass die Abweichungen zwischen Einkommensteuer und Bemessungsgrundlage der Kirchensteuer bis zum Jahr 2060 deutlich ansteigen.

Absolut gesehen ist der Anstieg des steuerlichen Effektes der Abzugsfähigkeit von Kirchensteuern in den Szenarien mit demografischen Veränderungen geringer. Zum einen wird auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen weniger Kirchensteuer gezahlt, weil die Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer geringer ist als in Szenario bev0. Zum anderen sinken die Bevölkerungszahlen und damit verbunden die Zahl der Kirchensteuerpflichtigen. Relativ zum gesamten Gesamtsteueraufkommen sinkt die Bedeutung des Tatbestandes aber in ähnlicher Weise wie ohne demografische Veränderungen, weshalb an dieser Stelle auf eine Abbildung verzichtet wird.

Tabelle 30: Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	3.730	4.160	3.930	3.840
bev2-s1	3.730	3.950	3.370	2.920
bev2-s2	3.730	4.810	6.240	8.150
bev2-s3	3.730	4.170	4.040	4.070
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	13	12	10	9
bev2-s1	13	12	11	10
bev2-s2	13	12	11	11
bev2-s3	13	12	10	9
Betroffene in Tsd.				
bev2	11.800	12.300	11.300	10.000
bev2-s1	11.800	12.000	10.500	8.700
bev2-s2	11.800	13.300	14.000	13.900
bev2-s3	11.800	12.400	11.700	10.800

Die in Tabelle 30 dargestellten Ergebnisse unserer Sensitivitätsanalysen bestätigen die vorherigen Schlüsse weitestgehend. In den Sensitivitätsanalysen bev2-s1 und bev2-s2 steigt die Relation von Steuerwirkung zum Steueraufkommen im Vergleich zu bev2 etwas an. In Sensitivitätsanalyse bev2-s2 ergibt sich eine um etwa 20 Prozent größere Bedeutung der Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer, was daran liegt, dass die fehlende Ausweitung der Steuertatbestände nicht nur die Einkommensteuer insgesamt, sondern auch die Kirchensteuer stark ansteigen lässt. Dies geschieht in vielen Fällen sogar überproportional, da die Bemessungsgrundlage der Kirchensteuer, wie bereits oben beschrieben, durch eine fiktive Einkommensteuerschuld unter grundsätzlicher Berücksichtigung aller Kinderfreibeträge gebildet wird. In bev2-s3 ergibt sich verglichen mit bev2 eine identische Relation. Abbildung 30 stellt die Abweichung in der Bedeutung im Vergleich mit Szenario bev2 grafisch dar.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 30: Abzugsfähigkeit der gezahlten Kirchensteuer – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die Entwicklung der relativen Bedeutung der Absetzbarkeit der gezahlten Kirchensteuer unterscheidet sich in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 nicht von bev0, wenn, wie unterstellt, der Anteil der Kirchensteuerpflichtigen an der Bevölkerung konstant bleibt.
- Ohne Anpassung der Parameter des Steuerrechts erhöht sich die Bedeutung dieses Steuertatbestandes, da die deutlich steigende Steuerlast zu einer ebenso steigenden Kirchensteuerlast führt, welche als Sonderausgabe zum Abzug gebracht wird.

3.2.10 Sonderausgaben: Kinderbetreuungskosten

Tabelle 31 fasst die steuerlichen Effekte zusammen, die durch die Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten entstehen. Für Kinder unter 14 Jahren können seit dem Jahr 2006 zwei Drittel dieser Kosten, höchstens jedoch 4 000 Euro jährlich je Kind, als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Dabei wurde bis zum Jahr 2012 allerdings zwischen erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten Kosten unterschieden. Für letztere beschränkte sich die Abzugsfähigkeit bis dahin auf Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren. Seither ist die Abzugsfähigkeit unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern. Die von uns verwendeten Daten stammen aus dem Jahr 2007 und damit aus einer Phase, in der die Möglichkeit der Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten in der jetzigen Form noch relativ neu war. Zudem wurden seit dem Jahr 2007 zahlreiche Kinderbetreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen, die in der Regel für die Eltern mit höheren Kosten verbunden sind als die Betreuungsplätze für ältere Kinder. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass sowohl die durchschnittlich abgesetzten Kosten als auch die Zahl

der tatsächlich betroffenen Steuerpflichtigen seit dem Jahr 2007 gestiegen sind, und in den Jahren 2015 bis 2060 deutlich höher ausfallen könnte als die von uns mit Hilfe des FAST-Modells auf Grundlage der Daten des Jahres 2007 berechnete Zahl.

Zur Lösung dieses Problems der Unterschätzung wird der Anstieg der Durchschnittskosten nicht in der in Kapitel 2 beschriebenen Fortschreibung monetärer Größen im FAST-Modell implementiert. Stattdessen werden für Tabelle 31 und Tabelle 32 sowohl die von uns berechnete Anzahl der Betroffenen als auch der daraus resultierende aggregierte steuerliche Effekt unter Zuhilfenahme aktueller Informationen aus der Literatur korrigiert. Anhand der Datensammlung der Steuerpolitik (Bundesministerium der Finanzen, 2016a) kann der steuerliche Effekt im Jahr 2015 korrigiert werden. Zur Korrektur der Betroffenenzahlen wird auf die Entwicklung der kostenpflichtig betreuten Kinder nach Alter zurückgegriffen, wie sie vom Statistischen Bundesamt ermittelt wird.[15] Die abgeleiteten Korrekturfaktoren werden dann auch auf die Simulationsergebnisse der Folgejahre angewendet.

Zwischen den Jahren 2015 und 2060 bleiben dann in Szenario bev0 per Annahme die Höhe der realen Kinderbetreuungskosten[16] und die Zahl der Steuerpflichtigen mit Kinderbetreuungskosten konstant. Laut Tabelle 31 sinkt die Zahl der Betroffenen in Szenario bev0 jedoch im Zeitablauf leicht. Dies liegt am steigenden Grundfreibetrag, der dazu führt, dass einige Steuerpflichtige nun de facto auch ohne die Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten keine Einkommensteuer mehr zahlen. Die Szenarien bev2 bis bev6 unterstellen in der Strukturfortschreibung, dass sich die Zahl der Steuerpflichtigen mit Kinderbetreuungskosten analog zur Zahl der Kinder bis 14 Jahre entwickelt. Dadurch fallen die Zahlen der Betroffenen in den Szenarien bev2 und insbesondere bev3 geringer aus als ohne den demografischen Wandel. Die vergleichsweise hohe Geburtenziffer in Szenario bev6 führt hingegen dazu, dass die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen in diesem Szenario in der langen Frist weitestgehend der in bev0 entspricht. Für das Jahr 2030 ergeben sich hier sogar etwas höhere Betroffenenzahlen.

Die unterschiedliche Entwicklung der Zahl der Steuerpflichtigen, die von der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten betroffen sind, schlägt sich deutlich auf die Höhe der absoluten steuerlichen Effekte nieder. Bis zum Jahr 2060 sinken die Effekte von jetzt etwa 550 Millionen Euro auf dann nur noch 500 Millionen Euro in den Szenarien bev0 und bev6. In den Szenarien bev2 und bev3 sind die Effekte mit 430 Millionen Euro bzw. 390 Millionen Euro nochmals geringer. Dieses Muster überträgt sich ebenfalls auf die Relation zwischen steuerlichem Effekt und Gesamtaufkommen. Bezogen auf diese Relationen verdeutlicht Abbildung 31, dass die demografische Entwicklung in den Szenarien bev2 und bev3 dazu führt,

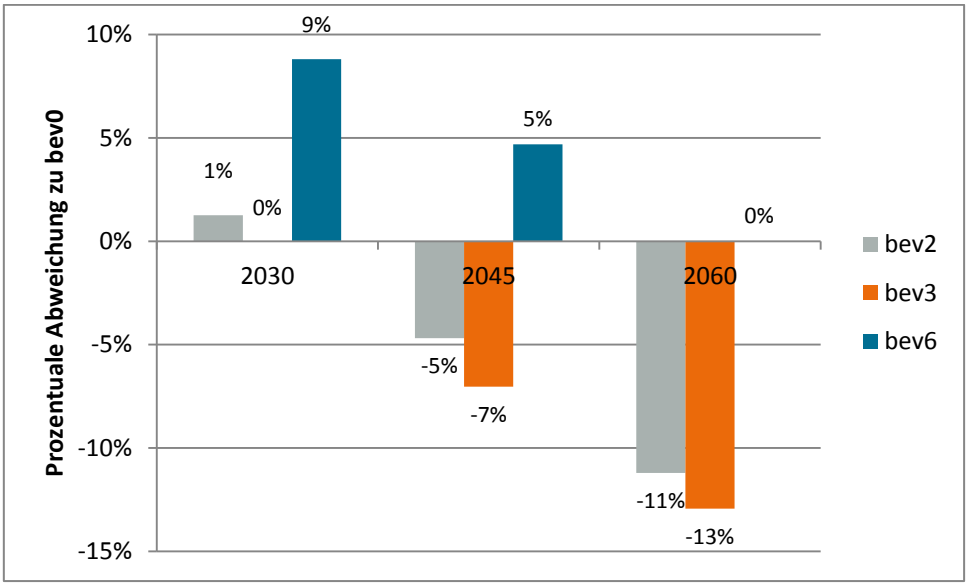
[15] Vgl. Genesis Online, Bildung/Sozialleistungen/Gesundheit/Recht, Öffentliche Sozialleistungen, Kinder- und Jugendhilfe, Kinder in Tageseinrichtungen.

[16] Eine Anhebung des Höchstbetrags von aktuell 6 000 Euro je Kind, von denen zwei Drittel, also 4 000 Euro geltend gemacht werden können, lässt sich im FAST-Modell nicht implementieren. Denn auch die vorhandenen Angaben zu den tatsächlichen Kinderbetreuungskosten sind auf 6 000 Euro gedeckelt. Da dies nur wenige Fälle betrifft, wäre aber auch der Effekt einer Anhebung des Höchstbetrags im Zuge der Ausweitung steuerlicher Parameter nur sehr moderat.

dass die Bedeutung der Kinderbetreuungskosten mit der Zeit kontinuierlich abnimmt, während sich in Szenario bev6 langfristig keine Veränderung ergibt.

Tabelle 31: Kinderbetreuungskosten

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	560	560	530	500
bev2	550	560	460	430
bev3	550	550	440	390
bev6	550	610	520	500
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	1,92	1,59	1,28	1,16
bev2	1,90	1,61	1,22	1,03
bev3	1,90	1,59	1,19	1,01
bev6	1,90	1,73	1,34	1,16
Betroffene in Tsd.				
bev0	1.700	1.700	1.600	1.600
bev2	1.700	1.700	1.400	1.400
bev3	1.700	1.600	1.300	1.200
bev6	1.700	1.800	1.600	1.600



Gerundet auf volle Prozent.

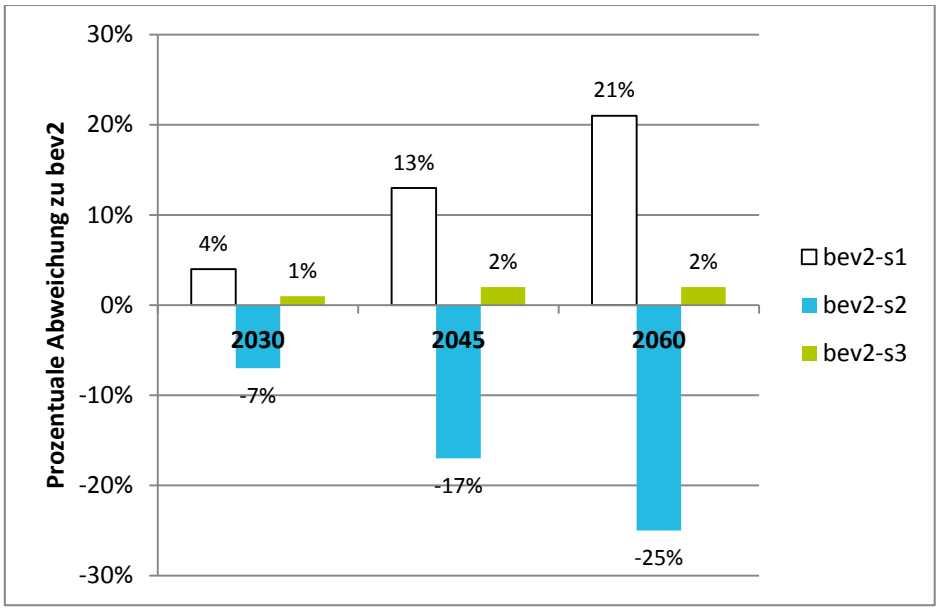
Abbildung 31: Kinderbetreuungskosten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen werden in Tabelle 32 und Abbildung 32 dargestellt. Aufgrund der schwachen Entwicklung am Arbeitsmarkt sinkt in bev2-s1, ähnlich wie beispielsweise bei den Werbungskosten, die Zahl der Steuerpflichtigen, die diese Kosten zum Abzug bringen. Für bev2-s2 ist eine

deutliche Abnahme in der relativen Bedeutung der Kinderbetreuungskosten festzustellen. Wie Tabelle 32 zeigt, beträgt der Effekt im Jahr 2060 nur noch 0,77 Promille des Steueraufkommens, was bei einem leicht steigenden absoluten Steuereffekt bis zum Jahr 2060 aus der gleichzeitigen deutlichen Zunahme des Gesamtsteueraufkommens bis zu diesem Zeitpunkt resultiert. Wie Abbildung 32 zeigt, werden diese leicht sinkenden Betroffenenzahlen aber durch das sich in diesem Szenario ergebende deutlich geringere gesamte Steueraufkommen überkompensiert, so dass die relative Bedeutung der Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten im Vergleich zu bev2 deutlich zunimmt. In bev2-s3 schließlich ist die Zuwanderungsdynamik dafür verantwortlich, dass sich die Wirkung des Steuertatbestandes zumindest absolut stärker entwickelt als in bev2.

Tabelle 32: Kinderbetreuungskosten – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	550	560	460	430
bev2-s1	550	550	430	380
bev2-s2	550	600	570	580
bev2-s3	550	570	490	460
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	1,90	1,61	1,22	1,03
bev2-s1	1,90	1,67	1,38	1,25
bev2-s2	1,90	1,50	1,01	0,77
bev2-s3	1,90	1,62	1,25	1,05
Betroffene in Tsd.				
bev2	1.700	1.700	1.400	1.400
bev2-s1	1.700	1.700	1.400	1.300
bev2-s2	1.700	1.700	1.500	1.400
bev2-s3	1.700	1.700	1.500	1.500



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 32: Kinderbetreuungskosten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Langfristig nimmt die relative Bedeutung der Kinderbetreuungskosten im Vergleich zu bev0 sowohl in bev2 als auch in bev3 infolge sinkender Kinderzahlen ab.
- Höhere Geburten in bev6 führen zunächst zu einer wachsenden Bedeutung dieses Steuertatbestandes gegenüber bev0. Der Effekt wird erst im Jahr 2060 wieder vollständig kompensiert.

3.2.11 Sonderausgaben: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung

Im Vergleich zu den bisher untersuchten Sonderausgaben ist die Bedeutung der Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung nochmals deutlich geringer. Diese Aufwendungen werden auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen lediglich inflationiert, und es wird kein über die Inflation hinausgehendes Wachstum unterstellt. Wie sich aus Tabelle 33 ablesen lässt, ergibt sich ohne demografische Veränderungen, ausgehend von einem im Jahr 2015 auf etwa 110 Millionen Euro zu quantifizierenden absoluten Effekt, im Zeitablauf zunächst eine leichte Steigerung des Effektes. Bis zum Jahr 2060 sinkt die Höhe des Effektes aber wieder leicht unter das Niveau des Jahres 2015. Determiniert wird dieser Effekt primär durch die Entwicklung der Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen, die sich im Zeitablauf nur leicht verändert. Bei einem zu beobachtenden steigenden Gesamtsteueraufkommen zwischen den Jahren 2015 und 2060 führt die hier dargestellte Entwicklung zu einer teils deutlichen Abnahme der Bedeutung dieses Steuertatbestands in der Zukunft. Wie aus Tabelle 33 hervorgeht, halbiert sich die Relation des absoluten Effektes zum Steueraufkommen faktisch.

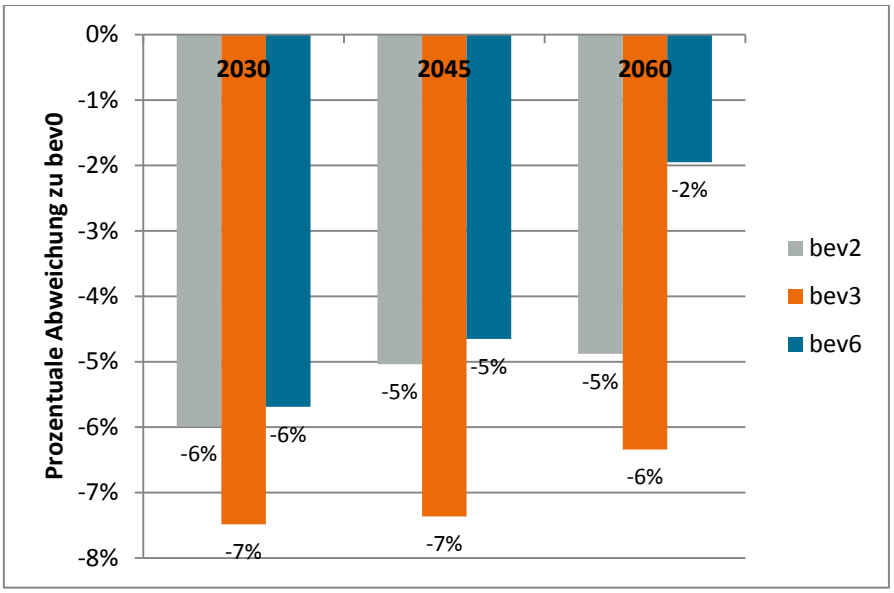
Tabelle 33: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	110	120	110	100
bev2	120	110	90	80
bev3	120	110	90	80
bev6	120	110	100	90
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	0,39	0,33	0,26	0,21
bev2	0,40	0,31	0,25	0,20
bev3	0,40	0,31	0,24	0,19
bev6	0,40	0,32	0,25	0,20
Betroffene in Tsd.				
bev0	300	300	300	300
bev2	300	300	200	200
bev3	300	300	200	200
bev6	300	300	200	200

Diese zeitliche Entwicklung ist auch in den Demografieszenarien zu beobachten. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Jahren und Bevölkerungsszenarien sind dabei in erster Linie auf die Entwicklung derjenigen Bevölkerungsgruppen zurückzuführen, die besonders häufig bzw. besonders hohe Ausbildungskosten geltend machen. Gemessen am gesamten Steueraufkommen sinkt die Bedeutung dieses Steuertatbestands in allen Szenarien im Vergleich zu bev0 geringfügig ab. Um dies deutlich zu machen, zeigt Abbildung 33 die relative Entwicklung der relativen steuerlichen Effekte.[17]

Die Sensitivitätsanalysen liefern für diesen Steuertatbestand unterschiedliche Entwicklungen, siehe Tabelle 34. Die relative Bedeutung im Vergleich zu bev2 wird durch Abbildung 34 grafisch veranschaulicht. Die dort dargestellten Ergebnisse sollten aber vor dem Hintergrund der insgesamt geringen Bedeutung des Steuertatbestandes nicht überinterpretiert werden. In bev2-s1 liegt die relative Bedeutung im Jahr 2060 aufgrund der schlechteren Entwicklung des Steueraufkommens mit 0,23 Promille etwas über der in bev2. Die absoluten Effekte in bev2-s2 entwickeln sich erwartungsgemäß deutlich stärker als in Szenario bev2. Relativ zum Steueraufkommen sinken sie aber ebenfalls sukzessive ab. Wie Tabelle 34 zu entnehmen ist, liegt die relative Bedeutung in dieser Sensitivitätsanalyse mit 0,18 Promille im Jahr 2060 tatsächlich etwas unterhalb des entsprechenden Wertes in Szenario bev2. Sensitivitätsanalyse bev2-s3 liefert gemessen am Steueraufkommen die gleiche Entwicklung wie bev2.

[17] Aufgrund des geringen Steuereffektes wird hier auf die dritte Nachkommastelle gerundet.

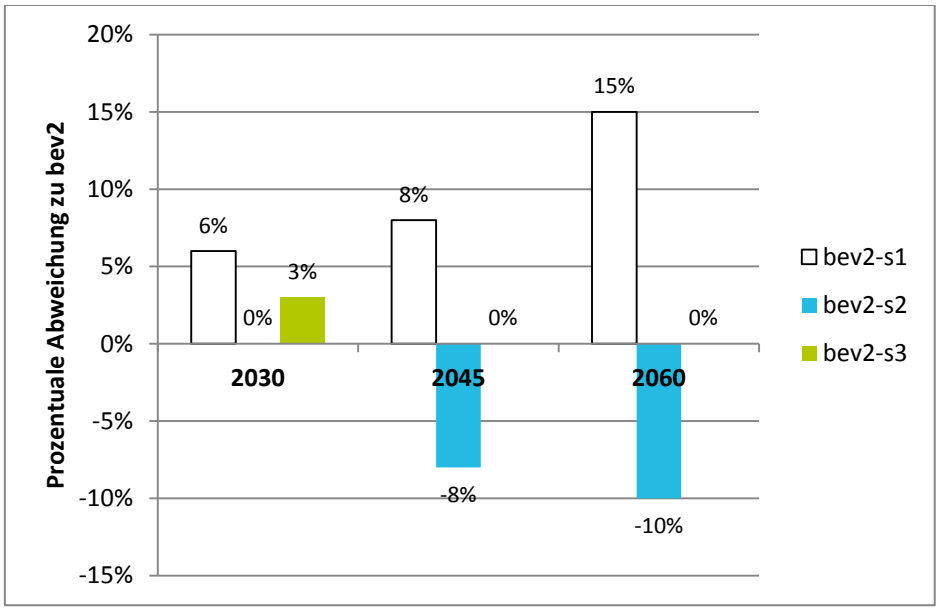


Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 33: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Tabelle 34: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	120	110	90	80
bev2-s1	120	110	90	70
bev2-s2	120	120	130	130
bev2-s3	120	110	100	90
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	0,40	0,31	0,25	0,20
bev2-s1	0,40	0,33	0,27	0,23
bev2-s2	0,40	0,31	0,23	0,18
bev2-s3	0,40	0,32	0,25	0,20
Betroffene in Tsd.				
bev2	300	300	200	200
bev2-s1	300	300	200	200
bev2-s2	300	300	300	300
bev2-s3	300	300	200	200



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 34: Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die relative Bedeutung der Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung sinkt gegenüber bev0 in allen Szenarien geringfügig.
- Lediglich bei einer schwächeren Arbeitsmarktentwicklung wird dieser Effekt durch das ingesamt geringere Steueraufkommen etwas überkompensiert.

3.2.12 Sonderausgaben: Schulgeld

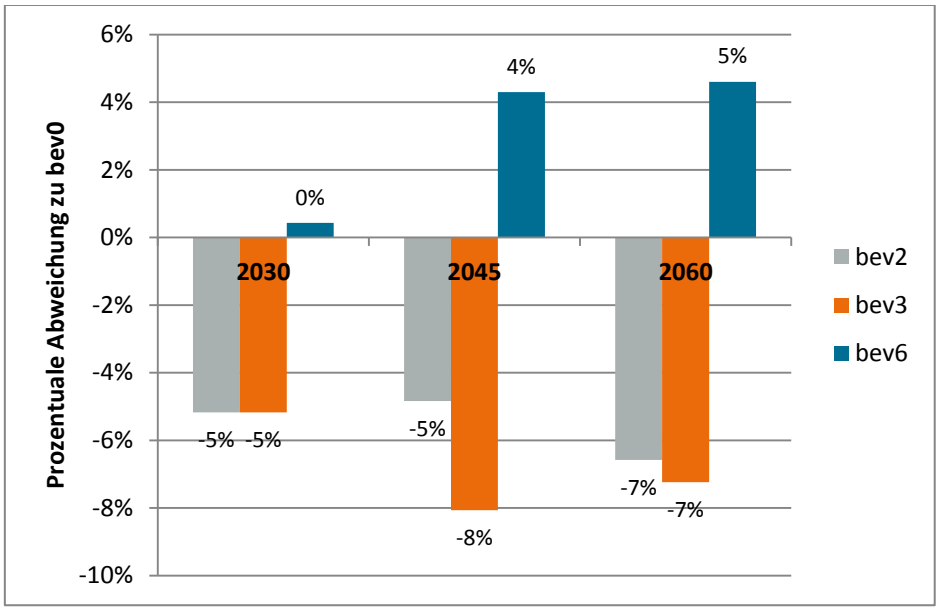
Der absolute Effekt der Abzugsfähigkeit von Schulgeld auf das Steueraufkommen, dargestellt in Tabelle 35, würde ohne demografische Veränderungen jährlich etwa 80 Millionen Euro betragen. Der demografische Wandel sorgt infolge sinkender Zahlen schulpflichtiger Kinder für einen leichten Rückgang dieses Effektes. So sinkt die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen in den Szenarien bev2 und bev3 bis zum Jahr 2060 gegenüber dem aktuellen Stand und ist dann noch geringer als die Zahl von etwa 300 000 Betroffenen im Falle ohne demografische Effekte. In Szenario bev6 entspricht die Zahl der Betroffenen wegen der höheren unterstellten Geburtenziffer hingegen dem Wert in bev0. Auch in Relation zum Steueraufkommen ist der Effekt in bev6 etwas höher. Analog zu den Effekten bei den Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung führt ein im Zeitablauf steigendes Steueraufkommen bei weitestgehend konstanten bzw. sinkenden absoluten Effekten der Abzugsfähigkeit von Schulgeld zu einem deutlichen Bedeutungsverlust des Tatbestandes. So sinkt die Bedeutung unabhängig vom Szenario bis zum Jahr 2060 um gut die Hälfte. Dieser Effekt übersteigt die quantitativ eher geringfügigen demografischen Einflüsse bei weitem.

Tabelle 35: Schulgeld

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	80	80	80	80
bev2	80	80	70	60
bev3	80	80	60	60
bev6	80	80	80	70
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	0,28	0,23	0,19	0,15
bev2	0,28	0,22	0,18	0,14
bev3	0,29	0,22	0,17	0,14
bev6	0,28	0,23	0,19	0,16
Betroffene in Tsd.				
bev0	300	300	300	300
bev2	300	300	300	200
bev3	300	300	300	200
bev6	300	300	300	300

Gegenüber bev0 steigt lediglich in Szenario bev6 die relative Bedeutung des Steuertatbestandes im Vergleich zu bev0 geringfügig an, wie Abbildung 35 zeigt.[18] Ursächlich ist hier aber weniger die Entwicklung der Betroffenenzahlen und des absoluten Steuereffektes als vielmehr die Entwicklung des Steueraufkommens in den jeweiligen Szenarien. Bei einem im Jahr 2060 deutlich geringeren Steueraufkommen in bev6 führen die nur minimalen Unterschiede in den steuerlichen Effekten des Schulgelds zu einem leichten Anstieg seiner Bedeutung im Vergleich zu bev0.

[18] Aufgrund der geringen Fallzahlen und Unterschiede im Steueraufkommen werdenwerden für Abbildung 35 wieder weniger stark gerundete Steuereffekte in Relation zum Steueraufkommen verwendet.

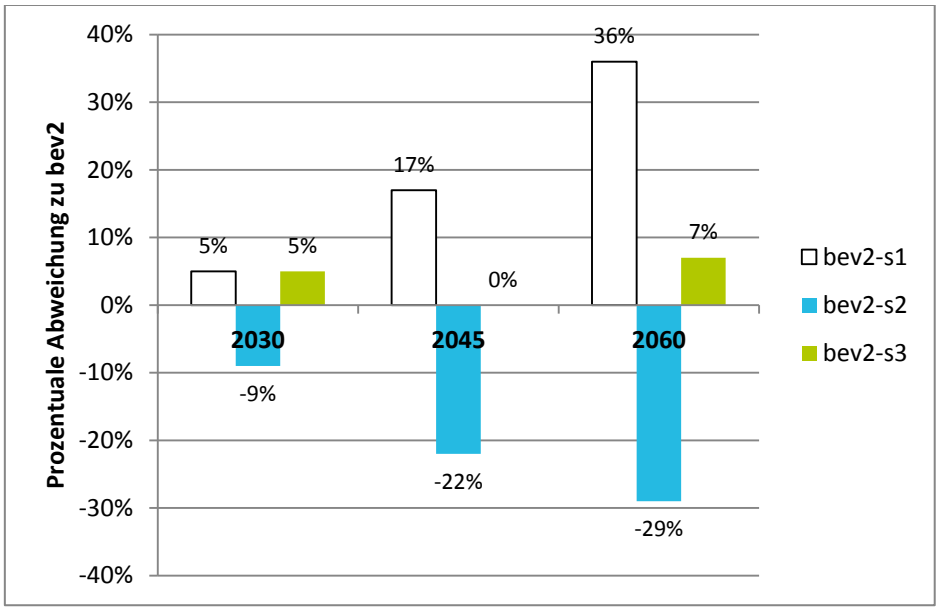


Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 35: Schulgeld – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Tabelle 36: Schulgeld – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	80	80	70	60
bev2-s1	80	80	70	60
bev2-s2	80	80	80	80
bev2-s3	80	80	70	60
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	0,28	0,22	0,18	0,14
bev2-s1	0,28	0,23	0,21	0,19
bev2-s2	0,28	0,20	0,14	0,10
bev2-s3	0,28	0,23	0,18	0,15
Betroffene in Tsd.				
bev2	300	300	300	200
bev2-s1	300	300	300	200
bev2-s2	300	300	300	300
bev2-s3	300	300	300	300



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 36: Schulgeld – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

In den Sensitivitätsanalysen sind ähnliche Aussagen zu treffen wie schon zuvor bei den Aufwendungen für die eigene Berufsausbildung. Während in bev2-s1 der relative Effekt aufgrund der schlechteren Entwicklung des Steueraufkommens im Jahr 2060 gegenüber bev2 um 36 Prozent höher ist, führt die stärkere Entwicklung der absoluten Steuereffekte in bev2-s2 nicht zu einem höheren relativen Effekt, sondern gegenüber bev2 zu einer klar sinkenden Bedeutung (-29 Prozent). Sensitivitätsanalyse bev2-s3 liefert im Vergleich zu bev2 wieder keine signifikant andere Entwicklung. Die diesbezüglichen Zahlen sind Tabelle 36 bzw. Abbildung 36 zu entnehmen.

- Die relative Bedeutung der Absetzbarkeit von Schuldgeld ist in bev2 und bev3 geringer als in bev0, in bev6 aufgrund der höheren Geburtenziffer dagegen etwas höher.
- Das geringe Gesamtvolumen dieses Steuertatbestandes relativiert diese für bev6 identifizierte Problematik.

3.2.13 Sonderausgaben: Unterhaltsleistungen

Zur Summe der Einkünfte werden unter den sonstigen Einkünften auch die Einkünfte aus Unterhaltszahlungen gerechnet. Umgekehrt können Unterhaltsleistungen als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Bei der Berechnung, welche Steuereffekte auf die Abzugsfähigkeit von Unterhaltsleistungen zurückzuführen sind, müssen dementsprechend nicht nur zum Abzug gebrachte Unterhaltsleistungen, sondern auch erhaltene Unterhaltszahlungen berücksichtigt werden. Als von diesem Steuertatbestand Betroffene werden in Tabelle 37 also neben denjenigen, die Unterhaltsleistungen zum

Abzug bringen, auch diejenigen gezählt, die solche Leistungen zu versteuern haben.[19] Für die Berechnung wird unterstellt, dass die Höhe der Unterhaltszahlungen bzw. -leistungen auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen lediglich mit der Inflationsrate wächst, real also konstant bleibt. Bei Steuerpflichtigen, die den Höchstbetrag voll ausschöpfen gehen wir davon aus, dass sie dies auch nach der Erhöhung des Höchstbetrags im Zuge der Anpassung der steuerlichen Parameter tun. Zudem wird unterstellt, dass sich die altersspezifischen Bevölkerungsanteile der Verheirateten und Unverheirateten ebenfalls nicht ändern. Diese Anteile sind dem Mikrozensus des Jahres 2013 entnommen, vgl. Statistisches Bundesamt (2014). Die dargestellten Steuereffekte sind also eine Saldogröße aus sinkender Steuerlast derjenigen, die Unterhaltsleistungen zum Abzug bringen, und Zusatzlast derjenigen, die solche Leistungen als Einkünfte zu versteuern haben. Allgemein sind die Grenzsteuersätze der Unterhaltsleistenden dabei deutlich höher als die der Unterhaltsempfänger, so dass der Saldo der beiden Größen als Steuermindereinnahmen infolge der Berücksichtigung des Realsplittings von Geschiedenen interpretiert werden kann.

Die absoluten Unterschiede zwischen dem Szenario ohne und den Szenarien mit demografischen Veränderungen sind nicht groß. Die Mindereinnahmen sind in Szenario bev3 ab dem Jahr 2045 sichtbar geringer als in Szenario bev0. In Szenario bev2 ist dies erst im Jahr 2060 der Fall, und in Szenario bev6 sind die Mindereinnahmen ab dem Jahr 2045 sogar höher als in Szenario bev0. Grundsätzlich ist in den Szenarien mit demografischen Veränderungen die Zahl der Betroffenen ab dem Jahr 2045 geringer, während der Anteil der Unverheirateten und die Höhe der Unterhaltsleistungen auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen in allen Szenarien gleich sind. Der Rückgang der Betroffenen mit zu versteuernden Unterhaltsleistungen fällt dabei in allen Szenarien höher aus als der der Unterhaltsleistenden. Dies ist auch in der Ausweitung der Steuertatbestände begründet. Zwar wird der Höchstbetrag für die Abzugsfähigkeit von Unterhaltsleistungen ebenso wie die Tarifgrenzen angehoben, aber nicht alle Unterhaltsempfänger erhalten diesen Höchstbetrag. In solchen Fällen steigt der Grundfreibetrag im Zeitverlauf stärker als die real konstanten Unterhaltsleistungen, so dass sich für einige Steuerpflichtige auch mit Berücksichtigung der Unterhaltsleistungen keine positive Steuerschuld mehr ergibt.

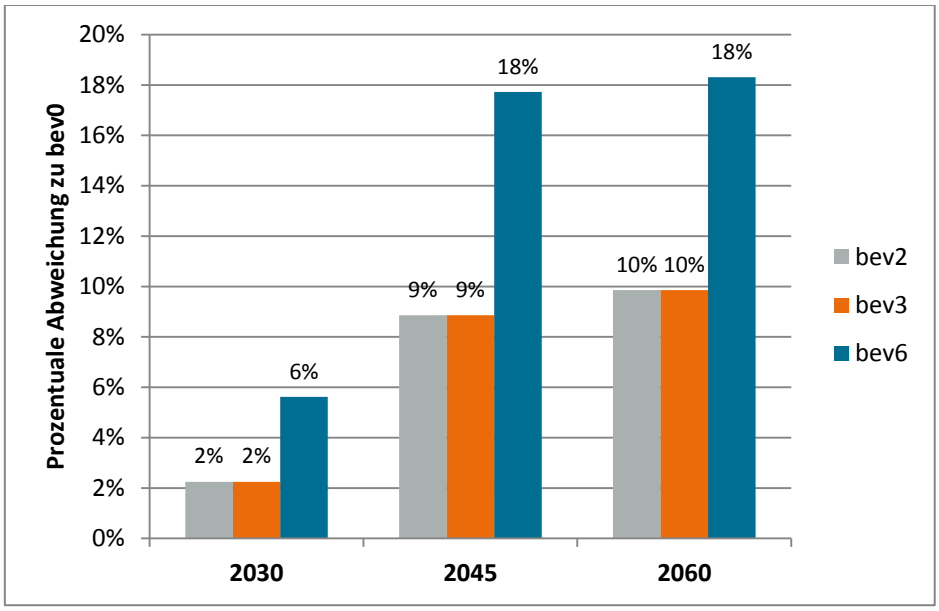
Während sich der absolute Steuereffekt im Zeitverlauf kaum ändert, sinkt seine relative Bedeutung gemessen am Gesamtsteueraufkommen kontinuierlich, in Szenario bev0 von 1,12 Promille auf 0,71 Promille im Jahr 2060. Wie Abbildung 37 verdeutlicht, fällt dieser Rückgang im Vergleich zu bev0 in allen anderen Szenarien weniger stark aus, so dass dieser Steuertatbestand einen relativen Bedeutungsgewinn erfährt. In Szenario bev6 liegt die relative Bedeutung im Jahr 2060 um 18 Prozent über bev0, in den Szenarien bev2 und bev3 jeweils um 10 Prozent. Der Haupteinfluss besteht darin, dass das Gesamtsteueraufkommen stärker steigt als die Steuermindereinnahmen, die auf den Abzug von Unterhaltsleistungen zurückzuführen

[19] Die Zahl der Betroffenen ist allerdings insgesamt nicht so groß, so dass sie auf 10 000 statt auf 100 000 gerundet angegeben werden.

sind, da für die Unterhaltsleistungen kein über die allgemeine Preisentwicklung hinausgehendes Wachstum unterstellt wird.

Tabelle 37: Unterhaltsleistungen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	330	320	330	350
bev2	330	320	330	320
bev3	330	320	320	300
bev6	330	330	360	360
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	1,12	0,89	0,79	0,71
bev2	1,14	0,91	0,86	0,78
bev3	1,15	0,91	0,86	0,78
bev6	1,14	0,94	0,93	0,84
Betroffene mit absetzbaren Unterhaltsleistungen in Tsd.				
bev0	180	190	190	190
bev2	190	190	180	160
bev3	190	190	170	150
bev6	190	190	190	180
Betroffene mit zu versteuernden Unterhaltsleistungen in Tsd.				
bev0	130	140	120	100
bev2	130	140	110	90
bev3	130	140	110	80
bev6	130	140	110	90



Gerundet auf volle Prozent.

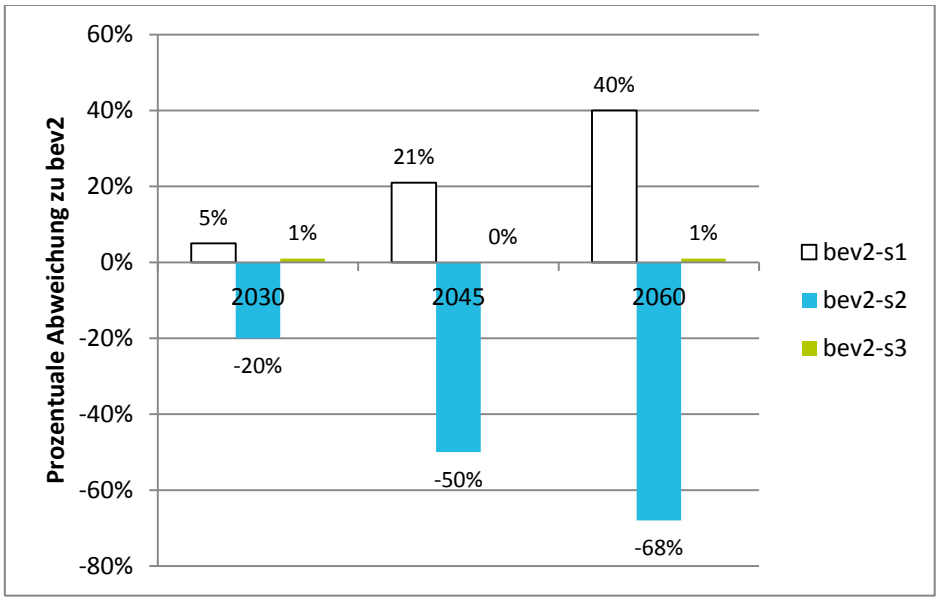
Abbildung 37: Unterhaltsleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Wie Tabelle 38 für die Sensitivitätsanalysen zeigt, weicht die absolute Entwicklung der Unterhaltsleistungen in Sensitivitätsanalysen bev2-s1 nur geringfügig von der in bev2 ab, das sich schlechter entwickelnde Steueraufkommen führt aber zu einem Anstieg der relativen Bedeutung des Steuertatbestandes um über 40 Prozent bis zum Jahr 2060. Auch in bev2-s1 ist dabei zu berücksichtigen, dass bei den Unterhaltsempfängern bedingt durch die schwächere Entwicklung ihrer anderen Einkünfte die steuerliche Wirkung durch Unterhaltsleistungen einem im Vergleich zu bev2 geringeren Grenzsteuersatz unterliegt und damit der den entstehenden Steuermindereinnahmen gegenzurechnende Effekt nur mit abgeschwächter Dynamik wirkt. In Sensitivitätsanalyse bev2-s3 sind auch bei der Entwicklung der relativen Bedeutung kaum Unterschiede gegenüber bev2 zu erkennen.

Tabelle 38: Unterhaltsleistungen – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	330	320	330	320
bev2-s1	330	320	330	330
bev2-s2	330	290	240	190
bev2-s3	330	320	330	340
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	1,14	0,91	0,86	0,78
bev2-s1	1,14	0,96	1,04	1,09
bev2-s2	1,14	0,73	0,43	0,25
bev2-s3	1,14	0,92	0,86	0,79
Betroffene mit absetzbaren Unterhaltsleistungen in Tsd.				
bev2	190	190	180	160
bev2-s1	190	190	180	160
bev2-s2	190	190	180	170
bev2-s3	190	190	180	170
Betroffene mit zu versteuernden Unterhaltsleistungen in Tsd.				
bev2	130	140	110	90
bev2-s1	140	140	110	70
bev2-s2	140	150	150	140
bev2-s3	130	140	120	90

Dagegen nimmt die Bedeutung der Unterhaltsleistungen in bev2-s2 bis zum Jahr 2060 stark ab, sowohl absolut als auch relativ. Im Vergleich zum Szenario bev2 ist der relative Steuereffekt im Jahr 2060 um 67 Prozent geringer. Hier ist in Erinnerung zu rufen, dass sich die Steuereffekte infolge der Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen als Saldo zwischen den Mindereinnahmen der zum Abzug gebrachten Unterhaltsleistungen und den Mehreinnahmen der zu versteuernden Unterhaltsleistungen ergeben. Insbesondere bei den zu versteuernden empfangenen Leistungen führt ein sich real nicht ändernder Steuertarif zu deutlich höheren Grenzsteuersätzen, wenn neben den Unterhaltsleistungen andere Einkünfte vorhanden sind, die im Zeitablauf real steigen. Umgekehrt ergibt eine Auswertung des FAST-Modells zum Fortschreibungsstand 2015, dass die gesamten Unterhaltsleistungen bereits heute gut zur Hälfte von Steuerpflichtigen aufgewendet werden, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, so dass Steigerungen der realen Einkünfte bei einem konstanten Steuertarif nicht zu sich ändernden Grenzsteuersätzen und damit auch nicht zu steigenden Steuererleichterungen bei der Absetzbarkeit der Unterhaltsleistungen führen. Im Saldo von absetzbaren und zu versteuernden Unterhaltsleistungen sinkt der Gesamtsteuereffekt daher in bev2-s2 besonders stark, verglichen mit bev2 bis zum Jahr 2060 relativ um 68 Prozent, wie Abbildung 38 zu entnehmen ist.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 38: Unterhaltsleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen

- Im Vergleich zu bev0 nimmt die relative Bedeutung des Saldos aus steuerlicher Absetzbarkeit von Unterhaltszahlungen und Versteuerung empfangener Unterhaltsleistungen in den Demografieszenarien zu, da das Gesamtsteueraufkommen weniger stark steigt.
- Eine schwächere Entwicklung am Arbeitsmarkt führt in Relation zu bev2 zu einer deutlich größeren Bedeutung dieses Steuertatbestandes gemessen am deutlich geringeren Gesamtsteueraufkommen.

3.2.14 Sonderausgaben: private Altersvorsorge

Neben § 10 EStG, der die bereits beschriebenen Arten von Sonderausgaben auflistet, regelt § 10a EStG die Förderung der privaten Altersvorsorge, d.h. der Vorsorge in Form von Riester-Verträgen. Sowohl eigene Beiträge als auch die Zulagen, auf die aufgrund der eigenen Beiträge ein Anspruch besteht, können als Sonderausgaben bis zu einem Höchstbetrag von aktuell 2 100 Euro geltend gemacht werden. Falls dies günstiger ist als die Inanspruchnahme von Zulagen, erhöhen die Zulagen, ähnlich wie das Kindergeld bei Inanspruchnahme des Kinderfreibetrags, die Einkommensteuer. Die Zahl der Riester-Verträge ist seit Verabschiedung des Altersvermögensgesetzes im Jahr 2001 stetig gestiegen; in den letzten Jahren hat dieser Anstieg aber an Dynamik verloren.[20] Für die Berechnungen wird daher unterstellt, dass der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der mittelbar Zulagenberechtigten mit Riester-Verträgen ab dem

[20] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015).

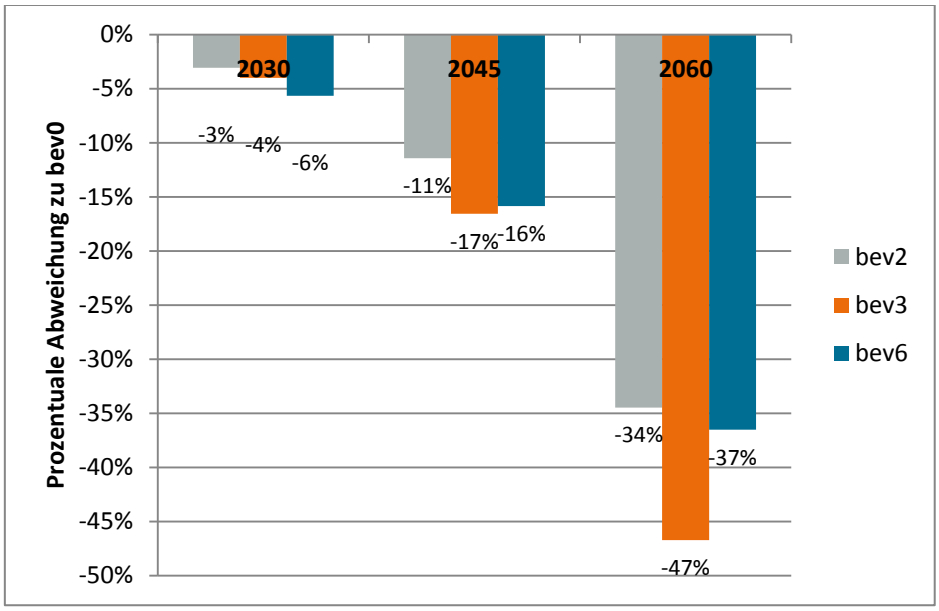
Jahr 2015 nicht mehr ansteigt und dass dieser Anteil in allen Szenarien identisch ist. Zudem wird unterstellt, dass ab dem Jahr 2030 alle Kinderzulagen für Kinder gezahlt werden, die im Jahr 2008 oder später geboren wurden.[21] Aktuell beträgt die Zulage für diese Kinder 300 Euro jährlich, für bis einschließlich dem Jahr 2007 geborene Kinder hingegen nur 185 Euro.

Tabelle 39: Riester-Beiträge

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	1.350	1.500	1.800	2.170
bev2	1.340	1.440	1.440	1.200
bev3	1.340	1.410	1.320	920
bev6	1.340	1.410	1.400	1.210
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	4,63	4,25	4,29	4,41
bev2	4,61	4,12	3,80	2,89
bev3	4,61	4,08	3,58	2,35
bev6	4,61	4,01	3,61	2,80
Betroffene in Tsd.				
bev0	4.000	3.700	3.400	3.200
bev2	4.000	3.500	2.800	2.000
bev3	4.000	3.400	2.600	1.600
bev6	4.000	3.500	2.700	2.000

Die absoluten steuerlichen Effekte aus der Berücksichtigung von Riester-Beiträgen erhöhen sich auch bei einer konstanten Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten aufgrund der positiven Wirtschaftsentwicklung, da der Mindesteigenbeitrag an die individuellen Einnahmen gekoppelt ist und auch der Höchstbetrag durch die von uns unterstellte Ausweitung des Steuertatbestandes steigt. In Tabelle 39 ist aber auch zu erkennen, dass der demografische Wandel in allen Szenarien zu einer Verringerung des Steuereffektes im Vergleich zu bev0 sowohl absolut als auch relativ führt. Dieser Rückgang setzt im Zeitablauf aber vergleichsweise spät ein, wenn sich die Zahl der Steuerpflichtigen, die auch rentenversicherungspflichtig sind, deutlich verringert. In Szenario bev3 ist die Minderung am stärksten ausgeprägt. Wie Abbildung 39 verdeutlicht, kommt es in bev3 bis zum Jahr 2060 dazu, dass der relative Steuereffekt um 47 Prozent unter dem des Szenarios bev0 liegt.

[21] Für Kinder, die vor 2008 geboren wurden und damit im Jahr 2030 volljährig sind, können steuerpflichtige Riester-Sparerinnen und -Sparer weiterhin Zulagen bekommen, wenn diese Kinder noch kindergeldberechtigt sind.



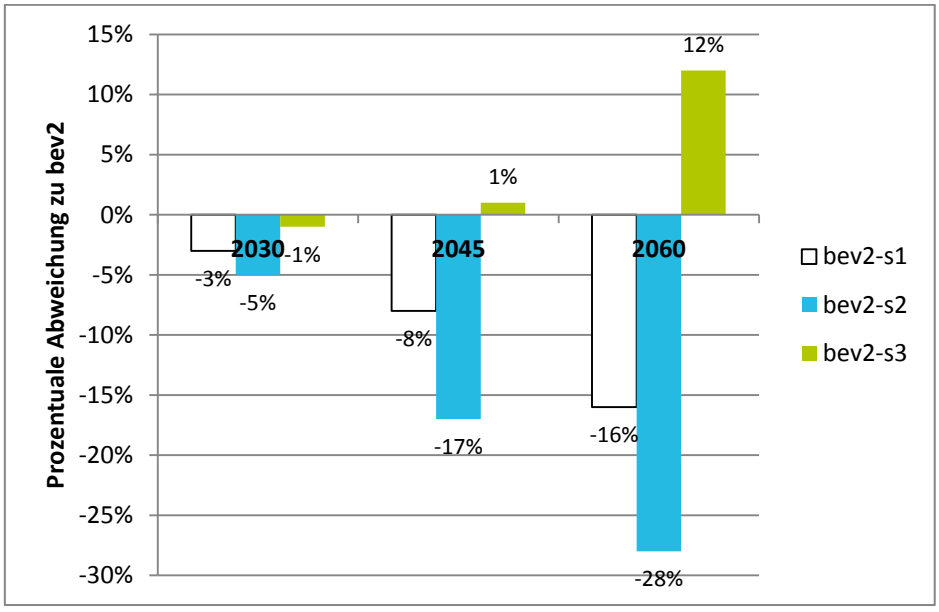
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 39: Riester-Beiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Im Rahmen unserer Sensitivitätsanalysen wird überprüft, inwieweit sich die Ergebnisse durch alternative Annahmen verändern. Die entsprechenden Ergebnisse sind in Tabelle 40 und Abbildung 40 zusammengefasst: Sensitivitätsanalyse bev2-s1 führt aufgrund der pessimistischen Arbeitsmarktentwicklung zu einer deutlich geringeren Relation zwischen Steuereffekt und Steueraufkommen als Szenario bev2, und auch hier setzt der Effekt erst nach dem Jahr 2030 in stärkerem Maße ein. In Sensitivitätsanalyse bev2-s2 kommt es zu steigenden absoluten Effekten, da die insgesamt wachsenden Einkünfte ebenfalls steigende Grenzsteuersätze zum Ergebnis haben. Infolge dessen führt die Günstigerprüfung zwischen Zulagengewährung und direkter Absetzbarkeit in immer mehr Fällen dazu, dass die Vorsorgebeiträge direkt von der Steuer abzusetzen sind. Insgesamt ist hier eine wachsende Dynamik zu erkennen: Für das Jahr 2060 zeigt sich, dass die Zahl der Fälle, in denen die Absetzbarkeit günstiger als die Zulagengewährung ist, im Vergleich zu bev2 um über 50 Prozent höher liegt. Gleichwohl ist die Bedeutung des Steuertatbestandes gemessen am Gesamtsteueraufkommen im Vergleich zu bev2 um 28 Prozent niedriger. Das deutlich steigende Steueraufkommen überkompensiert also selbst die kräftig steigende Fallzahl, ähnlich wie dies schon bei der Wirkung der Kinderfreibeträge festgestellt werden konnte. In Sensitivitätsanalyse bev2-s3 schließlich nehmen die Riester-Beiträge eine im Vergleich zu bev2 etwas größere Bedeutung ein, die vergleichsweise spät einsetzt. Da die Zuwanderer durchschnittlich jünger als die einheimische Bevölkerung und zu einem großen Anteil erwerbstätig sind, erhöht die Zuwanderung den Bevölkerungsanteil, der Riester-Beiträge zahlt.

Tabelle 40: Riester-Beiträge – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	1.340	1.440	1.440	1.200
bev2-s1	1.340	1.320	1.100	730
bev2-s2	1.340	1.580	1.770	1.580
bev2-s3	1.340	1.430	1.500	1.420
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	4,61	4,12	3,80	2,89
bev2-s1	4,61	4,00	3,49	2,43
bev2-s2	4,61	3,92	3,15	2,08
bev2-s3	4,61	4,08	3,85	3,24
Betroffene in Tsd.				
bev2	4.000	3.500	2.800	2.000
bev2-s1	4.000	3.300	2.400	1.500
bev2-s2	4.000	3.800	3.700	3.100
bev2-s3	4.000	3.500	2.900	2.300



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 40: Riester-Beiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens - Sensitivitätsanalysen

- Der Sonderausgabenabzug für Riester-Verträge verliert verglichen mit bev0 in allen Szenarien durch den Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen erheblich an Bedeutung.
- Dieser Effekt ist im Jahr 2060 am deutlichsten spürbar.
- Ohne Anpassung der Parameter des Steuerrechts nimmt ein Großteil der Steuerpflichtigen im Rahmen der Günstigerprüfung die direkte Absetzbarkeit der Vorsorgebeiträge in Anspruch. Aber auch unter dieser Prämisse nimmt die relative Bedeutung des Steuertatbestandes im Vergleich zu bev2 ab.

3.2.15 Sonderausgaben: Spenden und Mitgliedsbeiträge

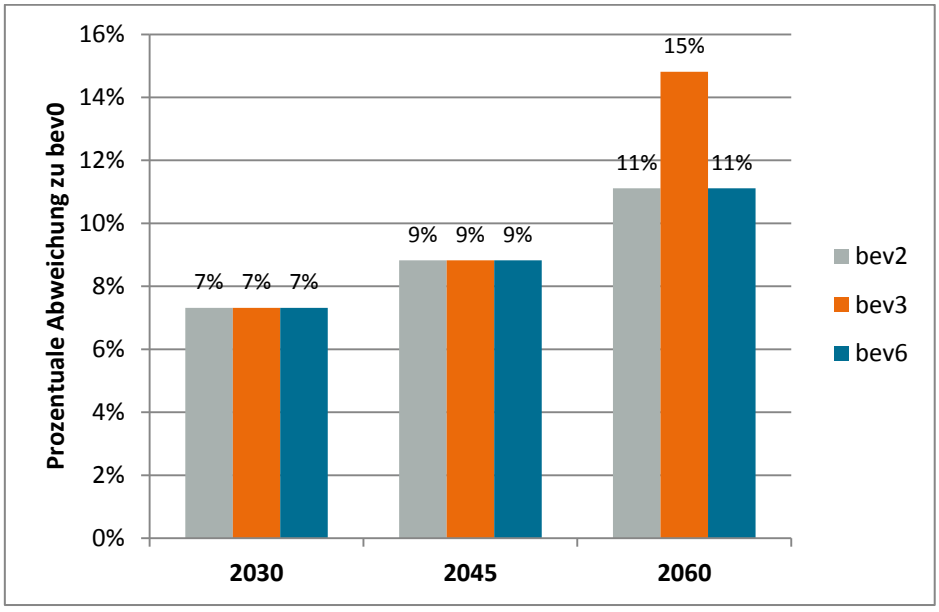
Nach § 10b EStG sind schließlich Spenden und Mitgliedsbeiträge für bestimmte, steuerbegünstigte Zwecke als Sonderausgaben abziehbar. Tabelle 41 zeigt die Steuereffekte aufgrund von Sonderausgaben für Spenden und Mitgliedsbeiträge. Gemessen am gesamten Steueraufkommen nimmt ihre Bedeutung in den nächsten Jahrzehnten in allen Szenarien kontinuierlich ab. Die absolute Höhe des Steuereffektes und die Zahl der Betroffenen nehmen jedoch bis zum Jahr 2030 zu. Eine weitere Auswertung der FAST-Daten hat gezeigt, dass die durchschnittlich geltend gemachten Spenden bei Steuerpflichtigen mit Alterseinkünften und bei Steuerpflichtigen im Alter von über 65 Jahren besonders hoch sind. [22] Bei diesen Steuerpflichtigen nehmen aufgrund der zunehmenden Rentenbesteuerung die Einkünfte überproportional zu, so dass bei einigen trotz der Erhöhung des Grundfreibetrags vor Abzug von Spendenzahlungen erstmals eine positive Steuerschuld entstehen würde. Im Verlauf des betrachteten Zeitraums entfällt der Effekt einer zunehmenden Besteuerung von Alterseinkommen, und die weitere Ausdehnung des Tarifverlaufs führt wieder zu einer sinkenden Fallzahl. Bedingt durch das zunehmende Gesamtaufkommen sinkt die Relation von Steuereffekt zum Gesamtaufkommen.

Der demografische Wandel führt in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 zu einem relativen Anstieg der Bedeutung der Spenden und Mitgliedsbeiträge gegenüber bev0. Besonders stark ändert sich die Relation in Szenario bev3. Auch dies ist damit zu erklären, dass ältere Steuerpflichtige in stärkerem Umfang Spenden steuerlich geltend machen. Die Zahl der Betroffenen liegt unter der in bev0, auch deshalb, weil die niedrigeren Rentenwerte dazu führen, dass weniger Steuerpflichtige ein zu versteuerndes Einkommen über dem erhöhten Grundfreibetrag aufweisen und vom Spendenabzug überhaupt profitieren können.

[22] Eine Auswertung des FAST-Modells ergibt, dass im Jahr bei etwa 24 Prozent aller Steuerpflichtigen die ältere Person wenigstens 60 Jahre alt ist. Der Beitrag dieser Steuerpflichtigen zum insgesamt deklarierten Spendenaufkommen beträgt 45 Prozent.

Tabelle 41: Spenden und Mitgliedsbeiträge

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	1.370	1.440	1.400	1.340
bev2	1.390	1.550	1.390	1.260
bev3	1.390	1.530	1.360	1.200
bev6	1.390	1.560	1.420	1.300
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	4,7	4,1	3,4	2,7
bev2	4,8	4,4	3,7	3,0
bev3	4,8	4,4	3,7	3,1
bev6	4,8	4,4	3,7	3,0
Betroffene in Tsd.				
bev0	6.900	7.200	7.000	6.500
bev2	7.000	7.500	6.700	5.900
bev3	7.000	7.400	6.500	5.500
bev6	7.000	7.500	6.800	6.000



Gerundet auf volle Prozent.

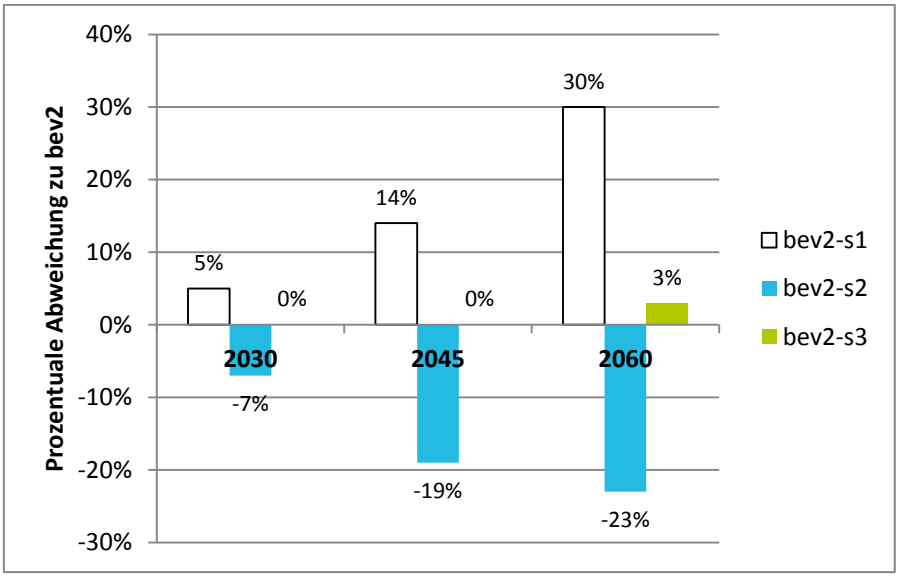
Abbildung 41: Spenden und Mitgliedsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

In Sensitivitätsanalyse bev2-s1 führt die weniger positive Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens dazu, dass die relative Bedeutung steigt, wie in Abbildung 42 deutlich zu sehen ist, obwohl sich die absolute Bedeutung kaum von bev2 unterscheidet. Umgekehrt ist das höhere Steueraufkommen in bev2-s2 dafür verantwortlich, dass die Bedeutung der Spenden und Mitgliedsbeiträge im Zeitverlauf trotz der höheren

absoluten Bedeutung deutlich abnimmt. Die Ergebnisse von Sensitivitätsanalyse bev2-s3 unterscheiden sich kaum von denen des Szenarios bev2.

Tabelle 42: Spenden und Mitgliedsbeiträge - Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	1.390	1.550	1.390	1.260
bev2-s1	1.390	1.520	1.330	1.160
bev2-s2	1.390	1.660	1.700	1.720
bev2-s3	1.390	1.560	1.430	1.340
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	4,8	4,4	3,7	3,0
bev2-s1	4,8	4,6	4,2	3,9
bev2-s2	4,8	4,1	3,0	2,3
bev2-s3	4,8	4,4	3,7	3,1
Betroffene in Tsd.				
bev2	7.000	7.500	6.700	5.900
bev2-s1	7.000	7.400	6.500	5.400
bev2-s2	7.000	7.900	7.900	7.600
bev2-s3	7.000	7.500	7.000	6.300



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 42: Spenden und Mitgliedsbeiträge – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Verglichen mit bev0 steigt die relative Bedeutung der Spenden und Mitgliedsbeiträge in bev2, bev6 und am stärksten in bev3 bis zum Jahr 2060 kontinuierlich an, da ältere Steuerpflichtige in stärkerem Umfang Spenden steuerlich geltend machen.
- Die relative Bedeutung dieses Steuertatbestands ist jedoch eher gering.

3.2.16 Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung

Untersucht werden in dieser Analyse Steuertatbestände, die eine Minderung des Steueraufkommens verursachen und gegebenenfalls zukünftig zu Steuerausfällen in signifikanter Höhe führen können. Die Bedeutung der einzelnen Einkünfte für das Steueraufkommen wird nicht untersucht. Eine Ausnahme stellen die Bedeutung der Leibrenten sowie die Entwicklung der Einnahmen aus den sogenannten Riester-Verträgen dar. Dies erfolgt einerseits, weil den Alterseinkünften im demografischen Wandel eine größere Rolle zukommt, und zum anderen, weil der Besteuerungsanteil bei den Leibrenten in den kommenden Jahren sukzessive ansteigt. Methodisch ist anzumerken, dass der Effekt einer Besteuerung einzelner Einkünfte quantifiziert wird, indem die sich jeweils mit und ohne die betrachtete Einkunftsart ergebende Steuerlast miteinander verglichen wird. Analog zur Schätzung aller hier analysierten Steuertatbestände läuft diese Vorgehensweise im Endeffekt also auf eine Grenzwertbetrachtung hinaus.[23]

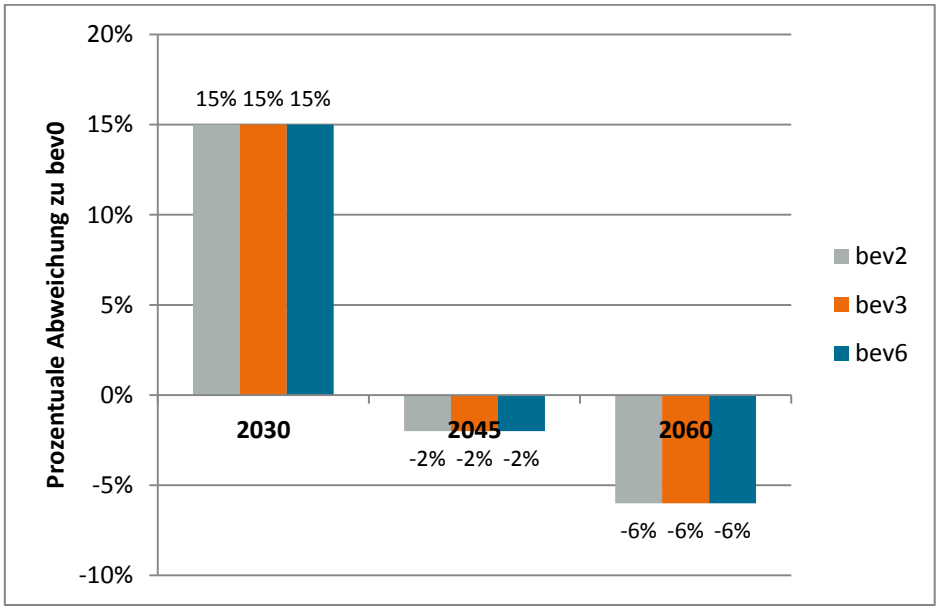
Während sich, wie oben beschrieben, der Umfang der Absetzbarkeit von Vorsorgeaufwendungen, insbesondere von Altersvorsorgeaufwendungen, mit Inkrafttreten des Alterseinkünftegesetzes im Jahr 2005 deutlich erhöht hat, steigt der Besteuerungsanteil gesetzlicher Renten von 50 Prozent im Jahr 2005 bis zum Jahr 2020 um jährlich 2 Prozentpunkte und danach jährlich um 1 Prozentpunkt an, so dass im Jahr 2040 ein Besteuerungsanteil von 100 Prozent erreicht ist. Zukünftige Riester-Renten, die im nächsten Abschnitt thematisiert werden, werden dagegen nach § 22 Nr. 5 EStG voll besteuert.

Tabelle 43 zeigt die Steuereinnahmen, die durch die Besteuerung von gesetzlichen Renten nach § 22 Nr. 1 EStG entstehen. Der beobachtete ausgeprägte Anstieg der Steuereinnahmen gegenüber dem Jahr 2015 selbst im Szenario ohne demografische Veränderungen hat mehrere Gründe. Zum einen erhöht sich der durchschnittliche Rentenzahlbetrag, zum anderen steigt der Besteuerungsanteil der gesetzlichen Renten bis zum Jahr 2040. In den Szenarien mit demografischen Veränderungen kommt hinzu, dass sich die Zahl der Rentnerinnen und Rentner bis zum Jahr 2030 deutlich erhöht und erst in den Folgejahren wieder zurückgeht. Dementsprechend liegen die Steuereinnahmen im Jahr 2030 über denen im Szenario ohne demografische Veränderungen, im Jahr 2060 dagegen weit darunter.

[23] Alternativ könnte die jeweilige Einkunftsart in Beziehung zur Summe der Einkünfte gesetzt werden und diese Relation auf die Steuerlast bezogen werden, um den Effekt zu berechnen.

Tabelle 43: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	6.600	14.270	25.190	31.110
bev2	6.710	16.180	22.510	24.540
bev3	6.710	15.840	21.770	22.970
bev6	6.710	16.290	22.970	25.700
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	23	40	60	63
bev2	23	46	59	59
bev3	23	46	59	59
bev6	23	46	59	59
Betroffene in Tsd.				
bev0	4.600	5.700	5.900	5.800
bev2	4.700	6.700	6.700	6.100
bev3	4.700	6.700	6.600	5.900
bev6	4.700	6.700	6.700	6.100



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 43: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Relativ zum Steueraufkommen ist die Bedeutung der Besteuerung der Renten im Jahr 2030 in den Szenarien mit demografischen Veränderungen ebenfalls höher als in Szenario bev0. Im Jahr 2060 ist sie in allen Szenarien geringer als in Szenario bev0, obwohl die Zahl der von der Besteuerung betroffenen Steuerpflichtigen höher liegt. Dies liegt an der geringeren durchschnittlichen Rentenhöhe auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen in Verbindung mit der Progressivität des Steuertarifs. Die Entwicklung der

relativen Bedeutung des Steuertatbestandes im Verhältnis zum Szenario bev0 wird in Abbildung 43 veranschaulicht.

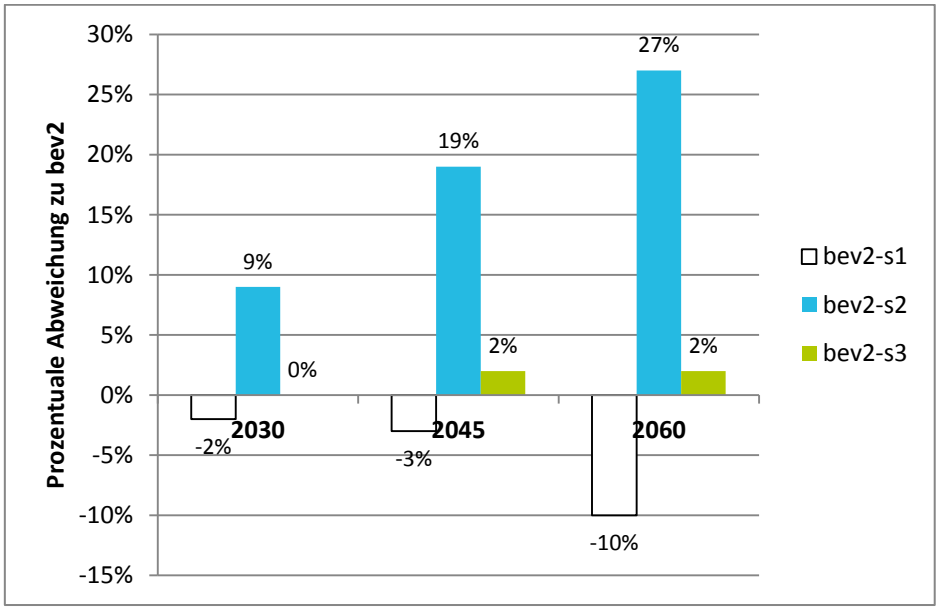
In Sensitivitätsanalyse bev2-s1 nimmt die Bedeutung der Besteuerung von Leibrenten nach dem Kohortenprinzip im Vergleich zum Szenario bev2 ab. Der Grund besteht darin, dass die vergleichsweise schlechte Entwicklung am Arbeitsmarkt zu geringeren Rentenansprüchen führt. Wie Abbildung 44 verdeutlicht, sinkt der relative Effekt daher im Zeitverlauf, bis er im Jahr 2060 etwa 10 Prozent unter dem in bev2 liegt.

In bev2-s2 steigt die Bedeutung der Besteuerung von Leibrenten stärker an als im Vergleichsszenario bev2 mit gleicher demografischer Entwicklung. Der Grund hierfür liegt im progressiven Steuertarif und einer Konzentration von Steuerpflichtigen mit Alterseinkünften in den unteren Einkommensgruppen. Verzichtet der Gesetzgeber auf eine über die reale Entwicklung der Einkünfte hinausgehende Tarifanpassung, landen bis zum Jahr 2060 sehr viele Steuerpflichtige, die sich im Jahr 2015 mit ihrem zu versteuernden Einkommen noch in den Progressionszonen befinden, im Bereich des Spitzensteuersatzes. Infolge des konstanten Grenzsteuersatzes steigt ihre durchschnittliche Steuerbelastung bei steigenden Realeinkünften nur noch geringfügig an. Steuerpflichtige mit geringen zu versteuernden Einkünften hingegen befinden sich auch bei einem kontinuierlichem Anstieg der realen Einkünfte noch länger im Tarifbereich mit steigenden Grenzsteuersätzen – entsprechend steigt ihre Durchschnittssteuerlast stärker an. In Tabelle 44 ist daher zu erkennen, dass die Bedeutung der Alterseinkünfte für das Steueraufkommen in bev2-s2 steigt, obgleich durch die fehlende Ausweitung der Steuertatbestände generell alle Steuerpflichtigen stärker belastet sind. Darüber hinaus führt bei Steuerpflichtigen, die neben den Alterseinkünften weitere Einkünfte haben, der Effekt eines höheren Grenzsteuersatzes in bev2-s2 ebenfalls zu einem etwas stärkeren Anstieg der Steuerlast.

Sensitivitätsanalyse bev2-s3 ist durch eine höhere jährliche Nettozuwanderung gekennzeichnet, welche der Bevölkerungsalterung vorübergehend entgegenwirkt. Im Jahr 2030 ist der absolute steuerliche Effekt sogar etwas geringer als in Szenario bev2. In diesem Jahr sind beispielsweise die durchschnittlichen Entgeltpunkte der Rentnerinnen und Rentner geringer. Zum einen sind die Entgeltpunkte von Zugewanderten, die im Jahr 2030 bereits in Rente sind, relativ gering. Zum anderen ergibt sich aus den Prognosen der Makromodelle ein größerer Anteil von Menschen, die vor dem gesetzlichen Renteneintrittsalter in Rente gehen. Bis zum Jahr 2060 ergibt sich zwar ein höherer absoluter Effekt der Rentenbesteuerung, der sich gemessen am Gesamtsteueraufkommen jedoch kaum von dem des Szenarios bev2 unterscheidet.

Tabelle 44: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	6.710	16.180	22.510	24.540
bev2-s1	6.710	15.040	17.920	15.910
bev2-s2	6.710	19.970	39.430	57.120
bev2-s3	6.710	16.110	23.260	26.180
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	23	46	59	59
bev2-s1	23	45	57	53
bev2-s2	23	50	70	75
bev2-s3	23	46	60	60
Betroffene in Tsd.				
bev2	4.700	6.700	6.700	6.100
bev2-s1	4.700	6.600	6.300	5.300
bev2-s2	4.700	7.200	7.800	7.700
bev2-s3	4.700	6.700	6.800	6.400



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 44: Besteuerung von Leibrenten mit Kohortenbesteuerung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

An dieser Stelle bietet es sich an, die Steuermehreinnahmen durch die Besteuerung von Renten den Steuermindereinnahmen durch die Abzugsfähigkeit von Rentenversicherungsbeiträgen (vgl. Kapitel 3.2.7) gegenüberzustellen. Während die Steuermindereinnahmen in Szenario bev0 von 22,3 Milliarden Euro im Jahr 2015 auf 66,7 Milliarden Euro im Jahr 2060 anwachsen, steigen die Steuermehreinnahmen von 6,6 Milliarden Euro im Jahr 2015 auf 31,1 Milliarden Euro im Jahr 2060 an. Der Übergang zur

nachgelagerten Besteuerung führt also im Saldo zu erheblichen Steuermindereinnahmen, die im Zeitverlauf noch weiter anwachsen. Auch die Differenz der relativen steuerlichen Effekte wächst in bev0 von 5,3 Prozent des Gesamtsteueraufkommens im Jahr 2015 auf 7,2 Prozent im Jahr 2060 an.

Dieses Ungleichgewicht verstärkt sich in den Szenarien mit demografischen Änderungen – in bev2 wächst die Differenz auf 11,8 Prozent, in bev3 auf 12,3 Prozent und in bev6 auf 11,2 Prozent des jeweiligen Gesamtsteueraufkommens. Im Szenario mit einer besonders alten Bevölkerung ist die Differenz der relativen steuerlichen Effekte im Jahr 2060 am stärksten ausgeprägt. Der dauerhaft vorhandene negative Saldo lässt sich damit erklären, dass die Steuerpflichtigen während des Erwerbslebens in der Regel höhere Einkünfte aufweisen als später, wenn die Alterseinkünfte die hauptsächliche oder alleinige Einkunftsart darstellen. Entsprechend führen höhere Grenzsteuersätze bei der Absetzbarkeit der Altersvorsorgeaufwendungen zu einem größeren Steuereffekt als die spätere Besteuerung der aus diesen Vorsorgeaufwendungen begründeten Einkünfte, die in vielen Fällen zu einer geringen Steuerschuld führen oder, wenn sie unterhalb des Grundfreibetrags liegen, gar nicht steuerbelastet sind.

Beim Vergleich der beiden Steuertatbestände im zeitlichen Verlauf ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Entwicklung des Saldos stark von der Entwicklung des Steuertarifs beeinflusst ist. Sensitivitätsanalyse bev2-s2 macht das deutlich: Hier verringert sich der Saldo von 5,4 Prozent des Gesamtsteueraufkommens im Jahr 2015 auf 3,2 Prozent im Jahr 2060, weil ohne Anpassung der Tarifparameter, wie bereits beschrieben, insbesondere diejenigen, die Alterseinkünfte beziehen, mit einer relativ stärker steigenden Steuerlast konfrontiert sind. Damit wird deutlich, dass die den Tarif betreffenden gesetzgeberischen Maßnahmen einen großen Einfluss auf die Entwicklung der Lücke haben. Gleichwohl besteht diese auch dann dauerhaft, wenn von Tarifanpassungen, die über die Preisentwicklung hinausgehen, abgesehen wird.

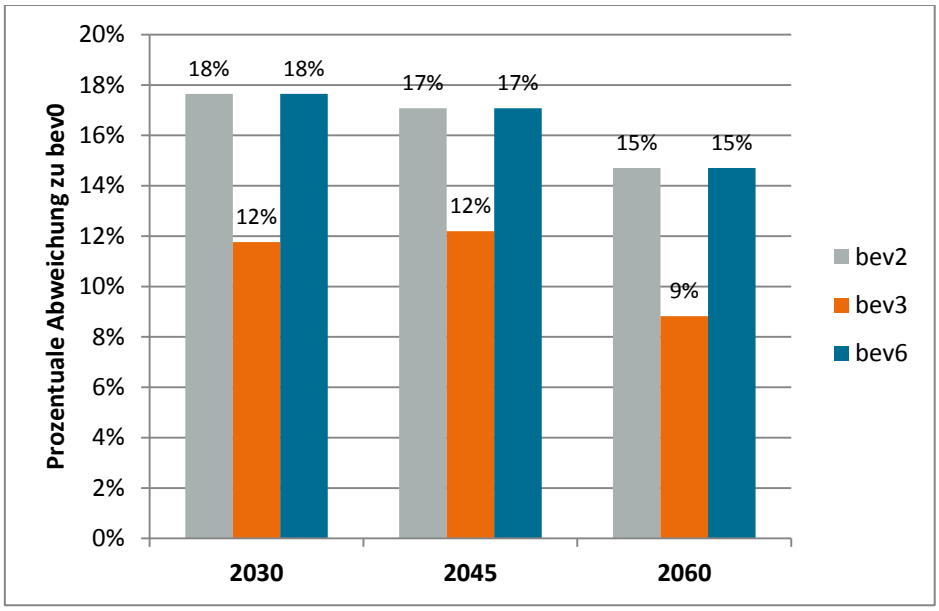
- In Relation zum Gesamtsteueraufkommen liegt der Effekt aus der Kohortenbesteuerung der Leibrenten im Jahr 2030 aufgrund des steigenden Besteuerungsanteils der gesetzlichen Renten sehr stark über dem des Jahres 2015, und auch 2045 steigt dieser Effekt weiter.
- Zwischen den Szenarien bev2, bev3 und bev6 gibt es kaum Unterschiede; verglichen mit bev0 nimmt die Bedeutung aus der Besteuerung der Leibrenten zunächst deutlich zu, liegt aber 2060 unter bev0, da der Effekt weniger stark steigender Alterseinkünfte in Verbindung mit dem progressiven Steuertarif den der wachsenden Zahl an Bezieherinnen und Beziehern dieser Einkünfte übertrifft.
- In allen Jahren und allen Szenarien bleiben die Steuereinnahmen aus der Kohortenbesteuerung weit unter den Steuermindereinnahmen, die aus dem Sonderausgabenabzug der Rentenversicherungsbeiträge entstehen.

3.2.17 Besteuerung von Riester-Renten

Während der Bezug einer Riester-Rente nach § 22 Nr. 5 EStG am aktuellen Rand faktisch nicht zu beobachten ist, gehen wir für unsere Analyse davon aus, dass der Anteil der Steuerpflichtigen, die zukünftig eine Riester-Rente erhalten werden, bis zum Jahr 2045 sukzessive steigen wird und danach auf einem konstanten Niveau verharrt. Dementsprechend ist bis zum Jahr 2045 ein erheblicher Anstieg des Effektes der Besteuerung von Riester-Renten zu beobachten. Tabelle 45 verdeutlicht dies. Bis zum Jahr 2060 verringert sich der Effekt dann wieder etwas, was auf die Entwicklung der Zahl der Betroffenen zurückzuführen ist. In den Szenarien mit demografischen Veränderungen ist der Verlauf ähnlich wie in Szenario bev0. Der Rückgang vom Jahr 2045 zum Jahr 2060 ist jedoch deutlicher ausgeprägt, da die Zahl der Steuerpflichtigen mit einer gesetzlichen Rente und damit die Zahl der potenziellen Empfänger einer Riester-Rente zwischen dem Jahr 2045 und dem Jahr 2060 sinkt. Dennoch bleibt die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen in den Demografieszenarien höher als in Szenario bev0. Die absolute Höhe des steuerlichen Effektes ist mit Ausnahme von bev3 in allen Demografieszenarien vergleichbar mit der des Szenarios bev0. Da das Steueraufkommen in sämtlichen demografischen Szenarien kleiner ausfällt, ist die relative Bedeutung des Steuertatbestandes aber höher. Abbildung 45 stellt die relative Abweichung in der Bedeutung gegenüber Szenario bev0 grafisch dar.

Tabelle 45: Besteuerung von Riester-Renten

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	0	590	1.720	1.650
bev2	0	720	1.840	1.620
bev3	0	660	1.680	1.440
bev6	0	720	1.860	1.670
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	0,0	1,7	4,1	3,4
bev2	0,0	2,0	4,8	3,9
bev3	0,0	1,9	4,6	3,7
bev6	0,0	2,0	4,8	3,9
Betroffene in Tsd.				
bev0	0	800	2.100	2.000
bev2	0	900	2.400	2.100
bev3	0	900	2.300	2.100
bev6	0	900	2.400	2.200



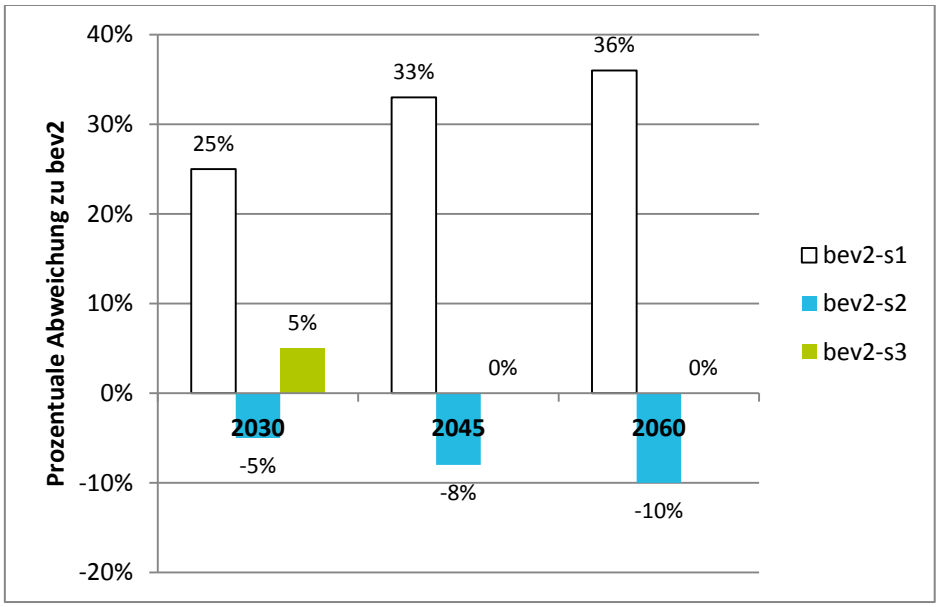
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 45: Besteuerung von Riester-Renten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Die Ergebnisse von Sensitivitätsanalyse bev2-s1, die Tabelle 46 entnommen werden können, weichen deutlich von denen des Szenarios bev2 ab. So kommt es bei gegenüber bev2 vergleichbaren Betroffenenzahlen in den Jahren 2030 und 2045 absolut zu höheren Effekten. Begründen lässt sich dies durch die unterstellte Nominalverzinsung der Riester-Renten, die über alle Szenarien und Sensitivitätsanalysen hinweg, entsprechend der Annahmen des Alterssicherungsberichts (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2012), konstant bei 4 Prozent liegt. Aufgrund einer weniger dynamischen Preisentwicklung in Sensitivitätsanalyse bev2-s1 (vgl. Tabelle 4) ergibt sich gegenüber Szenario bev2 eine höhere Realverzinsung der angesparten Riester-Beiträge. Erst im Jahr 2060 wird diese höhere Realverzinsung durch eine dann deutlich geringere Summe der in der Vergangenheit angesparten Beiträge überkompensiert. Bezogen auf das insgesamt in der Sensitivitätsanalyse bev2-s1 geringere Steueraufkommen ergibt sich dennoch eine deutlich höhere Bedeutung des Steuertatbestands. Dies zeigt sich auch in der Abbildung 46, welche die relative Bedeutung im Vergleich zu bev2 wiedergibt. Der diesbezügliche Wert für die Sensitivitätsanalyse bev2-s1 liegt bei 25 Prozent im Jahr 2030 und steigt bis zum Jahr 2060 auf 36 Prozent an. Bezogen auf die absoluten Effekte wie auch auf die Betroffenenzahlen sticht Sensitivitätsanalyse bev2-s2 heraus, da bei der gegebenen positiven Entwicklung der realen Einkünfte und bei konstanten steuerlichen Parametern höhere Grenzsteuersätze zum Tragen kommen. Sensitivitätsanalyse bev2-s3 unterscheidet sich ab dem Jahr 2045 lediglich hinsichtlich des absoluten Effektes von Szenario bev2.

Tabelle 46: Besteuerung von Riester-Renten – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	0	720	1.840	1.620
bev2-s1	0	830	2.020	1.590
bev2-s2	0	780	2.480	2.660
bev2-s3	0	720	1.880	1.710
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	0,0	2,0	4,8	3,9
bev2-s1	0,0	2,5	6,4	5,3
bev2-s2	0,0	1,9	4,4	3,5
bev2-s3	0,0	2,1	4,8	3,9
Betroffene in Tsd.				
bev2	0	900	2.400	2.100
bev2-s1	0	900	2.300	1.900
bev2-s2	0	1.000	2.700	2.700
bev2-s3	0	900	2.400	2.200



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 46: Besteuerung von Riester-Renten – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die relative Bedeutung der Besteuerung der Riester-Renten steigt bis zum Jahr 2045 aufgrund der steigenden Zahl von Empfängerinnen und Empfängern an, sinkt dann aber entsprechend der sinkenden Zahl von Empfängerinnen und Empfängern wieder.
- Verglichen mit bev0 ist die relative Bedeutung der Besteuerung der Riester-Renten in bev2, bev6, und in geringerem Maße auch in bev3, höher. Hier ist die höhere Zahl von Empfängerinnen und Empfängern solcher Renten maßgeblich.

3.2.18 Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

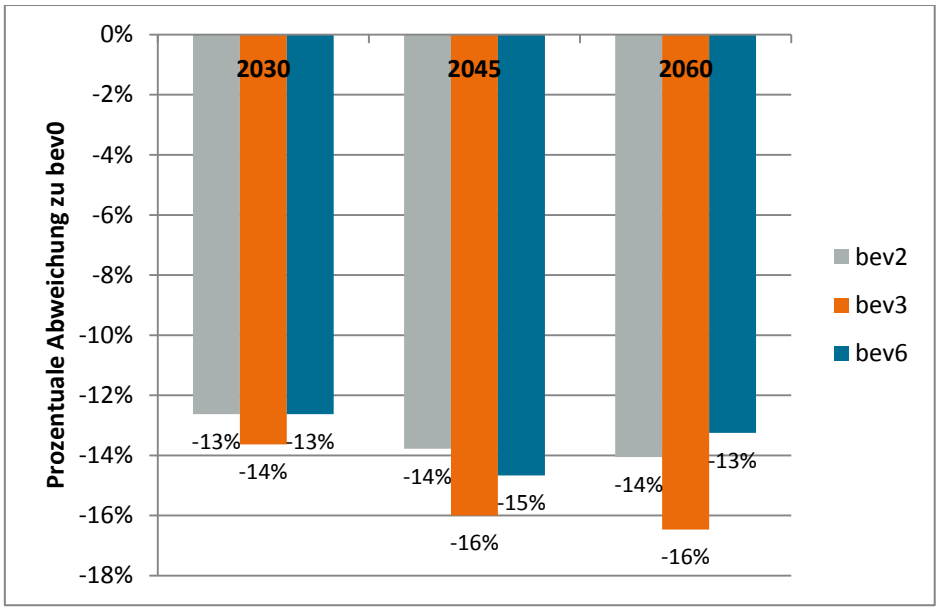
Alleinerziehende, die keine Haushaltsgemeinschaft mit einer anderen volljährigen Person bilden, können nach § 24b EStG einen Entlastungsbetrag von bis zu 1 908 Euro jährlich von der Summe der Einkünfte abziehen. Für zweite und weitere Kinder können jeweils 240 Euro zusätzlich abgezogen werden. Die steuerlichen Effekte dieses Entlastungsbetrags betragen nach der jüngsten Reform im Jahr 2015 aktuell etwa 590 Millionen Euro. Für alle im Rahmen unserer Analyse betrachteten Szenarien muss die im Gesetz festgelegte Höhe des Entlastungsbetrags allerdings wegen der positiven Wirtschaftsentwicklung - in Analogie zu anderen steuerlich relevanten Größen - zukünftig nach oben angepasst werden, um das Verhältnis zwischen dem Gesamtsteueraufkommen und dem realen BIP weitestgehend konstant halten zu können. Wie Tabelle 47 verdeutlicht führt dies in Szenario bev0 zu einem Anstieg der Bedeutung dieses Steuertatbestandes über die Zeit, sowohl absolut als auch relativ zum Gesamtsteueraufkommen. Während sich der absolute Effekt in bev0 bis zum Jahr 2060 auf 1 230 Millionen Euro mehr als verdoppelt, steigt die

relative Bedeutung von 2,03 Promille des Gesamtsteueraufkommens des Jahres 2015 auf 2,49 Promille im Jahr 2060. In den Szenarien mit demografischen Veränderungen ist die Bedeutung des Entlastungsbetrags hingegen deutlich kleiner und über die Jahre hinweg relativ konstant. Dies beruht größtenteils darauf, dass die Zahl der Alleinerziehenden in sämtlichen Demografieszenarien deutlich unterhalb der Zahl der Alleinerziehenden in bev0 liegt. Wie sich aus dem unteren Teil von Tabelle 47 ablesen lässt, sind dadurch im Jahr 2060 bis zu 35 Prozent weniger Alleinerziehende vom Entlastungsbetrag betroffen.

Wie Abbildung 47 grafisch veranschaulicht verringert sich die Bedeutung des Entlastungsbetrages im Zuge des demografischen Wandels gegenüber dem Szenario bev0. Dieser Bedeutungsverlust wird bereits im Jahr 2030 sichtbar, wo der steuerliche Effekt, gemessen in Promille des Gesamtsteueraufkommens, um 13 bis 14 Prozent geringer ausfällt als in bev0. In den Folgejahren nimmt dieser Bedeutungsverlust noch leicht zu, wobei er in Szenario bev3 jeweils am stärksten ist. Für die Zahl der Alleinerziehenden ist dabei eine Entwicklung analog zur Zahl der Frauen zwischen 25 und 55 unterstellt, siehe dazu auch Calahorrano et al. (2016), S.40.

Tabelle 47: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	590	700	940	1.230
bev2	590	610	740	890
bev3	590	590	690	810
bev6	590	610	740	930
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	2,03	1,98	2,24	2,49
bev2	2,03	1,73	1,94	2,14
bev3	2,03	1,70	1,88	2,07
bev6	2,03	1,72	1,92	2,15
Betroffene in Tsd.				
bev0	1.100	1.100	1.000	1.000
bev2	1.100	900	800	700
bev3	1.100	900	800	700
bev6	1.100	900	800	800



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 47: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

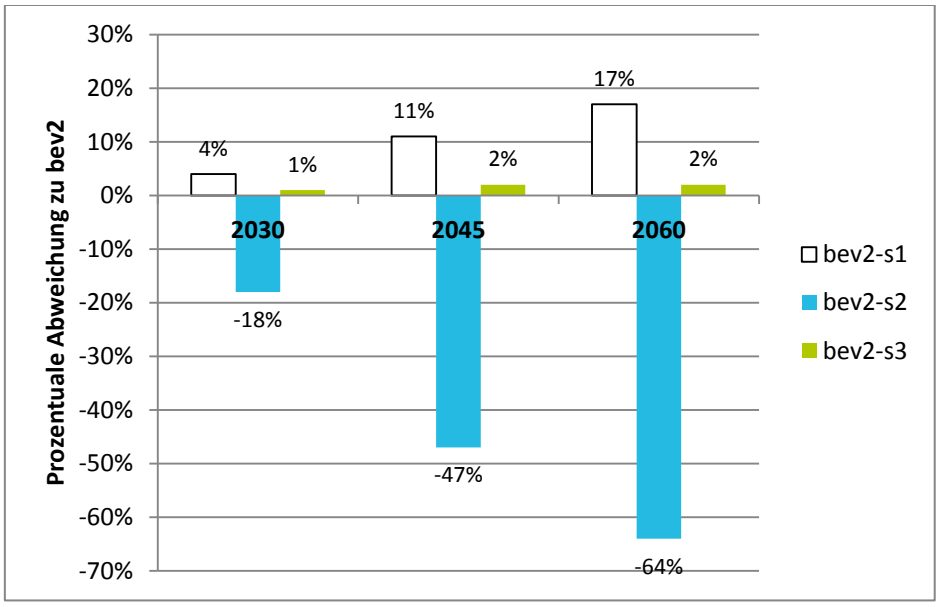
Unsere Sensitivitätsanalysen zeigen, dass die oben beschriebene Entwicklung relativ unempfindlich gegenüber alternativen Annahmen ist. Tabelle 48 offenbart, dass die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen in bev2-s1 ab dem Jahr 2030 nochmals etwas unter der Zahl in Szenario bev2 liegt, was auf eine weniger positive Entwicklung der Beschäftigtenzahlen zurückzuführen ist. Dies spiegelt sich in leicht geringeren Mindereinnahmen wieder. Bezogen auf das in bev2-s1 nochmals kleinere Gesamtsteueraufkommen nimmt die Bedeutung dieses Steuertatbestandes allerdings etwas zu. In bev2-s3 ergeben sich aufgrund einer höheren Gesamtbevölkerung und damit verbundenen höheren Anzahl an Betroffenen größere steuerliche Effekte. Da in diesem Szenario das Gesamtsteueraufkommen aber ebenfalls höher ausfällt als in bev2, ist die relative Bedeutung in diesem Szenario im Jahr 2060 mit 2,19 Promille gegenüber 2,14 Promille in etwa vergleichbar.

Deutliche Unterschiede liefert nur Sensitivitätsanalyse bev2-s2. Da der Entlastungsbetrag hier in den Folgejahren keine Anpassung erfährt, bleibt die absolute Wirkung weitgehend konstant. Die verringerte Zahl an betroffenen Steuerpflichtigen wird in diesem Szenario kompensiert durch mit steigenden Einkünften einhergehende steigende Grenzsteuersätze, die zu einer höheren durchschnittlichen Wirkung des Entlastungsbetrags je Betroffenen führen. Bezogen auf das vergleichsweise hohe Gesamtsteueraufkommen im Jahr 2060 kommt es allerdings zu einem erheblichen Rückgang in der Bedeutung des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende.

Tabelle 48: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	590	610	740	890
bev2-s1	590	600	680	760
bev2-s2	590	570	570	580
bev2-s3	590	610	770	960
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	2,03	1,73	1,94	2,14
bev2-s1	2,03	1,80	2,16	2,51
bev2-s2	2,03	1,41	1,02	0,76
bev2-s3	2,03	1,74	1,98	2,19
Betroffene in Tsd.				
bev2	1.100	900	800	700
bev2-s1	1.100	900	800	700
bev2-s2	1.100	1.000	900	800
bev2-s3	1.100	900	900	800

Dieser Bedeutungsverlust kann in Abbildung 48 abgelesen werden. Bereits im Jahr 2030 ist die relative Bedeutung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende in bev2-s2 deutlich geringer als in Szenario bev2, während die Bedeutung in den Sensitivitätsanalysen bev2-s1 und bev2-s3 jeweils höher liegt. Dagegen liefern die beiden anderen Sensitivitätsanalysen mit einem moderaten (bev2-s1) bzw. sehr leichten Anstieg (bev2-s3) der relativen Bedeutung vergleichbare Ergebnisse zu bev2.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 48: Entlastungsbetrag für Alleinerziehende – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Die relative Bedeutung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende sinkt in bev2, bev3 und bev6 zunächst, steigt später trotz weiter sinkender Betroffenenzahlen durch die Ausweitung der Steuertatbestände wieder leicht an.
- Verglichen mit bev0 nimmt die relative Bedeutung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende in bev2, bev3 und bev6 aufgrund der geringeren Zahl der Betroffenen deutlich ab. Zu einem großen Teil vollzieht sich diese Entwicklung schon bis zum Jahr 2030.

3.2.19 Besteuerung nach dem Splitting-Verfahren

Bei Ehepaaren beträgt nach § 32a Abs. 5 EStG die Einkommensteuer „das Zweifache des Steuerbetrags, der sich für die Hälfte ihres gemeinsam zu versteuernden Einkommens […] ergibt." Das gemeinsame Einkommen wird also genau hälftig gesplittet und der sich für das hälftige Einkommen ergebende Steuerbetrag verdoppelt. Zur Quantifizierung des sich daraus ergebenden Effektes wird bei der Simulation die sich im geltenden Recht ergebende Steuer mit dem Steuerbetrag verglichen, der sich ergeben würde, wenn das gemeinsam zu versteuernde Einkommen jedem Ehepartner anteilig zugeordnet und dem Steuertarif nach Grundtabelle unterworfen würde. Der jeweilige Anteil der Ehepartner am gemeinsam zu versteuernden Einkommen wird anhand des Verhältnisses der individuellen Einkünfte der Ehepartner an der Summe der gemeinsamen Einkünfte bestimmt. Implizit werden also sämtliche Abzugsbeträge, die zum zu versteuernden Einkommen hinführen und typischerweise nicht eindeutig einem Ehepartner zuzuordnen sind, ebenfalls anhand des individuellen Anteils an der Summe der Einkünfte auf die Ehepartner verteilt. Für die Simulation der Steuereffekte in zukünftigen Jahren wird zudem unterstellt, dass der Anteil der

Verheirateten eines bestimmten Alters konstant bleibt. Außerdem wird, wie auch bei anderen Steuertatbeständen, von etwaigen Verhaltensreaktionen abgesehen.

Tabelle 49 stellt den steuerlichen Effekt aus der Anwendung des Splittingtarifs für die verschiedenen Szenarien dar. Unter den vereinfachenden Annahmen zu Steuertarif und Anteilen von Verheirateten sowie der durch das makroökonomische Modell VIEW vorgegebenen Entwicklung der Erwerbstätigkeit – differenziert nach Geschlecht – nimmt der Splittingeffekt in allen Szenarien bis zum Jahr 2060 zu. Zunächst liegt das an den allgemein steigenden Einkünften, welche die Steuerlast erhöhen und so aufgrund des Progressionseffektes bei Steuerpflichtigen mit sehr ungleich verteilten Einkünften zu einem größeren Splittingvorteil führen. Außerdem kommt es auch durch die Ausweitung der Steuertatbestände, insbesondere hier natürlich die Verschiebung der Tarifgrenzen, zu größeren Splittingvorteilen. Ausgehend von einer Höhe von 24,8 Milliarden Euro[24] im Jahr 2015 verstärkt sich der Splittingeffekt in Szenario bev0 auf über 51 Milliarden Euro im Jahr 2060.

Tabelle 49: Ehegattensplitting

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	24.760	30.020	39.640	51.040
bev2	24.880	31.200	38.330	46.700
bev3	24.850	30.720	37.010	43.870
bev6	24.880	31.800	39.840	49.600
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	85	85	95	104
bev2	86	89	101	113
bev3	86	89	101	112
bev6	86	90	103	115
Betroffene in Tsd.				
bev0	11.100	11.500	11.800	11.800
bev2	11.200	11.800	11.200	10.400
bev3	11.200	11.600	10.700	9.700
bev6	11.200	11.900	11.300	10.700

Sensitivitätsanalyse bev2-s2 mit konstanten realen Tarifgrenzen führt zwar ebenfalls zu einem Anstieg des Effektes aus der Anwendung des Splitting-Verfahrens, jedoch zu einem deutlichen Rückgang der Bedeutung relativ zum Gesamtsteueraufkommen (vgl. Tabelle 50). Zudem sei nochmals angemerkt, dass wir im Rahmen unserer Berechnungen die altersspezifischen Anteile der Verheirateten an allen Steuerpflichtigen konstant halten. Ein fortgesetzter rückläufiger Trend bei den Anteilen der Verheirateten würde den Effekt des

[24] Bereits der für das Jahr 2015 berechnete absolute Effekt ist aufgrund der Annahmen zum Anteil der Verheirateten und zu fehlenden Verhaltensreaktionen relativ hoch. Die relativen Unterschiede zwischen den Szenarien werden hierdurch jedoch nicht beeinträchtigt.

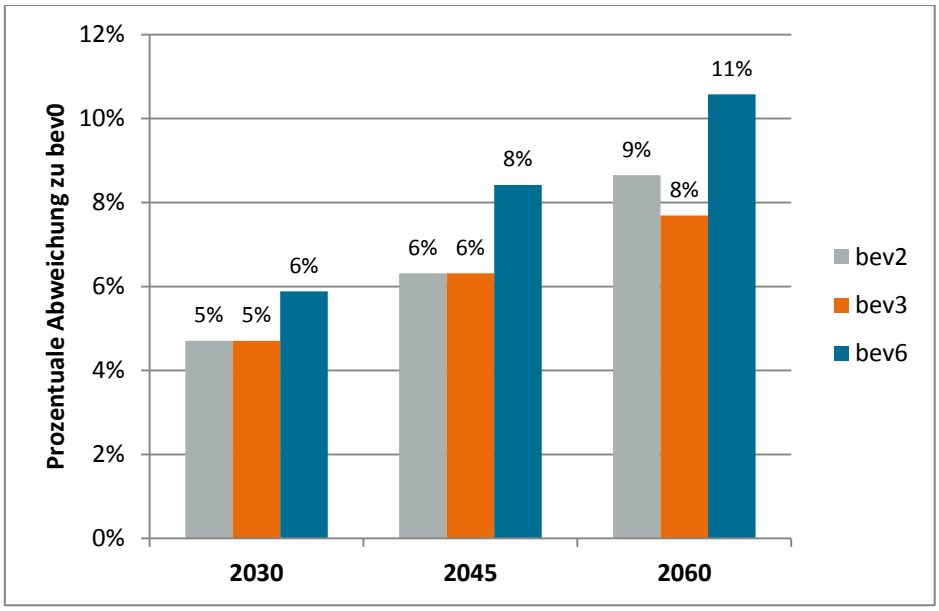
Splittings ebenso abschwächen wie ein fortgesetzter steigender Trend beim Erwerbsumfang von Frauen. Ein steigender Trend beim Erwerbsumfang von Frauen lässt sich in der Strukturfortschreibung der FAST-Daten nicht berücksichtigen, da dort keine Informationen zur Arbeitszeit enthalten sind.

Die Fallzahlen in Szenario bev0 ohne demografischen Wandel steigen trotz des Anstiegs der Erwerbsquoten bis zum Jahr 2045 etwas an. Hintergrund ist der steigende Besteuerungsanteil bei Alterseinkünften, der dafür sorgt, dass zunehmend auch ältere Steuerpflichtige vom Splitting-Verfahren betroffen sind. Die Fallzahlen steigen in den anderen Szenarien zunächst aus dem gleichen Grund, bevor der demografische Wandel sie ab dem Jahr 2045 wieder sinken lässt. In der Tabelle wird zudem ersichtlich, dass die Bedeutung des Splitting-Verfahrens gemessen als Verhältnis des absoluten Effektes zum Gesamtsteueraufkommen in allen hier betrachteten Szenarien im zeitlichen Verlauf ansteigt.

Wie Abbildung 49 verdeutlicht, fällt dieser Anstieg dabei in den drei Demografieszenarien bev2, bev3 und bev6 deutlicher aus als in bev0, so dass die relative Bedeutung des Splitting-Verfahrens im Vergleich zu Szenario bev0 zunimmt. Ursächlich für dieses Ergebnis ist die Entwicklung der Einkünfte der Erwerbstätigen, die in den demografischen Szenarien auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen stärker steigen als in bev0 (siehe Kapitel 2.5.3).[25] Demzufolge steigt bei verheirateten Steuerpflichtigen mit sehr ungleich verteilten Erwerbseinkünften der Splittingvorteil in den Demografieszenarien stärker an als in bev0. Die Relation der Erwerbsquoten von Frauen und Männern erhöht sich in den Demografieszenarien zwar etwas stärker als im Referenzszenario bev0, dennoch prognostizieren die zugrunde liegenden makroökonomischen Modelle auch bei einer deutlichen Alterung der Bevölkerung keine vollständige Konvergenz.

Zwischen den Demografieszenarien ist kein klarer Trend auszumachen, da weitere in unterschiedliche Richtungen wirkende Einflüsse vorhanden sind. Zwar entwickeln sich die Einkünfte auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen in bev3 besonders stark im Vergleich zu bev2 und bev6, insgesamt aber gibt es weniger Erwerbstätige, für die der Splittingeffekt Vorteile erbringt. In bev6 wiederum ist die Zahl der Steuerpflichtigen mit Kindern höher als in bev2 und bev3, was die Zahl an Splittingfällen mit ungleich verteilten Einkünften erhöht.

[25] Steuerpflichtige mit Erwerbseinkünften weisen in der Regel eine größere Steuerlast auf als diejenigen mit Alterseinkünften: Eine Auswertung des FAST-Modells ergab, dass im Jahr 2015 auf die 72 Prozent der veranlagten Splittingfälle ohne Alterseinkünfte 81 Prozent des Splittingeffektes entfallen. So ergibt sich ein Anstieg in der Bedeutung des Splittingeffektes.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 49: Ehegattensplitting – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Wie Tabelle 50 verdeutlicht, steigt der absolute Effekt des Splitting-Verfahrens im Zeitverlauf in allen drei Sensitivitätsanalysen ebenfalls an. Erwartungsgemäß liegt er in bev2-s1 wegen der vergleichsweise ungünstigen Entwicklung von Löhnen und Beschäftigung unterhalb des Effektes in bev2, während er in bev2-s3 allein aufgrund der höheren Bevölkerungszahlen größer ausfällt. Dies zeigt sich insbesondere in den divergierenden Betroffenenzahlen. Während die relative Bedeutung in bev2-s3 in etwa derjenigen in Szenario bev2 entspricht, ist sie in bev2-s1 sogar deutlich höher. Im Jahr 2060 beträgt dieser Unterschied knapp 20 Prozent. Die Bedeutung des Splitting-Verfahrens wird also durch einen sich schwächer entwickelnden Arbeitsmarkt, der mit einer ungleicheren Verteilung der Einkünfte einhergeht, verstärkt.

Deutlich andere Ergebnisse liefert hingegen Sensitivitätsanalyse bev2-s2. Zum einen führt die fehlende Anpassung des Steuertarifs bei gleichzeitig steigenden Einkünften der Steuerpflichtigen tendenziell dazu, dass der Vorteil aus dem Splitting-Verfahren im Zeitablauf weniger steigt als mit einer solchen Anpassung. Wie in Kapitel 2.5.1 dargelegt, führt das reale Konstanthalten der Tarifgrenzen im Zeitablauf zu immer höheren Grenzsteuersätzen der Steuerpflichtigen, bis der Spitzensteuersatz erreicht ist. Für Ehen, in denen beide verdienen, in denen die Einkünfte aber ungleich verteilt sind, gilt zudem: Die Einkünfte des weniger verdienenden Ehepartners unterliegen besonders stark steigenden Grenzsteuersätzen, wenn sie den Grundfreibetrag überschreiten.

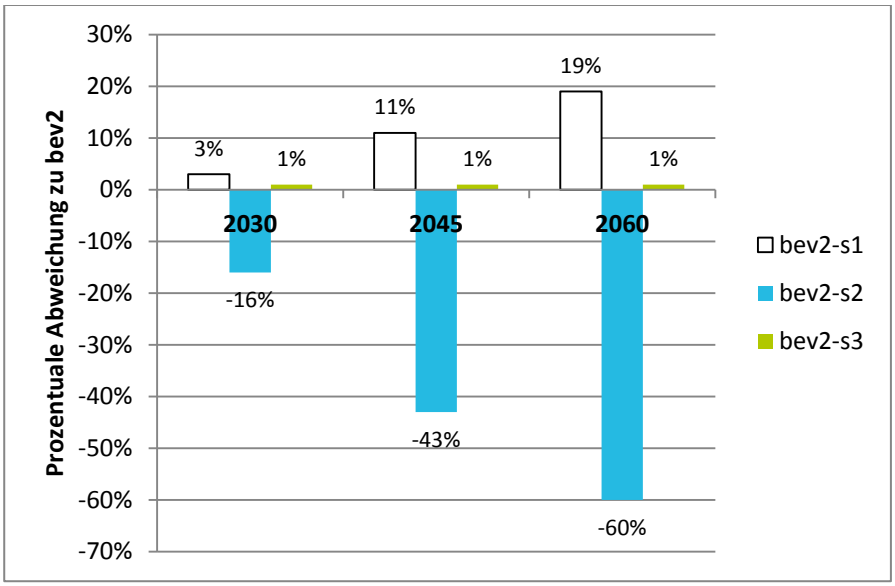
Dies ergibt sich neben der Grundfreibetragswirkung dadurch, dass die erste Progressionszone weitaus steiler verläuft als die zweite Progressionszone. Führen steigende Einkünfte zu stärker steigenden Grenzsteuersätzen als beim besserverdienenden Ehegatten, schmilzt der Splittingvorteil. Auch für Alleinverdiener ist dies irgendwann der Fall: Kommt ein Ehepartner alleine auf ein zu versteuerndes Einkommen, welches im Splittingtarif dem Spitzensteuersatz unterliegt, steigt der Splittingvorteil nicht

weiter an.[26] Im Ergebnis ist selbst der absolute Splittingeffekt in bev2-s2 im Jahr 2060 nur um 14 Prozent höher als im Jahr 2030, und der relative Effekt gemessen am Gesamtsteueraufkommen sinkt von 86 Promille im Jahr 2015 auf nur noch 45 Promille im Jahr 2060. Abbildung 50 macht deutlich, dass die relative Bedeutung der Besteuerung nach dem Splitting-Verfahren in Szenario bev2-s2 im Jahr 2060 um rund 60 Prozent geringer ausfällt als in Szenario bev2.

Tabelle 50: Ehegattensplitting - Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	24.880	31.200	38.330	46.700
bev2-s1	24.880	30.390	35.510	40.470
bev2-s2	24.880	30.080	32.530	34.360
bev2-s3	24.880	31.480	39.750	50.050
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	86	89	101	113
bev2-s1	86	92	112	134
bev2-s2	86	75	58	45
bev2-s3	86	90	102	114
Betroffene in Tsd.				
bev2	11.200	11.800	11.200	10.400
bev2-s1	11.200	11.700	11.000	9.900
bev2-s2	11.200	11.900	11.100	10.000
bev2-s3	11.200	11.900	11.600	11.200

[26] Dies geschieht erst wieder bei Erreichen des sogenannten Reichensteuersatzes.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 50: Ehegattensplitting – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – – Sensitivitätsanalysen

- Verglichen mit bev0 ist die relative Bedeutung des Splitting-Verfahrens in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 größer, weil höhere individuelle Erwerbseinkünfte bei Ehepaaren mit ungleich verteilten Einkommen den Splittingvorteil verstärken.
- Der steigende Besteuerungsanteil der Alterseinkünfte führt dazu, dass bis zum Jahr 2045 auch unter älteren Steuerpflichtigen die Zahl der vom Splitting-Verfahren Betroffenen steigt und die Bedeutung des Splitting-Verfahrens zunimmt.
- Hauptgrund für den Anstieg der relativen Bedeutung des Splitting-Verfahrens in allen Szenarien ist jedoch die Verschiebung der Tarifgrenzen.
- In Sensitivitätsanalyse bev2-s2 – ohne Eingriffe in den Steuertarif – sinkt dagegen die Wirkung des Splittings gegenüber dem Basisszenario bev2 um 60 Prozent.

3.2.20 Außergewöhnliche Belastungen

Die §§ 33, 33a und 33b EStG regeln außergewöhnlichen Belastungen. Nach § 33 Abs. 1 EStG können solche Belastungen vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden, wenn sie die zumutbare Belastung des oder der Steuerpflichtigen übersteigen. Diese ist gemäß § 33 Abs. 3 EStG wiederum vom Gesamtbetrag der Einkünfte, von der Veranlagungsart (Grund- oder Splittingtabelle) sowie von der Zahl der Kinder abhängig. § 33a EStG nennt in Abs. 1 Unterhaltsleistungen und in Abs. 2 den „Sonderbedarf eines sich in Berufsausbildung befindenden, auswärtig untergebrachten, volljährigen Kindes“ als besondere Fälle der außergewöhnlichen Belastungen, während § 33b in den Abs. 3, 4 und 6 verschiedene Pauschbeträge nennt; für behinderte Menschen, Hinterbliebene und Pflegepersonen. Nach § 33b Abs. 5 können Behinderten- oder Hinterbliebenen-Pauschbeträge von Kindern auf die Steuerpflichtigen übertragen

werden. Aufgrund der geringen Bedeutung der Pauschbeträge für Hinterbliebene werden diese zusammen mit den Behinderten-Pauschbeträgen betrachtet. Eine gleichzeitige Inanspruchnahme der Abzugsmöglichkeit nach § 33 EStG und der Abzugsmöglichkeiten nach § 33a bzw.§ 33b EStG ist ausgeschlossen.

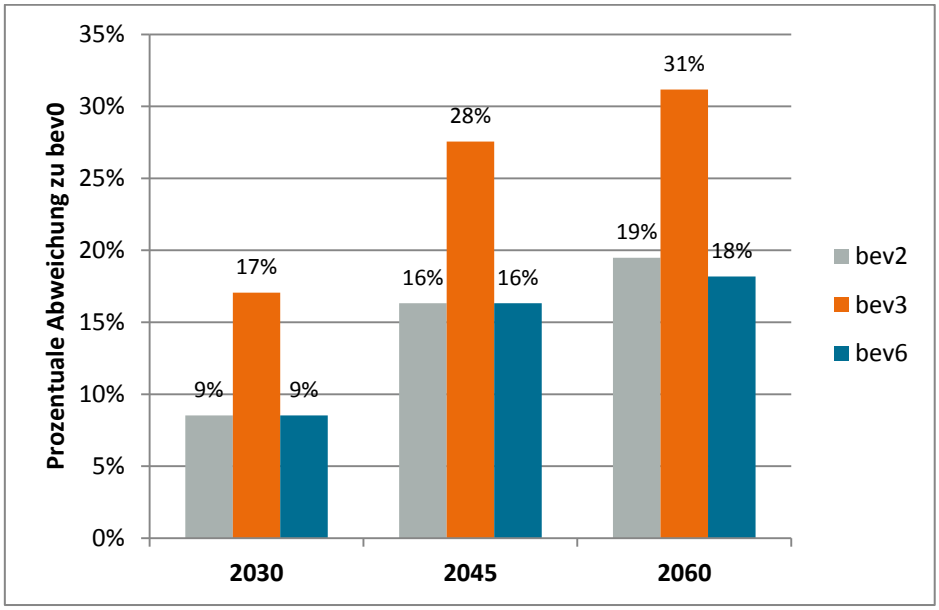
Tabelle 51 bis Tabelle 59 und Abbildung 51 bis Abbildung 59 quantifizieren die steuerlichen Effekte, die auf diese verschiedenen Steuertatbestände zurückgehen. Im Rahmen unserer Simulationen müssen wir hier allerdings mit einer gewissen Unschärfe leben, die sich auch auf unsere Ergebnisse auswirkt. So liegen in der FAST 2007 nur Informationen zum tatsächlich in Anspruch genommenen Steuertatbestand vor. Sind bei einem Steuerpflichtigen beispielsweise außergewöhnliche Belastungen nach § 33 EStG angegeben, so haben wir keine weitere Information darüber, ob alternativ eine Abzugsfähigkeit nach den §§ 33a und/oder 33b EStG möglich gewesen wäre. Umgekehrt ist uns die Summe der außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 in allen Fällen unbekannt, in denen der Steuerpflichtige die Möglichkeit des Abzugs über die §§ 33a und/oder 33b EStG vorgenommen hat. Die von uns berechneten Ergebnisse berücksichtigen daher nicht, dass die isolierte Nichtberücksichtigung eines Steuertatbestandes einen positiven Effekt auf die Inanspruchnahme der anderen Steuertatbestände zur Folge haben kann.

Die den außergewöhnlichen Belastungen nach § 33 EStG zugrundeliegenden Aufwendungen werden mit der Relation aus Preisindex für Gesundheitsgüter und allgemeinem Konsumentenpreisindex fortgeschrieben. Implizit wird also unterstellt, dass diese Aufwendungen Gesundheitsausgaben darstellen. Obwohl Gesundheitsgüter ab dem Jahr 2045 relativ teurer werden, steigen jedoch die steuerlichen Effekte aufgrund der außergewöhnlichen Belastungen nur bis zum Jahr 2030 an und sinken dann, wie Tabelle 51 zeigt, analog zur Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen wieder. Sie sind in den Szenarien mit demografischen Veränderungen durchweg höher als in Szenario bev0. Besonders hoch sind sie in Szenario bev3, bis dort im Jahr 2060 die Zahl der betroffenen Steuerpflichtigen unter die in den anderen Szenarien fällt.

Diesem Ergebnis liegt insbesondere die Entwicklung der zumutbaren Belastungen nach § 33 Abs. 3 EStG zugrunde. Steigende Einkünfte führen zu einer überproportionalen Erhöhung der zumutbaren Belastungen, da diese definiert sind als prozentualer Anteil an der Gesamtsumme der Einkünfte, dieser prozentuale Anteil allerdings mit höheren Einkünften ebenfalls steigt. Demgegenüber steht eine bereits im Vergleich zur Entwicklung der Einkünfte weniger dynamische Entwicklung auf Seiten der Aufwendungen, von denen die zumutbaren Belastungen bei der Ermittlung der außergewöhnlichen Belastungen abzuziehen sind. Die Bedeutung der außergewöhnlichen Belastungen gemessen am Gesamtsteueraufkommen sinkt dadurch gegenüber dem Jahr 2015 in allen Szenarien und ist im Jahr 2060 in Szenario bev3 mit etwa 1 Promille noch am höchsten.

Tabelle 51: Außergewöhnliche Belastungen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	430	460	410	380
bev2	440	490	430	380
bev3	470	520	460	400
bev6	440	490	440	400
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	1,48	1,29	0,98	0,77
bev2	1,51	1,40	1,14	0,92
bev3	1,60	1,51	1,25	1,01
bev6	1,51	1,4	1,14	0,91
Betroffene in Tsd.				
bev0	720	640	470	370
bev2	730	670	480	350
bev3	760	690	490	350
bev6	730	680	490	370



Gerundet auf volle Prozent.

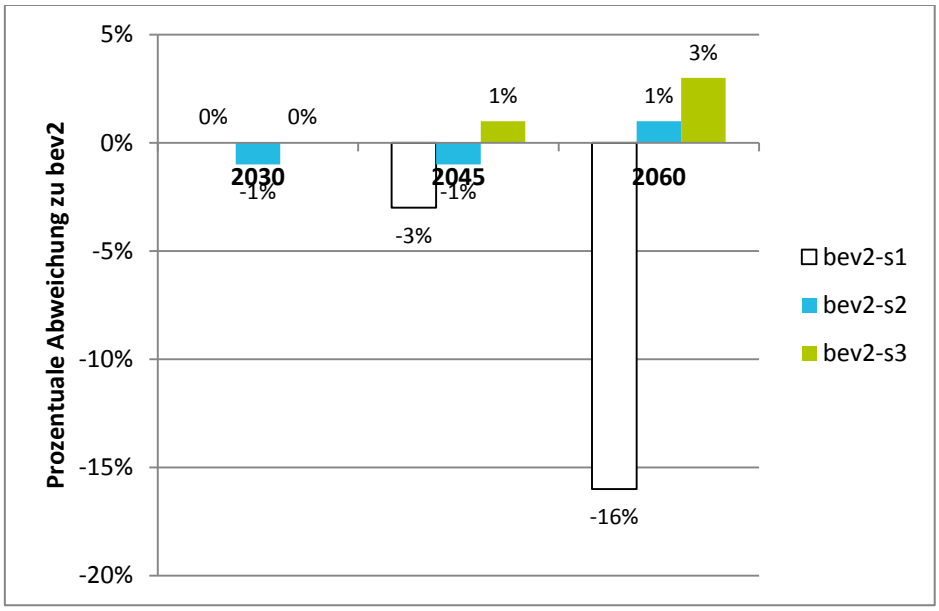
Abbildung 51: Außergewöhnliche Belastungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Wie Abbildung 51 allerdings verdeutlicht, hat der demografische Wandel durchaus einen signifikanten Effekt auf die relative Bedeutung der Abzugsfähigkeit von außergewöhnlichen Belastungen. Gegenüber Szenario bev0 ist die relative Bedeutung des § 33 EStG in den Szenarien mit Bevölkerungsveränderungen deutlich größer. Für das Jahr 2060 ergibt sich in bev2 eine Abweichung von 19 Prozent, in bev3 von 31 Prozent und in bev6 in Höhe von 18 Prozent gegenüber der relativen Bedeutung in Szenario bev0.

Wie die Sensitivitätsanalysen zeigen, reagieren unsere Simulationsergebnisse auf den ersten Blick recht sensibel auf alternative Annahmen. Sehr deutlich wird dies an den in Tabelle 52 dargestellten steuerlichen Effekten, die insbesondere in bev2-s1 deutlich geringer ausfallen als in Szenario bev2, was zu einem anderen Muster in Abbildung 52 führt. Hier führt die generell ungünstigere Entwicklung der Einkünfte dazu, dass die Zahl der Betroffenen gegenüber bev2 geringer ausfällt. Auch ist der durchschnittliche Effekt je Betroffenen wegen der geringeren Grenzsteuersätze kleiner. Die größte negative Abweichung findet sich mit 16 Prozent im Jahr 2060. In den Szenarien bev2-s2 und bev2-s3 ergeben sich, zumindest bezogen auf die relative Bedeutung des Steuertatbestandes, ähnliche Ergebnisse wie in bev2.

Tabelle 52: Außergewöhnliche Belastungen – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	440	490	430	380
bev2-s1	440	460	350	230
bev2-s2	440	560	630	710
bev2-s3	440	490	450	420
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	1,51	1,40	1,14	0,92
bev2-s1	1,51	1,40	1,11	0,77
bev2-s2	1,51	1,38	1,13	0,93
bev2-s3	1,51	1,40	1,15	0,95
Betroffene in Tsd.				
bev2	730	670	480	350
bev2-s1	730	660	450	270
bev2-s2	730	710	570	480
bev2-s3	730	680	500	390



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 52: Außergewöhnliche Belastungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Weil sich die Einkommensdynamik auch auf die zumutbaren Belastungen auswirkt, sinkt der relative steuerliche Effekt der außergewöhnlichen Belastungen in allen Szenarien im Zeitverlauf kontinuierlich.
- Verglichen mit bev0 nimmt die Wirkung des Steuertatbestandes allerdings durchgängig zu und liegt im Jahr 2060 in bev2 und bev6 um fast 20 Prozent, in bev3 sogar um über 30 Prozent über der in bev0.
- Gemessen am Gesamtsteueraufkommen ist die Bedeutung dieses Steuertatbestands gering.

3.2.21 Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte

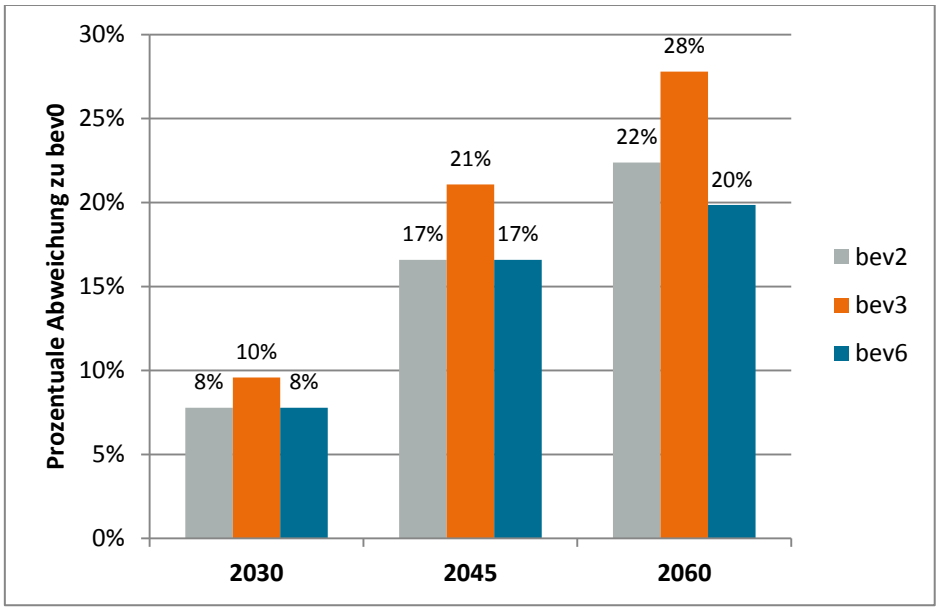
Die folgenden beiden Tabellen fassen die Effekte der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte nach § 33a EStG zusammen. Tabelle 53 zeigt die steuerlichen Effekte der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte für das Referenzszenario bev0 und die Demografieszenarien. Nicht darin enthalten sind die Unterhaltsleistungen an den geschiedenen Ehepartner, die als Sonderausgaben geltend gemacht werden können. Diese wurden in Kapitel 3.2.13 thematisiert. Geltend gemacht werden kann die Differenz zwischen Grundfreibetrag und anrechenbarem Einkommen des Unterhaltsempfängers oder der Unterhaltsempfängerin. Da in der Datenbasis nur die tatsächlich zum Abzug gebrachten Unterhaltsleistungen enthalten sind, erfolgt die Fortschreibung in zukünftige Jahre so, dass für das Basisjahr zunächst ein rechnerisches anrechenbares Einkommen ermittelt wird, und zwar als Differenz zwischen Grundfreibetrag und zum Abzug gebrachter Unterhaltsleistung. Damit wird also Unterhaltsleistenden indirekt unterstellt, dass sie Abzugsmöglichkeiten bis zur maximalen Höhe

ausschöpfen. Für die Fortschreibung werden nun die anzurechnenden Einkommen mit der Lohnentwicklung fortgeschrieben, während der Höchstbetrag mit der Ausweitung des Grundfreibetrags real stärker steigt.

Dementsprechend kommt es zu einer deutlichen Steigerung des steuerlichen Effektes. Wie Tabelle 53 zeigt, übertrifft diese den Anstieg des Einkommensteueraufkommens ab dem Jahr 2045, so dass die Bedeutung des Steuertatbestandes zunimmt. Die Veränderung der absoluten steuerlichen Effekte durch Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte ist in den Demografieszenarien besonders ausgeprägt. Zum einen liegt das daran, dass insbesondere eigene Kinder gegenüber ihren Eltern unterhaltspflichtig sind, zum anderen an den relativ hohen Geburtenraten in Szenario bev6. Relativ zum Steueraufkommen nimmt die Bedeutung dieses Steuertatbestandes in allen Szenarien im Vergleich zu bev0 im Zeitverlauf zu. Wie Abbildung 53 deutlich macht, ist das insbesondere in Szenario bev3 mit dem geringsten Gesamtsteueraufkommen der Fall.

Tabelle 53: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	520	590	930	1.370
bev2	530	630	990	1.410
bev3	530	630	990	1.380
bev6	530	640	1.000	1.440
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	1,79	1,67	2,23	2,77
bev2	1,83	1,80	2,60	3,39
bev3	1,83	1,83	2,70	3,54
bev6	1,83	1,80	2,60	3,32
Betroffene in Tsd.				
bev0	430	400	490	540
bev2	430	410	510	480
bev3	430	420	500	450
bev6	430	410	520	510



Gerundet auf volle Prozent.

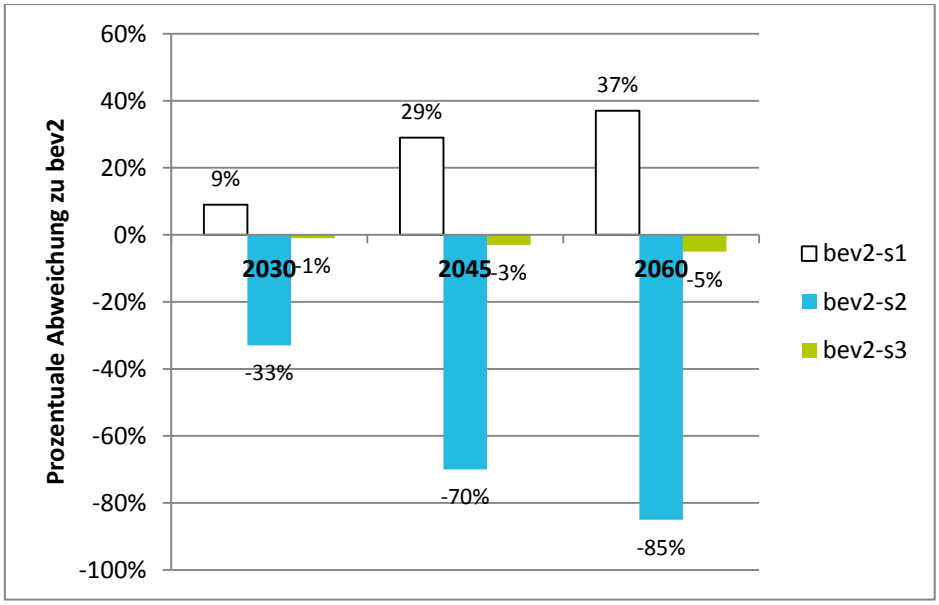
Abbildung 53: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Tabelle 54: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	530	630	990	1.410
bev2-s1	530	650	1.060	1.400
bev2-s2	530	490	430	390
bev2-s3	530	630	980	1.410
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	1,83	1,80	2,60	3,39
bev2-s1	1,83	1,96	3,36	4,63
bev2-s2	1,83	1,21	0,77	0,51
bev2-s3	1,83	1,79	2,51	3,23
Betroffene in Tsd.				
bev2	430	410	510	480
bev2-s1	430	450	530	460
bev2-s2	430	300	210	160
bev2-s3	430	410	510	520

Tabelle 54 stellt die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen denen des Szenarios bev2 gegenüber. Sensitivitätsanalysen bev2-s1 und bev2-s3 zeigen ähnliche Ergebnisse wie bev2. Die ungünstige Entwicklung des Gesamtsteueraufkommens führt in bev2-s1 jedoch zu einem deutlichen Anstieg der Bedeutung dieses

Steuertatbestandes. Umgekehrt brechen die Steuereffekte in bev2-s2 bis ins Jahr 2060 stark ein. Hier macht sich bemerkbar, dass zwar der Höchstbetrag real konstant bleibt, das anzurechnende Einkommen des Unterhaltsempfängers oder der Unterhaltsempfängerin dagegen stetig steigt, gegebenenfalls bis über den Höchstbetrag hinaus. Dies erklärt die deutlich sinkenden Fallzahlen in bev2-s2 und den sehr starken Rückgang der Bedeutung von Unterhaltsleistungen im Vergleich zu bev2, wie er aus Abbildung 54 ersichtlich wird.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 54: Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

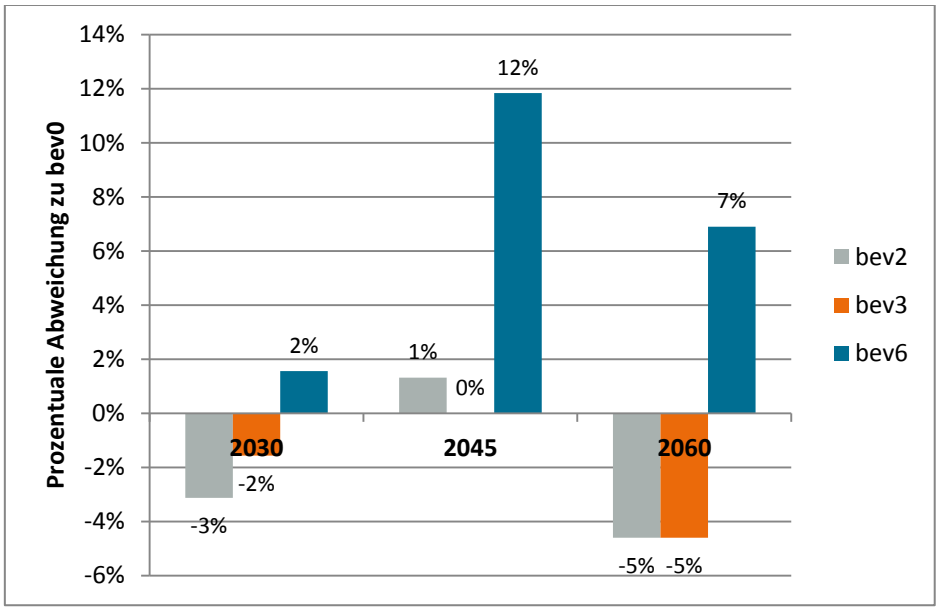
- Die Bedeutung der Aufwendungen für Unterhaltsberechtigte steigt gemessen am Gesamtsteueraufkommenin in allen Szenarien im Zeitverlauf kontinuierlich, weil das anzurechnende Einkommen der Unterhaltsempfänger weniger stark steigt als der Unterhaltshöchstbetrag aufgrund der Anpassung der steuerlichen Parameter steigt.
- Verglichen mit bev0 nimmt die relative Bedeutung dieses Steuertatbestandes im Zeitverlauf kontinuierlich zu, da insbesondere Kinder gegenüber ihren Eltern unterhaltspflichtig sind, am stärksten jedoch in Szenario bev3 mit dem geringsten Gesamtsteueraufkommen.
- Ohne Anpassung der Parameter des Steuerrechts verringert sich die Wirkung gegenüber bev2 im Jahr 2060 um 85 Prozent, weil die anzurechnenden Einkünfte der Unterhaltsempfänger steigen.

3.2.22 Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten, volljährigen Kindern in Ausbildung

Tabelle 55 zeigt die steuerlichen Effekte durch Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung. Für sie kann ein Freibetrag von aktuell 924 Euro vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen werden. Die Erhöhung des Freibetrags sorgt für eine durchgängig steigende absolute und relative Wirkung bei konstanten Betroffenenzahlen in Szenario bev0. In den Szenarien bev2, bev3 und bev6 sinkt die Zahl der Betroffenen, in bev3 besonders stark und in bev6 am geringsten. Abbildung 55 verdeutlicht die jeweilige Entwicklung der relativen Bedeutung in Relation zum Szenario bev0. In Szenario bev6 sorgt die erhöhte Geburtenrate mittelfristig für einen Anstieg der Bedeutung dieses Steuertatbestands, die sich bis zum Jahr 2060 allerdings abschwächt.

Tabelle 55: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	190	230	320	430
bev2	200	220	290	340
bev3	200	220	280	320
bev6	200	230	330	400
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	0,66	0,64	0,76	0,87
bev2	0,68	0,62	0,77	0,83
bev3	0,68	0,63	0,76	0,83
bev6	0,68	0,65	0,85	0,93
Betroffene in Tsd.				
bev0	720	720	730	720
bev2	730	680	660	570
bev3	730	680	630	530
bev6	730	710	740	660



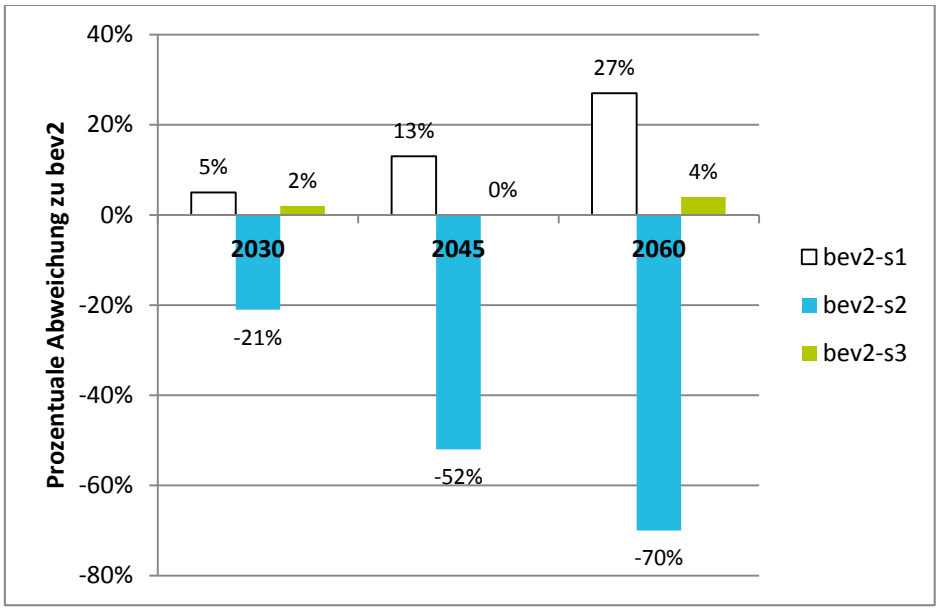
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 55: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Die Ergebnisse der Sensitivitätsanalysen, die in Tabelle 56 dargestellt sind, liefern wieder einen deutlichen Rückgang der absoluten und relativen Bedeutung in bev2-s2, der ebenso auf das größere Steueraufkommen wie auf die reale Konstanz des Freibetrags zurückzuführen ist. Das vergleichsweise geringe Gesamtsteueraufkommen führt in bev2-s1 zu einem relativen Anstieg der Bedeutung. Demgegenüber zeigt Abbildung 56, dass sich die Wirkung in bev2-s3 nur geringfügig von der in bev2 unterscheidet.

Tabelle 56: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	200	220	290	340
bev2-s1	200	210	280	320
bev2-s2	200	200	210	190
bev2-s3	200	220	300	380
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	0,68	0,62	0,77	0,83
bev2-s1	0,68	0,65	0,87	1,05
bev2-s2	0,68	0,49	0,37	0,25
bev2-s3	0,68	0,63	0,77	0,86
Betroffene in Tsd.				
bev2	700	700	700	600
bev2-s1	700	700	600	600
bev2-s2	700	700	700	600
bev2-s3	700	700	700	600



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 56: Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

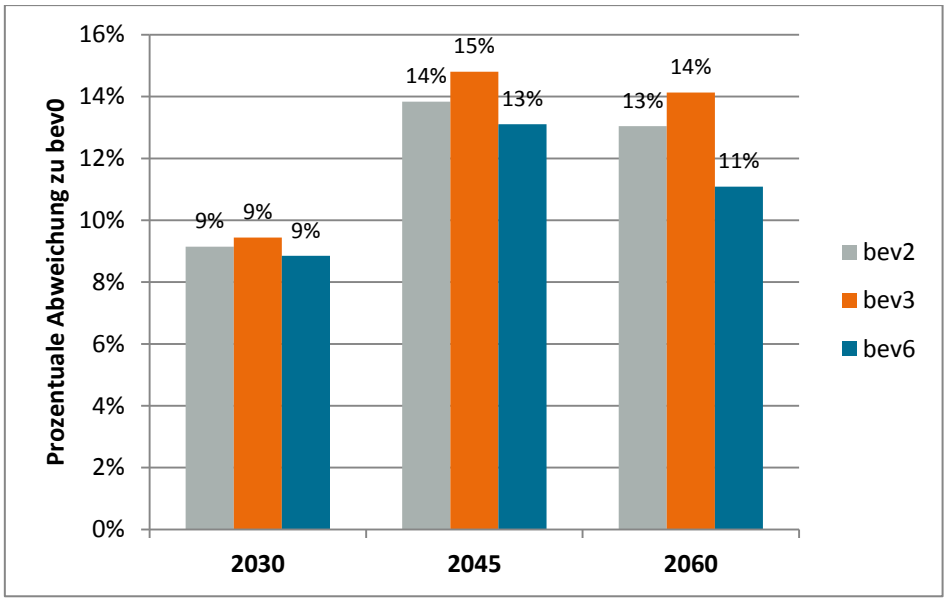
- Die höheren Geburtenzahlen in bev6 führen dazu, dass die relative Bedeutung der Aufwendungen für den Sonderbedarf von auswärtig untergebrachten volljährigen Kindern in Ausbildung verglichen mit bev0 bis 2045 steigt und auch 2060 noch höher ist, während sie in bev2 und bev3 im Jahr 2060 etwas geringer ist als in bev0.
- Das geringe Gesamtvolumen dieses Steuertatbestandes relativiert diese für bev6 identifizierte Problematik.

3.2.23 Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene

Auch die Pauschbeträge nach § 33b EStG, deren Wirkung in Tabelle 57 für die Basisszenarien und in Tabelle 58 für die Sensitivitätsanalysen gezeigt wird, werden in den Berechnungen real erhöht, so dass ihre Bedeutung in den nächsten Jahrzehnten in allen Szenarien zunimmt. Die steuerlichen Effekte der Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene einschließlich der entsprechenden Pauschbeträge für eigene Kinder nehmen in den Demografieszenarien aufgrund der höheren Zahl von Betroffenen bis zum Jahr 2045 stärker zu als in Szenario bev0. Aufgrund der dann geringeren Zahl von Betroffenen nehmen die Effekte in der Folge weniger stark zu. Hier spiegelt sich die Entwicklung der Gesamtbevölkerung wider. Wie zu erwarten sind die in Abbildung 57 sichtbaren Unterschiede in der relativen Bedeutung dieses Steuertatbestands zu bev0 in Szenario bev3 am größten und in bev6 am geringsten.

Tabelle 57: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	900	1.200	1.730	2.270
bev2	910	1.300	1.780	2.160
bev3	910	1.280	1.740	2.050
bev6	910	1.300	1.800	2.210
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	3,08	3,39	4,12	4,60
bev2	3,14	3,70	4,69	5,20
bev3	3,13	3,71	4,73	5,25
bev6	3,14	3,69	4,66	5,11
Betroffene in Tsd.				
bev0	3.500	3.900	3.900	3.900
bev2	3.600	4.200	4.100	3.700
bev3	3.500	4.100	4.000	3.500
bev6	3.600	4.200	4.100	3.700



Gerundet auf volle Prozent.

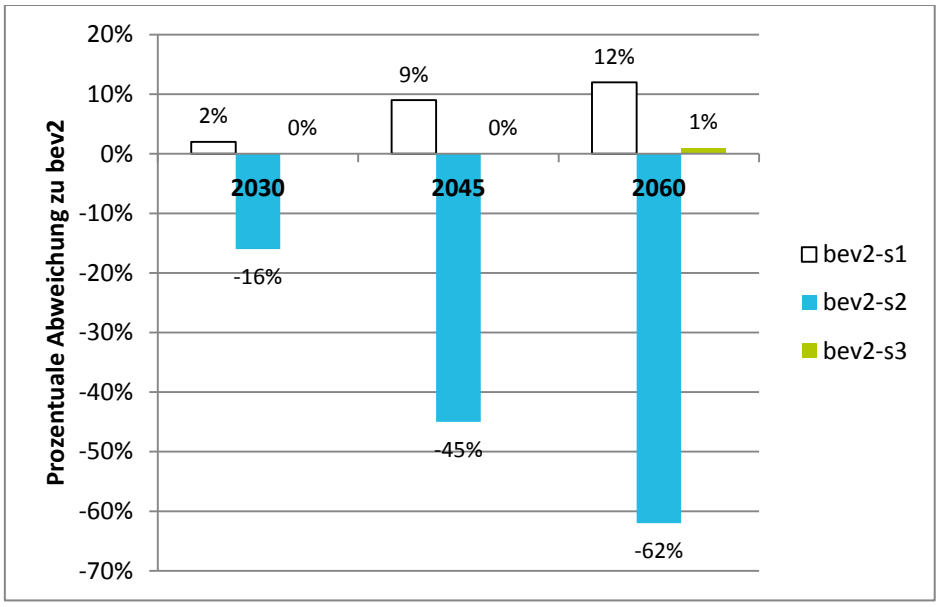
Abbildung 57: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Das beobachtete Muster bei den Sensitivitätsanalysen entspricht dem bei anderen Steuertatbeständen. Abbildung 58 verdeutlicht das grafisch: Im Vergleich zu bev2 ist in bev2-s1 die Bedeutung dieser Pauschbeträge höher, da das Gesamtsteueraufkommen geringer ist. In bev2-s2 ist die Bedeutung geringer, da die Pauschbeträge nicht erhöht werden, während in bev2-s3 gegenüber bev2 kaum ein Unterschied zu erkennen ist. Wie Tabelle 58 zeigt, ist die Zahl der Betroffenen in bev2-s2 wiederum besonders hoch. Da hier der Grundfreibetrag, anders als in bev2, nicht erhöht wird, sind aufgrund der steigenden Einkommen

mehr Steuerpflichtige tatsächlich steuerbelastet als in bev2. Umgekehrt ist in bev2-s1 der Anstieg der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit geringer als in bev2. Weniger Steuerpflichtige sind tatsächlich steuerbelastet und damit potenziell von Steuererleichterungen wie den Pauschbeträgen für Körperbehinderte und Hinterbliebene betroffen.

Tabelle 58: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	910	1.300	1.780	2.160
bev2-s1	910	1.250	1.610	1.750
bev2-s2	910	1.250	1.460	1.520
bev2-s3	910	1.300	1.830	2.290
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	3,14	3,70	4,69	5,20
bev2-s1	3,14	3,79	5,10	5,80
bev2-s2	3,14	3,09	2,60	2,00
bev2-s3	3,14	3,71	4,71	5,24
Betroffene in Tsd.				
bev2	3.600	4.200	4.100	3.700
bev2-s1	3.600	4.100	3.900	3.300
bev2-s2	3.600	4.400	4.500	4.300
bev2-s3	3.600	4.200	4.200	3.900



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 58: Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene – Steuerlicher Effekt in

- Die relative Bedeutung der Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene nimmt aufgrund der Anpassung der Parameter des Steuerrechts in allen Szenarien bis zum Jahr 2060 kontinuierlich zu – in Sensitivitätsanalyse bev2-s2 nimmt sie ab.
- Verglichen mit bev0 ist die relative Bedeutung der Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene in bev2, bev3 und bev6 höher.
- Zwischen 2045 und 2060 wirkt der Bevölkerungsrückgang einem weiteren Anstieg der relativen Bedeutung gegenüber bev0 entgegen.

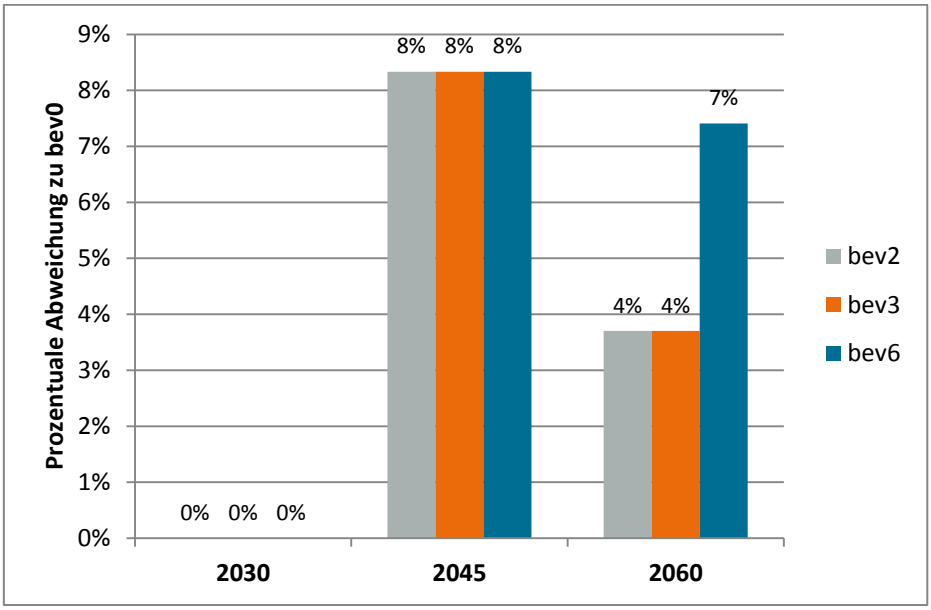
Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

3.2.24 Pflegepauschbetrag

Die Bedeutung des Pflegepauschbetrags ist insgesamt gering, so dass auch die Auswirkungen des demografischen Wandels absolut und in Promille des Steueraufkommens nur sehr klein sind. Die Zahl der Betroffenen, die auch in Tabelle 59 und Tabelle 60 aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Szenarien und Jahren weniger stark gerundet angegeben wird, ist zunächst höher und bis zum Ende des betrachteten Zeitraums geringer als in bev0. Hier machen sich der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung deutlich bemerkbar. Prozentual ist die relative Bedeutung des Pflegepauschbetrags in den Demografieszenarien aufgrund des geringeren Gesamtsteueraufkommens etwas höher als in bev0, wie Abbildung 59 zeigt.

Tabelle 59: Pflegepauschbetrag

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	60	70	100	130
bev2	60	70	100	120
bev3	60	70	90	110
bev6	60	80	100	120
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	0,20	0,21	0,24	0,27
bev2	0,20	0,21	0,26	0,28
bev3	0,20	0,21	0,26	0,28
bev6	0,20	0,21	0,26	0,29
Betroffene in Tsd.				
bev0	220	230	230	230
bev2	220	240	230	200
bev3	220	230	220	190
bev6	220	240	230	210



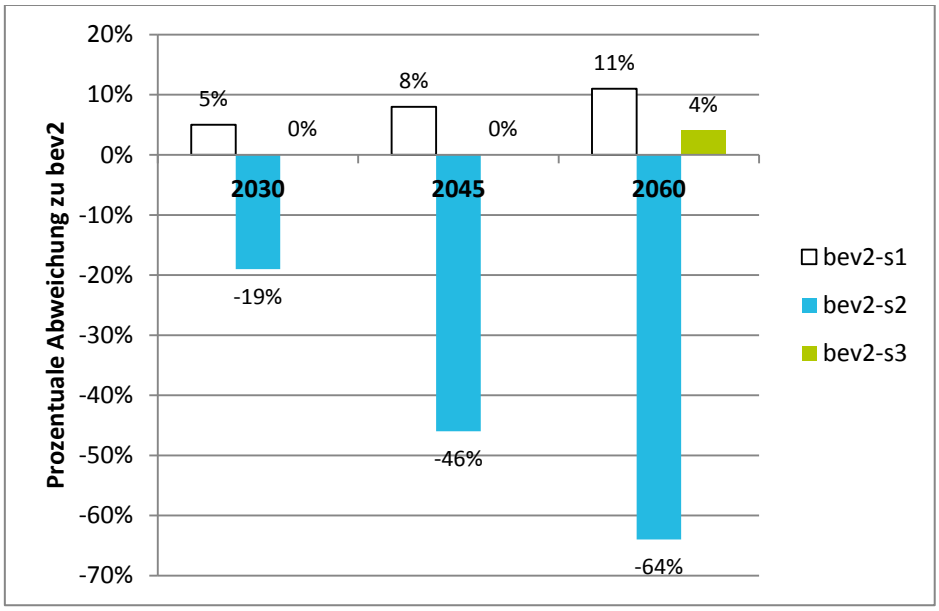
Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 59: Pflegepauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

Das beobachtbare Muster bei den Sensitivitätsanalysen entspricht dem bei den Pauschbeträgen für Behinderte und Hinterbliebene. Tabelle 60 und Abbildung 60 fassen die diesbezüglichen Ergebnisse zusammen.

Tabelle 60: Pflegepauschbetrag – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	60	70	100	120
bev2-s1	60	70	90	100
bev2-s2	60	70	80	80
bev2-s3	60	70	100	130
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	0,20	0,21	0,26	0,28
bev2-s1	0,20	0,22	0,28	0,31
bev2-s2	0,20	0,17	0,14	0,10
bev2-s3	0,20	0,21	0,26	0,29
Betroffene in Tsd.				
bev2	220	240	230	200
bev2-s1	220	230	220	180
bev2-s2	220	240	240	230
bev2-s3	220	240	230	220



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 60: Pflegepauschbetrag – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens — Sensitivitätsanalysen

- Die relative Bedeutung des Pflegepauschbetrags nimmt aufgrund der Anpassung der Parameter des Steuerrechts in allen Szenarien bis zum Jahr 2060 kontinuierlich zu – in Sensitivitätsanalyse bev2-s2 nimmt sie ab.
- In den Demografieszenarien ist sie im Jahr 2045 höher als in bev0. Der Bevölkerungsrückgang schwächt diesen Unterschied bis zum Jahr 2060 ab.
- Das geringe Gesamtvolumen dieses Steuertatbestandes relativiert die höhere relative Bedeutung.

3.2.25 Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen

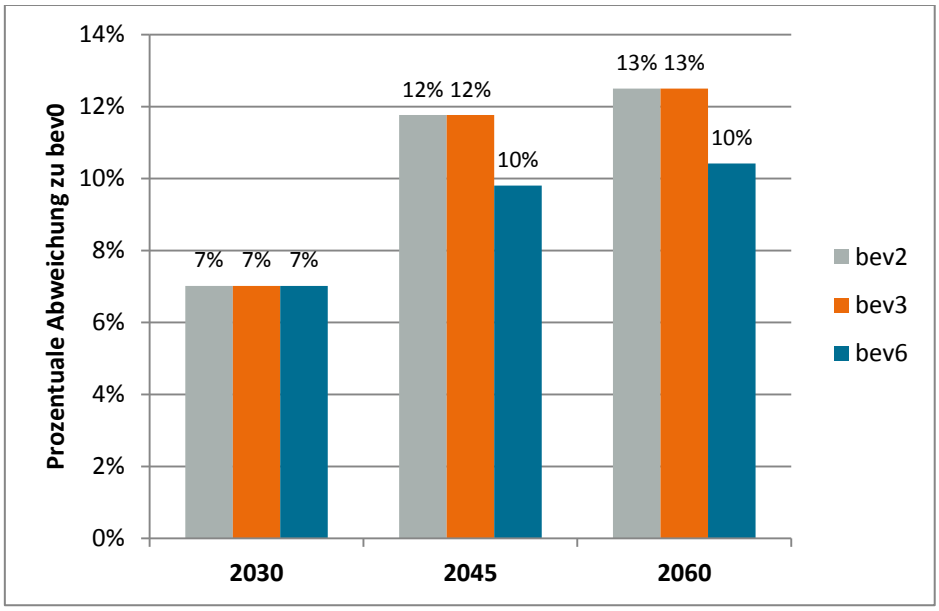
Die Aufwendungen älterer oder kranker Menschen für die Beschäftigung einer Hilfe im Haushalt oder für vergleichbare Aufwendungen bei Unterbringung in einem Heim wurden im Jahr 2007, dem Jahr der Datenbasis, noch als außergewöhnliche Belastungen behandelt. Inzwischen fallen alle haushaltsnahen Beschäftigungsverhältnisse unter den § 35a EStG, demzufolge sie zu einer direkten Verringerung der tariflichen Einkommensteuer führen. § 35a Abs. 2 EStG nennt explizit die „Inanspruchnahme von Pflege- und Betreuungsleistungen sowie […] Aufwendungen, die einem Steuerpflichtigen wegen der Unterbringung in einem Heim oder zur dauernden Pflege erwachsen“. Diese Rechtsänderung wird bei der Berechnung der jeweiligen Steuerschuld und der steuerlichen Effekte berücksichtigt. Das schließt eine Anpassung der in der Datenbasis für das Jahr 2007 enthaltenen Abzugsbeträge an die neuen Prozentsätze

und Höchstgrenzen mit ein. Zudem berücksichtigen wir in unserer Analyse, dass sich die Zahl der Steuerpflichtigen, die Aufwendungen geltend machen, nicht zuletzt wegen der im Rahmen der Gesetzesänderungen tendenziell erleichterten Abzugsfähigkeit bis zum aktuellen Rand deutlich erhöht hat. Für zukünftige Jahre werden die Aufwendungen mit der Relation aus Preisindex für Gesundheitsgüter und allgemeinem Konsumentenpreisindex fortgeschrieben. Ein Anstieg der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen im Zuge steigender Realeinkünfte wird nicht modelliert.

Wie Tabelle 61 veranschaulicht, steigen die absoluten steuerliche Effekte bis zum Jahr 2060 leicht an, im Referenzszenario bev0 um 22 Prozent auf etwa 2 380 Millionen Euro. Auch die Betroffenenzahlen steigen in bev0 im gleichen Zeitraum leicht um 5 Prozent an. Dennoch sinken die relativen steuerlichen Effekte, da diese Aufwendungen zwar relativ teurer werden, die zu versteuernden Einkommen aber stärker ansteigen.

Tabelle 61: Haushaltsnahe Dienstleistungen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev0	1.950	2.000	2.150	2.380
bev2	1.980	2.140	2.140	2.240
bev3	1.980	2.110	2.090	2.120
bev6	1.980	2.150	2.170	2.300
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev0	6,7	5,7	5,1	4,8
bev2	6,8	6,1	5,7	5,4
bev3	6,8	6,1	5,7	5,4
bev6	6,8	6,1	5,6	5,3
Betroffene in Tsd.				
bev0	10.000	10.200	10.500	10.500
bev2	10.200	10.600	10.100	9.500
bev3	10.200	10.500	9.800	8.900
bev6	10.200	10.600	10.200	9.700



Gerundet auf volle Prozent.

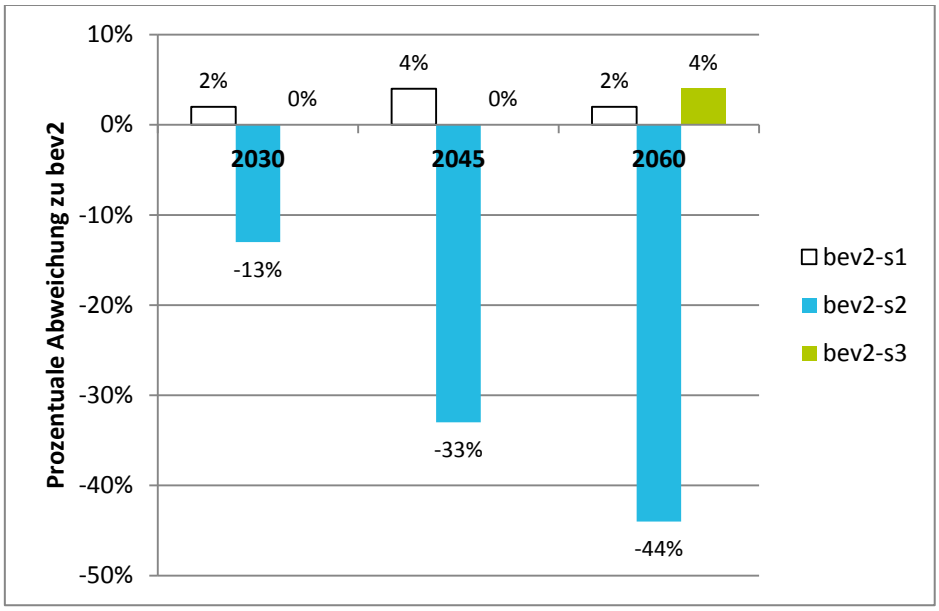
Abbildung 61: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens

In den Demografieszenarien sinkt die Zahl der Betroffenen vor allem nach dem Jahr 2030 unterschiedlich stark. Bis dahin spielt die Bevölkerungsalterung eine größere Rolle als der Bevölkerungsrückgang. Der Rückgang fällt in Szenario bev3 am kräftigsten aus. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass der § 35a EStG nicht nur Pflege- und Betreuungsleistungen, sondern allgemein Haushaltshilfen und Handwerkerleistungen umfasst. Insofern wirken zwei gegensätzliche Einflüsse: Die Alterung der Gesellschaft führt bei den Pflege- und Betreuungsleistungen zu einer stärkeren Inanspruchnahme. Auf der anderen Seite werden haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse insbesondere von Erwerbstätigen nachgefragt, etwa in Form von Putzdiensten, Gartenarbeiten, Kinderbetreuung u.a. Mit sinkenden Erwerbstätigenzahlen nimmt die Zahl der Betroffenen mit dieser Art von Aufwendungen tendenziell ab. Relativ zum Gesamtsteueraufkommen nimmt der Effekt im Zeitverlauf zwar auch in den Demografieszenarien ab, im Vergleich zum Szenario bev0 aber zu, wie Abbildung 61 deutlich macht. Dies ist durch den größeren Anstieg der Kosten haushaltsnaher Dienstleistungen relativ zum Anstieg des allgemeinen Konsumentenpreisindex zu erklären. Der relative Anstieg fällt dabei in Szenario bev6 aufgrund des höheren Gesamtsteueraufkommens etwas geringer aus.

Tabelle 62: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Sensitivitätsanalysen

	2015	*2030*	*2045*	*2060*
Steuerlicher Effekt in Mio. Euro				
bev2	1.980	2.140	2.140	2.240
bev2-s1	1.980	2.050	1.880	1.660
bev2-s2	1.980	2.140	2.160	2.310
bev2-s3	1.980	2.140	2.220	2.440
Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens				
bev2	6,8	6,1	5,7	5,4
bev2-s1	6,8	6,2	5,9	5,5
bev2-s2	6,8	5,3	3,8	3,0
bev2-s3	6,8	6,1	5,7	5,6
Betroffene in Tsd.				
bev2	10.160	10.600	10.130	9.470
bev2-s1	10.160	10.470	9.820	8.690
bev2-s2	10.160	10.690	10.380	9.850
bev2-s3	10.160	10.660	10.460	10.160

Die Sensitivitätsanalysen liefern einen ähnlichen Trend. Aufgrund der schlechteren Entwicklung bei den Erwerbstätigen nimmt sogar der absolute Steuereffekt in bev2-s1 ab dem Jahr 2030 ab und liegt im Jahr 2060 real unter dem Niveau des Jahres 2015, wie Tabelle 62 entnommen werden kann. Die Abnahme wird relativiert durch das sich schwächer entwickelnde Gesamtsteueraufkommen, so dass sich der steuerliche Effekt gemessen am Steueraufkommen ähnlich entwickelt wie in bev2. Auch in Sensitivitätsanalyse bev2-s3 entwickelt sich diese Größe ähnlich, nur dass hier umgekehrt der absolute Steuereffekt ebenso wie das Gesamtsteueraufkommen im Vergleich zu bev2 etwas stärker zunimmt. In bev2-s2 führt das vergleichsweise hohe Steueraufkommen zu einem Rückgang der Bedeutung dieses Steuertatbestandes, bis er im Vergleich zu bev2 im Jahr 2060 um 44 Prozent abgenommen hat, siehe Abbildung 62. Der Rückgang fällt im Vergleich zu anderen Steuertatbeständen etwas stärker aus, weil der Steuertatbestand zu direkten Abzügen von der sich ergebenden Steuerschuld führt und daher von der allgemein steigenden Grenzbelastung der Steuerpflichtigen weniger beeinflusst wird.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 62: Haushaltsnahe Dienstleistungen – Steuerlicher Effekt in Promille des Gesamtsteueraufkommens – Sensitivitätsanalysen

- Wenn der Anstieg der Realeinkünfte nicht mit einem Anstieg der Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen verbunden ist, nimmt die relative Bedeutung der Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen in allen Szenarien bis zum Jahr 2060 kontinuierlich ab.
- Verglichen mit bev0 wächst die Bedeutung dieses Steuertatbestandes allerdings in den Szenarien bev2, bev3 und bev6, wenn haushaltsnahe Dienstleistungen relativ zu anderen Gütern und Dienstleistungen teurer werden.

4 Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

4.1 Einleitung

Die Umsatzsteuer besitzt aufgrund ihres hohen Aufkommens eine wichtige Bedeutung für die langfristige Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland. Im Jahr 2014 beliefen sich etwa 32 Prozent der gesamten Steuereinnahmen auf die Umsatzsteuer, wodurch sie nach der Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuerart darstellt. Deshalb liegt es nahe, im Zuge einer Analyse der Auswirkungen der voraussichtlichen demografischen Veränderungen auf das Steueraufkommen neben der Einkommensteuer auch die Umsatzsteuer zu betrachten. Dabei ist zu beachten, daß die nachfolgende Analyse auf einem anderen Modellrahmen basiert als die bisherigen Ausführungen zur Einkommensteuer, wodurch die Ergebnisse nicht direkt vergleichbar sind. Insbesondere wird bei der Umsatzsteuer eine Konstanz der Steuersätze im Zeitablauf angenommen, während bei der Einkommensteuer eine Anpassung der Steuerparameter modelliert wurde.

Seit den 1980er Jahren hat sich insgesamt der Anteil indirekter Steuern am Gesamtaufkommen vergrößert, zugleich ist der Anteil direkter Steuern (auch der Einkommensteuer) zurückgegangen (Statistisches Bundesamt, 2015b). Abbildung 63 zeigt die Entwicklung des absoluten Umsatzsteueraufkommens und seines Anteils am gesamten Steueraufkommen in den letzten zehn Jahren. Bei der Betrachtung ist zu beachten, dass zum 1. Januar 2007 der reguläre Umsatzsteuersatz von 16 auf 19 Prozent angehoben wurde. Mittlerweile macht die Umsatzsteuer mehr als 30 Prozent des gesamten Steueraufkommens aus, wobei dieser Anteil in konjunkturellen Boomphasen in der Regel abnimmt, weil dann das Aufkommen aus der Gewerbe- und Körperschaftsteuer überdurchschnittlich stark wächst. Umgekehrt nimmt er in Rezessionen wegen des überproportionalen Rückgangs der Gewerbe- und Körperschaftsteuereinnahmen meistens zu, weil die meisten Konsumausgaben eher unelastisch auf Einkommenssenkungen reagieren. So nahm der Anteil der Umsatzsteuer am Gesamtsteueraufkommen während bzw. nach der Rezession im Jahr 2009 um etwa 2 Prozentpunkte auf knapp 34 Prozent zu, um danach in etwa der gleichen Größenordnung wieder abzunehmen.

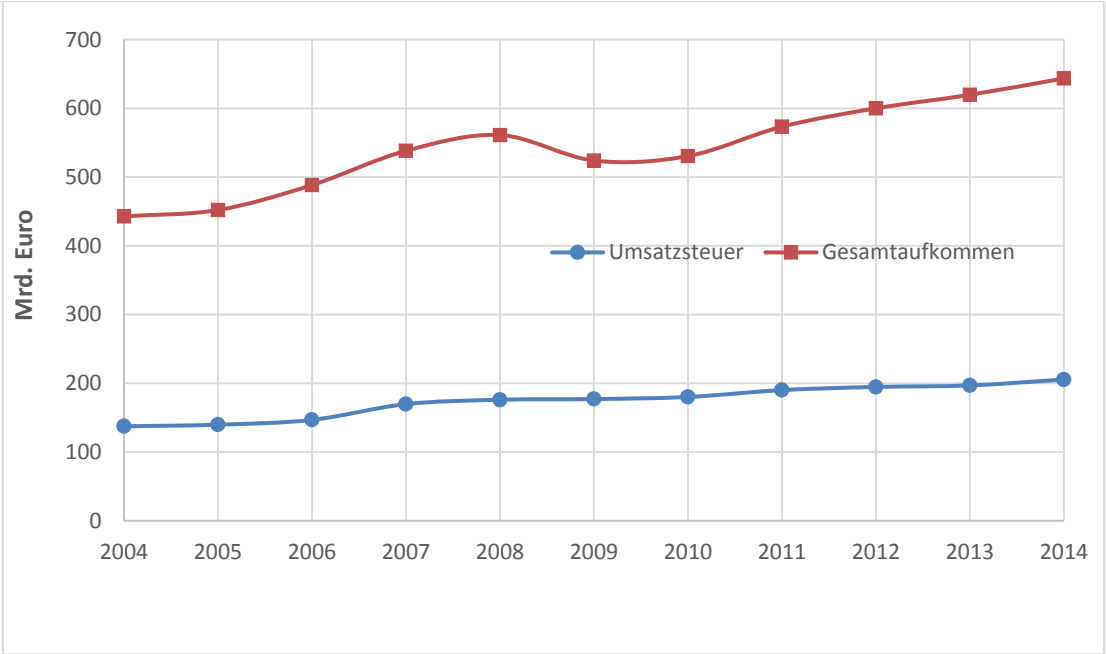


Abbildung 63: Umsatzsteuer (inkl. Einfuhrumsatzsteuer) und gesamte Steuereinnahmen in Deutschland 2004-2014

Eine maßgebliche Determinante des Umsatzsteueraufkommens ist die Höhe des aggregierten privaten Konsums, da der Teil der Umsatzsteuer, der auf den privaten Konsum entfällt, als prozentualer Zuschlag auf den Nettopreis vom Endverbraucher getragen wird. Das Aufkommen hängt aber auch von der Struktur des Konsums ab, weil für unterschiedliche Güterkategorien unterschiedliche Steuersätze gelten. Neben dem regulären Steuersatz von 19 Prozent werden bestimmte Güter mit einem verminderten Steuersatz von 7 Prozent belegt. Dazu gehören viele Lebensmittel, bestimmte Kulturerzeugnisse wie Bücher und Kunstgegenstände, sowie Güter des Gesundheitssektors. Bestimmte Dienstleistungen, insbesondere im Sozial-, Kultur- und Gesundheitsbereich, sind gänzlich von der Umsatzsteuer befreit.[27]

Es stellt sich also die Frage, wie die demografischen Veränderungen in Deutschland das Umsatzsteueraufkommen langfristig beeinflussen werden. Auf der einen Seite führt die Alterung der Bevölkerung zu einer Erhöhung der Konsumnachfrage und somit des Umsatzsteueraufkommens, da Ältere gemäß dem Lebenszyklusmodell eine geringere Spar- und eine höhere Konsumneigung besitzen als Jüngere. Auf der anderen Seite entfällt ein größerer Teil der Nachfrage Älterer auf umsatzsteuerbefreite Produkte wie beispielsweise Gesundheitsleistungen, was wiederum das Umsatzsteueraufkommen senkt. Welcher Effekt überwiegt ist a priori unklar. Die hier vorgestellte Untersuchung anhand von Mikrodaten soll

[27] Eine genaue Auflistung der Güter mit ermäßigtem Steuersatz findet sich in § 12 UStG und der dazugehörigen Anlage 2. Befreiungen von der Umsatzsteuer sind im Zweiten Abschnitt des UStG geregelt. Zu den differenzierten Umsatzsteuersätzen siehe auch die Diskussion in RWI et al. (2013), Kap. 2 und 3 sowie Bach (2011).

eine Abschätzung für den Gesamteffekt von Bevölkerungsalterung und -rückgang auf den privaten Konsum und das Umsatzsteueraufkommen liefern.

Im Folgenden sollen der Konsum und seine Determinanten als maßgebliche Bestimmungsgrößen der Umsatzsteuerentwicklung im Fokus stehen. Dabei werden, wie bei den Simulationen zum Einkommensteueraufkommen, einem Szenario mit unveränderter Bevölkerung drei mögliche Demografieszenarien gegenübergestellt. Beschrieben sind diese in Kapitel 2.2. Zunächst erfolgt eine Annäherung an den Zusammenhang Alter-Konsum und Einkommen-Konsum, wobei sowohl die Konsumquote als auch die Konsumstruktur analysiert werden (Kapitel 4.2). Anschließend wird beschrieben, wie sich diese Zusammenhänge auf die Umsatzsteuerbelastungen auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen auswirken (Kapitel 4.3). Schließlich wird mittels einer Modellsimulation untersucht, wie sich die demografischen Veränderungen langfristig auf das Umsatzsteueraufkommen auswirken (Kapitel 4.4). In einem ersten Schritt wird dabei der demografische Effekt noch isoliert betrachtet. Anschließend werden die bislang verwendeten makroökonomischen Szenarien übernommen und eine Simulation der langfristigen Entwicklung des Konsums unter Berücksichtigung des Wirtschaftswachstums und des dadurch steigenden verfügbaren Einkommens der Haushalte vorgenommen.

Basis für die Analyse ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Diese freiwillige Haushaltserhebung, die vom Statistischen Bundesamt alle fünf Jahre schriftlich erhoben wird, gehört zu den größten europäischen Stichproben, die detaillierte Nachfragedaten enthalten. Die jüngste verfügbare Welle ist die EVS 2008, die einen Stichprobenumfang von insgesamt 58 984 Haushalten und etwa 100 000 Personen aufweist.[28] Dies entspricht etwa 0,2 Prozent aller in Deutschland lebenden Haushalte.[29] Für die Datenanalyse wurde ein Scientific-Use-File verwendet, das sogenannte Grundfile 3, also eine faktisch anonymisierte 80 Prozent-Unterstichprobe der drei Erhebungsbestandteile Allgemeine Angaben, Geld- und Sachvermögen und Haushaltsbuch.[30]

4.2 Determinanten des privaten Konsums

Die Analyse der EVS-Daten erfolgt auf Haushaltsebene, da Konsumausgaben auf dieser Ebene erfasst werden. Dem gegenüber steht das für den Konsum verfügbare Einkommen, das ebenso als Haushaltsgröße betrachtet wird, also als Summe aller im Haushalt erzielten Einkommen. Die soziostrukturellen Merkmale, z.B. Alter oder Beschäftigungsstatus, werden am sogenannten Haupteinkommensbezieher oder an der Haupteinkommensbezieherin (HEB) festgemacht. Wenn also im Folgenden nach sozio-demografischen

[28] Das Scientific-Use-File zur EVS 2013 lag erst kurz vor Abschluss der Berechnungen vor und konnte daher nicht mehr berücksichtigt werden.

[29] Zum Erhebungsdesign und -umfang der EVS 2008 siehe Statistisches Bundesamt (2013a), Kap. 3. Eine einführende Darstellung der EVS als Analyseinstrument für Einkommensverteilungs- und Konsumanalysen findet sich in Rebeggiani (2007).

[30] Zur Generierung der Mikrodatenfiles siehe Statistisches Bundesamt (2013a), Kap. 6.5.

Gruppen unterschieden wird, werden diese nach dem Alter der HEB oder nach den Haushaltseinkommen gebildet werden.

Zunächst betrachten wir die Konsumquote, also den Anteil des verfügbaren Einkommens, der für den Konsum verwendet wird, siehe Abbildung 64. Dieser variiert deutlich mit dem Alter des oder der HEB: Die Konsumquote nimmt mit steigendem Alter zunächst ab und später wieder zu. In den Altersgruppen, in denen Rentnerinnen und Rentner dominieren, beträgt sie über 90 Prozent, während die 31- bis 45-Jährigen nur etwa vier Fünftel ihres verfügbaren Einkommens für den Konsum verwenden. Maßgebliche Gründe für diesen Unterschied sind die nachlassende Sparneigung im Alter sowie das geringere Einkommen, das nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben zur Verfügung steht.

Das Einkommen ist in der Regel die stärkste Determinante des privaten Konsums. Das wird auch hier deutlich, wenn man verschiedene Einkommensgruppen hinsichtlich ihrer Konsumquote differenziert betrachtet. Während Haushalte, die weniger als die Hälfte des Medianeinkommens zur Verfügung haben, eine Konsumquote von sogar mehr als 100 Prozent aufweisen (der Konsum ist größer als das Einkommen), geben reiche Haushalte (solche mit mehr als dem doppelten des Medianeinkommens) nur etwa 60 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für Konsum aus. Das reichste Perzentil wendet weniger als die Hälfte seiner Einkünfte für Konsum auf.

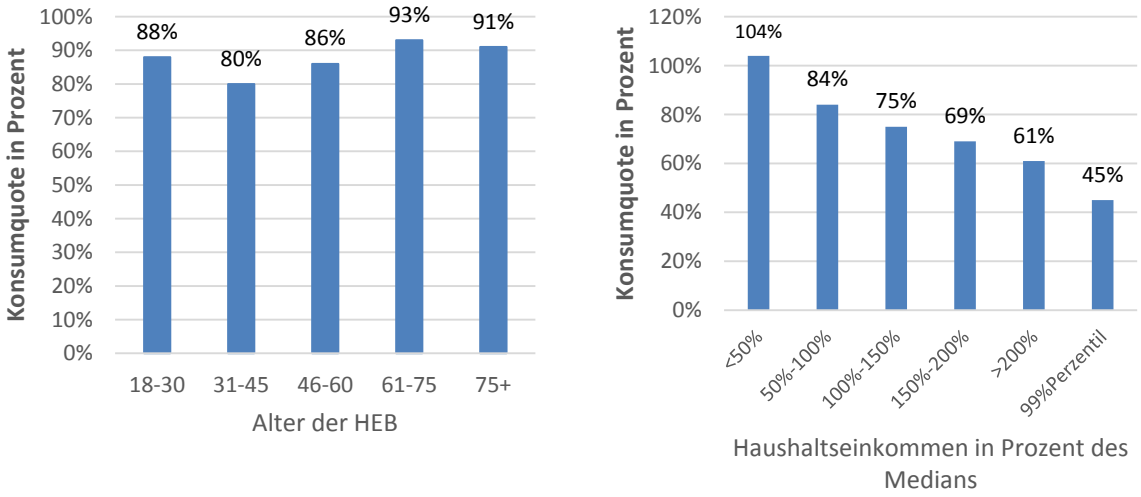


Abbildung 64: Konsumquote nach Alter der HEB und Einkommen[31]

In einem zweiten Schritt wird die Konsumstruktur betrachtet, also die Aufteilung der privaten Nachfrage auf verschiedene Güter und Dienstleistungen. Dabei werden die Güter in zwölf Kategorien eingruppiert.[32]

[31] Die Kategorie >200 Prozent des Medianeinkommens schließt das 99-Prozent-Perzentil nicht ein.

[32] Seit der 2003er Welle entsprechen die Gütergruppen der EVS den internationalen COICOP-Kategorien, sind also mit den anderen Erhebungen vergleichbar, die von Eurostat unter dem Label *Household Budget Surveys* klassifiziert werden.

Abbildung 65 zeigt die unterschiedlichen Konsumkörbe der verschiedenen Altersgruppen. Wie bei der Konsumquote kann man an dieser Stelle nicht zwischen Einkommens- und Präferenzeffekten unterscheiden. Die steigenden Anteile der Ausgaben für Wohnen und Energie im Alter werden mit dem geringeren Einkommen der Rentnerinnen und Rentner zusammenhängen; der kleinere Anteil der Ausgaben für Verkehr und Nachrichtenübermittlung dagegen von geänderten Präferenzen im Alter beeinflusst werden. Ebenso fällt bereits im Rahmen dieser deskriptiven Analyse der deutlich steigende Anteil von Gesundheitsausgaben auf.

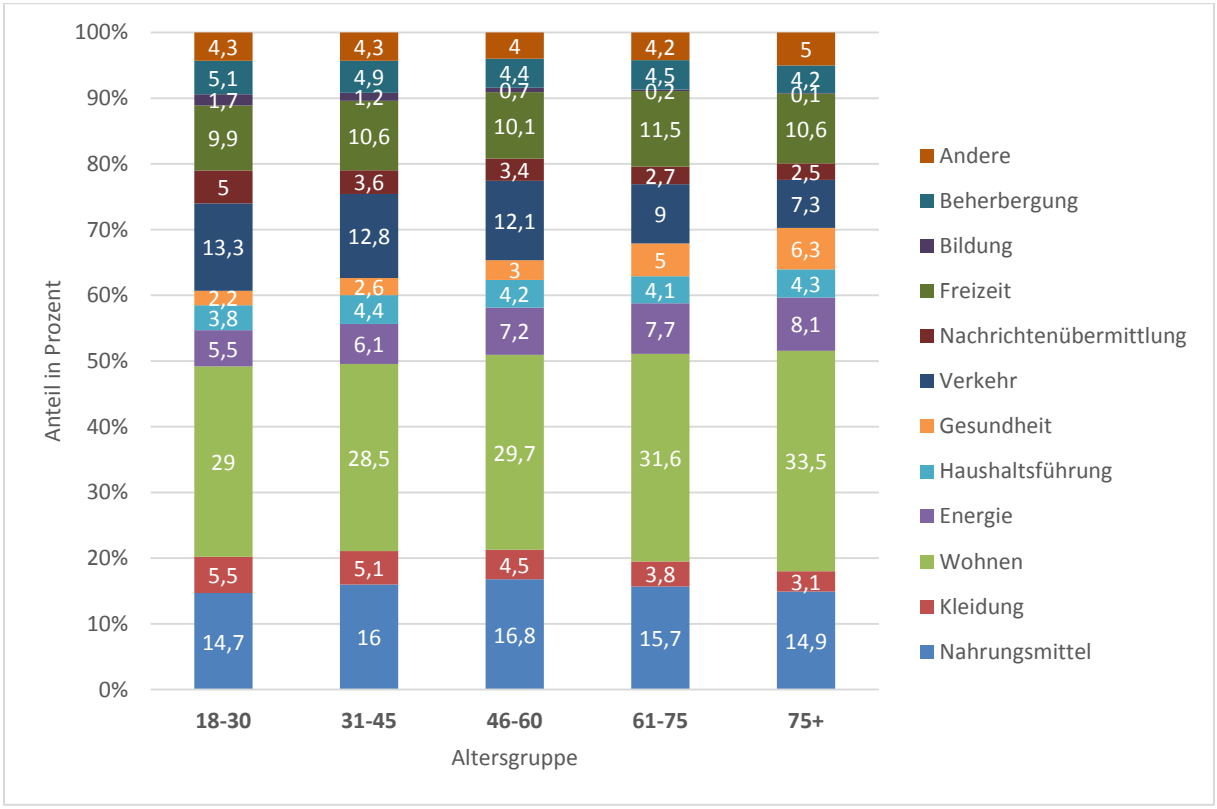


Abbildung 65: Konsumstruktur nach Alter der HEB

Abbildung 66 verdeutlicht die maßgebliche Rolle des Einkommens für die Konsumentscheidung anhand einer Betrachtung der Ausgabenstruktur nach Einkommensklassen. Es wird deutlich, dass bestimmte Gütertypen den Charakter von Basisgütern besitzen, so z.B. Nahrungsmittel, Wohnen und Energie, und bei Haushalten mit höherem Einkommen einen geringeren Teil der Nachfrage ausmachen. Andere Gütertypen haben hingegen den Charakter von Luxusgütern und werden von reicheren Haushalten anteilsmäßig stärker nachgefragt, so z.B. Ausgaben für Verkehr, Freizeit oder Beherbergung. Die Einkommenshöhe beeinflusst also nicht nur die Konsumhöhe, sondern auch dessen Struktur. Beachtenswert ist die Tatsache, dass Gesundheits- und Bildungsausgaben Luxusgutcharakter besitzen, während Nachrichtenübermittlung mittlerweile ein Basisgut geworden ist. Dies spiegelt die Tatsache wider, dass für erstere die Grundversorgung von steuer- und abgabenfinanzierten staatlichen Systemen übernommen wird, während zusätzliche Ausgaben nur von Haushalten mit bestimmten Präferenzen (und entsprechenden finanziellen

Möglichkeiten) getätigt werden. Nachrichtenübermittlung hat sich dagegen im Zeitalter der allgegenwärtigen Kommunikation und Digitalisierung zu einem unverzichtbaren Element des Alltags entwickelt.

Diese Ergebnisse zeigen auf, dass es sinnvoll ist, im Rahmen einer Analyse der langfristigen Konsumentwicklung auch die Einkommensentwicklung mit zu betrachten, da sich hierdurch große Auswirkungen auf den Konsum auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen und somit auf das gesamte Umsatzsteueraufkommen ergeben können.

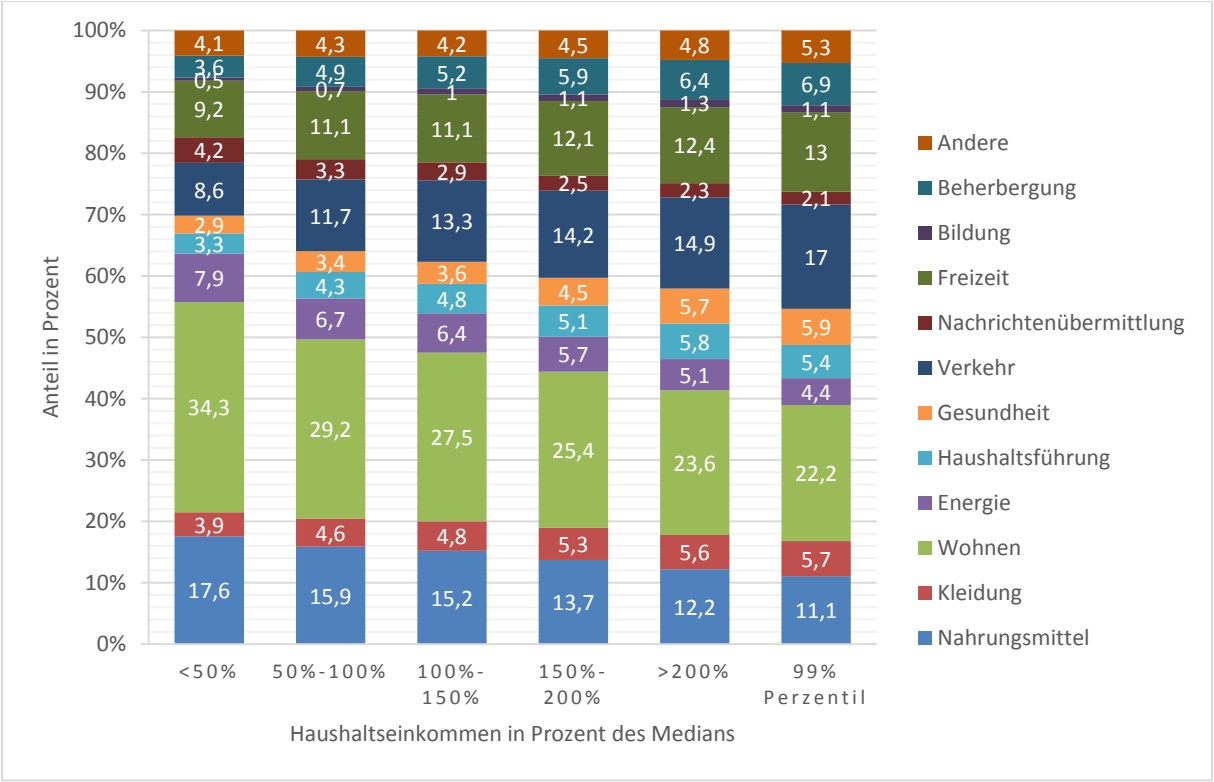


Abbildung 66: Konsumstruktur nach Einkommensgruppen[33]

4.3 Umsatzsteuerbelastung

Unterschiedliche Konsumkörbe führen zu unterschiedlichen haushaltsspezifischen Umsatzsteuerbelastungen. Die sich ergebende Abhängigkeit vom Einkommen ist nicht überraschend: Die regressive Wirkung von Konsumsteuern als stabiler Zusammenhang ist in der Ökonomik bekannt, ärmere Haushalte zahlen in der Regel verhältnismäßig mehr Konsumsteuern als reichere.[34] Dies zeigt sich auch in der hier durchgeführten Analyse der EVS-Daten, die in Abbildung 67 illustriert wird. Die durchschnittliche Umsatzsteuerbelastung der Haushalte beträgt (hochgerechnet) etwa 8 Prozent ihres verfügbaren

[33] Die Kategorie >200 Prozent des Medianeinkommens schließt das 99-Prozent-Perzentil nicht ein.

[34] Siehe beispielsweise auch die Ergebnisse in RWI et al. (2013), Abschnitt 4.2.2 oder auch Decoster et. al. (2013), S. 23.

Einkommens. Bei den ärmeren Haushalten beträgt dieser Anteil allerdings 8 bis 9 Prozent, bei den reichen, hier definiert als Haushalte mit Einkommen größer als 200 Prozent des Medianeinkommens, nur etwas mehr als 6 Prozent. Beim obersten Perzentil machen die Umsatzsteuerausgaben nur 4,8 Prozent des verfügbaren Einkommens aus.

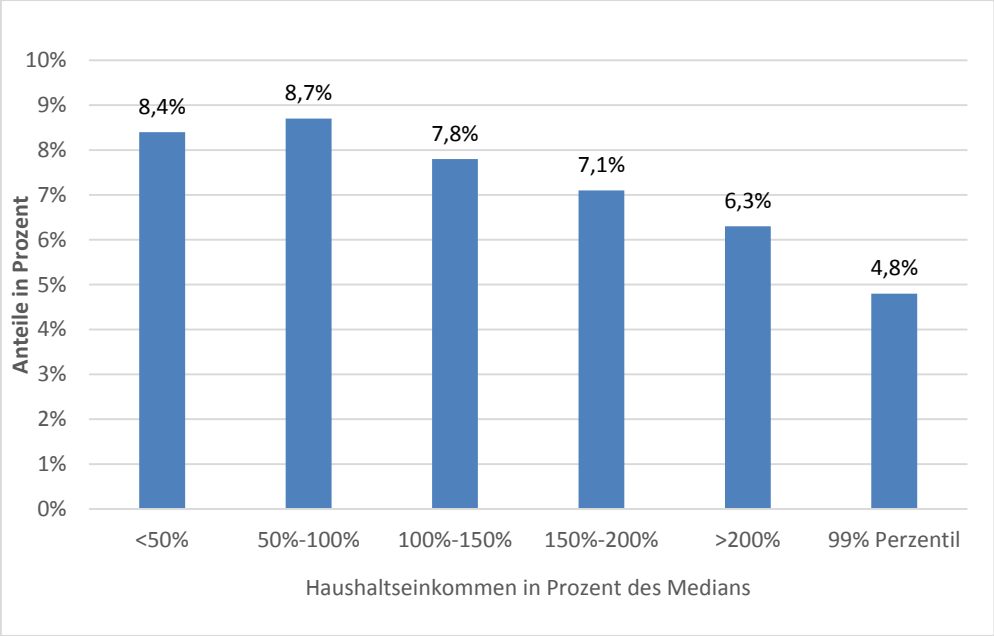


Abbildung 67: Anteil der Umsatzsteuerausgaben am verfügbaren Einkommen nach Einkommensgruppen[35]

Wichtig für die vorliegende Untersuchung ist die Betrachtung der Umsatzsteuerbelastung verschiedener Altersgruppen, hier in Abbildung 68 dargestellt. Die Unterschiede sind zwar nicht stark ausgeprägt, jedoch zeigt sich auch hier der Zusammenhang zwischen Konsumquote und Umsatzsteuerbelastung: Haushalte mit HEB in „mittleren" Altersgruppen, insbesondere zwischen 46 und 60 Jahren, die anteilsmäßig weniger konsumieren, tragen auch eine niedrigere Umsatzsteuerbelastung als solche, die einen höheren Anteil ihres Einkommens für den Konsum verwenden müssen, insbesondere die zwischen 18 und 30 Jahren.

[35] Die Kategorie >200 Prozent des Medianeinkommens schließt das 99-Prozent-Perzentil nicht ein.

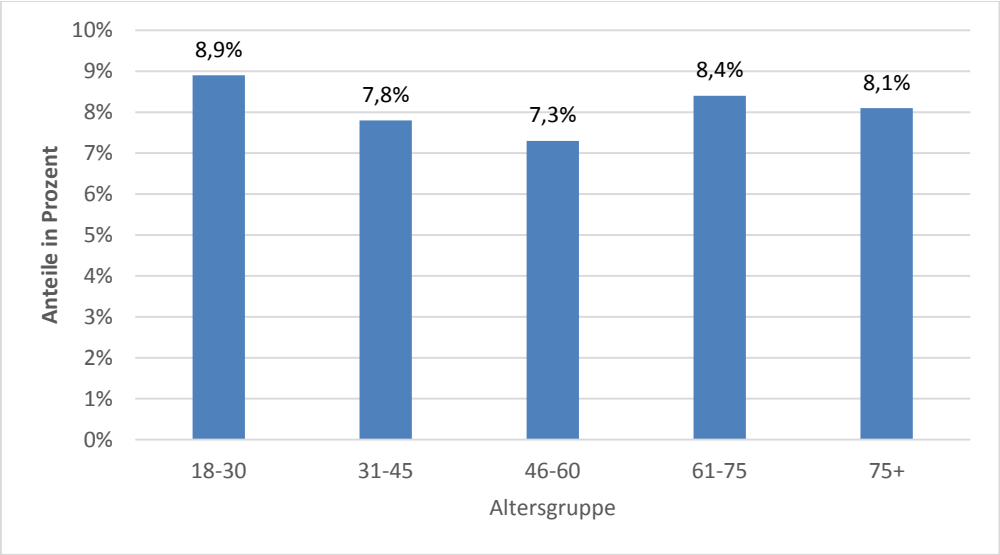


Abbildung 68 – Anteil der Umsatzsteuerausgaben am verfügbaren Einkommen nach Alter der HEB

Einen ersten Hinweis auf den Einfluss unterschiedlicher Konsumkörbe auf die Umsatzsteuerbelastung liefert die Betrachtung der Konsumanteile unterschiedlich besteuerter Gütergruppen, die in Abbildung 69 enthalten ist. Von der Gesamtsumme des privaten Konsums in Deutschland entfallen ca. 70 Prozent auf Güter mit vollem Umsatzsteuersatz. Etwas mehr als ein Fünftel der konsumierten Güter ist mit dem ermäßigten Steuersatz von 7 Prozent belegt, während umsatzsteuerbefreite Güter 8,4 Prozent des privaten Konsums ausmachen.

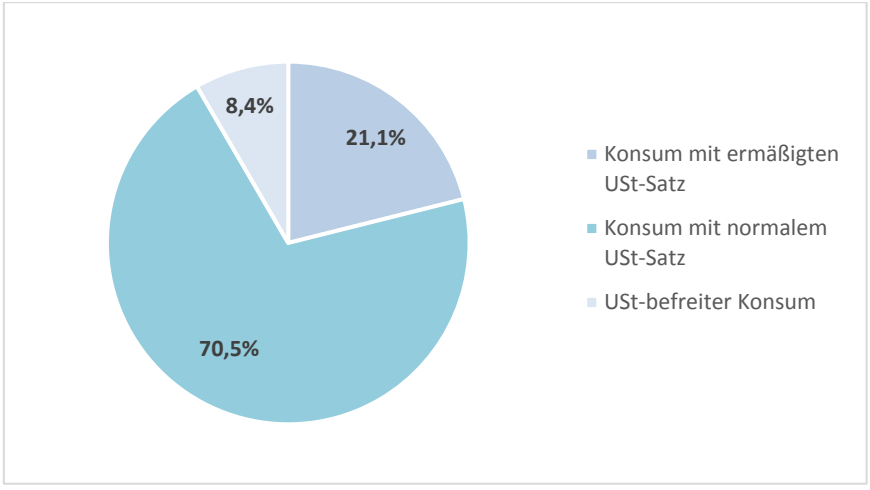


Abbildung 69 – Anteile verschieden besteuerter Güterarten am privaten Konsum

4.4 Simulation der langfristigen Entwicklung von Konsum und Umsatzsteueraufkommen

4.4.1 Einleitende Bemerkungen

Die folgende Simulation beruht auf einem statischen Modell, bei dem die Auswirkungen einer veränderten Bevölkerung auf den aggregierten Konsum und letztlich auf das Umsatzsteueraufkommen zu drei verschiedenen Zeitpunkten (2030, 2045 und 2060) geschätzt werden. Die Grundlage dafür bilden die vorangestellten Konsumanalysen auf EVS-Basis und die Entwicklung der Bevölkerung und der Einkommen, die in Kapitel 2 beschrieben wurden.

Da es sich um ein statisches Modell handelt, werden keine Verhaltensanpassungen seitens des Staates oder der privaten Haushalte (insbesondere Präferenzverschiebungen[36]) explizit modelliert. Auch bei der in 4.4.4 berücksichtigten Einkommensentwicklung findet keine Rückkopplung von der Mikro- zurück in die Makroebene statt. Es wird daher keine Angebotsseite modelliert, die auf Nachfrageverschiebungen reagiert und durch veränderte Preise Einfluss auf die Nachfragehöhe und -zusammensetzung ausübt. Schließlich wird unterstellt, dass die geltenden Umsatzsteuersätze konstant bleiben. Die Entwicklung der Umsatzsteuer, die sich aus den Simulationsrechnungen ergibt, ist deshalb nicht direkt mit der Entwicklung der Einkommensteuer vergleichbar, bei der explizite Eingriffe in den Steuertarif so kalibriert wurden, dass die Entwicklung des Einkommensteueraufkommens im makroökonomischen Prognose-Modell VIEW im Referenzszenario bev0 abgebildet werden konnte.

Die Umsatzsteuer im Basisjahr wird als Prozentsatz der Konsumausgaben in der EVS 2008 ermittelt. Basisjahr ist dementsprechend das Jahr 2008. Das so berechnete Aufkommen beträgt etwa 109 Milliarden Euro, also weniger als die 130 Milliarden Euro (bzw. 176 Milliarden Euro, wenn man die Einfuhrumsatzsteuer mitberücksichtigt), die auf makroökonomischer Ebene in der Steuerstatistik ausgewiesen werden, vgl. Abbildung 63. 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.[37] 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.

[36] Es werden insbesondere keine Kohorteneffekte berücksichtigt, d.h. keine unterschiedlichen Präferenzen verschiedener Altersjahrgänge. Dies ist bei Konsumstudien nicht unproblematisch. Aufgrund der komplexen Modellierung wird aber in vielen empirischen Analysen (z.B. auch in Lührmann, 2005) darauf verzichtet.

[37] Siehe dazu ausführlich RWI et al. (2013), Kap. 3.2.

4.4.2 Grenzen des Modells

Schätzungen des privaten Konsums über lange Zeiträume bringen eine Reihe von Problemen mit sich, die nicht immer adäquat gelöst werden können. Im vorliegenden Modell werden generell auf Basis einer Querschnittsanalyse Vorhersagen für eine Längsschnittentwicklung getätigt. Dabei werden vor allem zwei Annahmen getroffen, die in der Realität nicht unproblematisch sind: Die angenommene Konstanz der relativen Preise und die angenommene Konstanz der Präferenzen. Wir unterstellen zum einen, dass sich die Konsumpräferenzen, die in der Datenbasis der EVS 2008 je nach Haushalt zum Vorschein treten, im gesamten Zeitverlauf der Analyse nicht ändern werden, so dass die Präferenzen der Älteren im Datensatz aus dem Jahr 2008 aufgrund der Alterung der Gesellschaft ein immer größeres Gewicht bekommen werden. Dass dies eher unwahrscheinlich ist, ergibt sich aus einer simplen Rückschau der letzten 30-40 Jahren, in denen sich gesellschaftliche Werte und daraus abgeleitete Konsumpräferenzen sehr wohl verändert haben.

Gleichzeitig unterstellen wir, dass sich die relativen Preise, also das Preisgefüge der einzelnen Güter, nicht verändern wird. Dies ist auf lange Sicht ebenfalls eher unwahrscheinlich, weil schon allein der technische Fortschritt in einigen Bereichen für deutliche Preisrückgänge sorgen kann, so dass dann diese Güter im Vergleich zu anderen günstiger werden und daher tendenziell vermehrt nachgefragt werden. Dies ist in den letzten Jahrzehnten z.B. im Datenverarbeitungs- oder Telekommunikationssektor passiert, die heute nicht mehr Güter mit Luxuscharakter sondern eher Massenkonsumgüter produzieren.

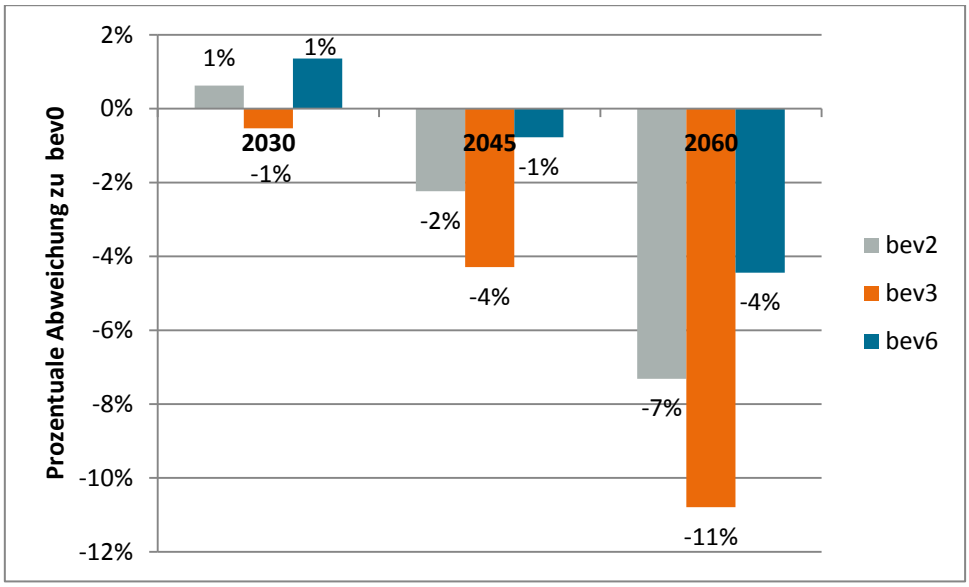
Eine explizite Berücksichtigung dieser beiden Phänomene würde allerdings schnell die Handhabbarkeit des Modells sprengen. Die Modellierung sich wandelnder Präferenzen über längere Zeiträume ist nicht ohne weiteres möglich. Veränderungen relativer Preise wären prinzipiell durch die Berücksichtigung sektorspezifischer Preisentwicklungen denkbar, jedoch müssen auch hier viele Annahmen (z.B. bzgl. der sektorspezifischen technischen Fortschritte) getroffen werden. Die Ergebnisse des hier vorgestellten Ansatzes müssen vor diesem Hintergrund eher als Benchmark interpretiert werden, für den Fall, dass diese unterstellte Konstanz gilt. Etwaige (wahrscheinliche) Veränderungen der Präferenzen und der relativen Preise würden die Konsumstrukturen und folglich das Umsatzsteueraufkommen in den nächsten Jahrzehnten zusätzlich zu den hier analysierten Faktoren beeinflussen.

4.4.3 Schritt 1: Berücksichtigung der demografischen Veränderungen

Bei der isolierten Betrachtung der Folgen der demografischen Entwicklung werden nur die in der EVS für 2008 enthaltenen Hochrechnungsfaktoren neu geschätzt, das Einkommen der Haushalte bleibt zunächst konstant. Abbildung 70 zeigt die Auswirkungen verschiedener Demografieszenarien im Verhältnis zum Basisszenario bev0. Es wird deutlich, dass die Abweichungen bis zum Jahr 2030 eher vernachlässigbar sind, es hier sogar in zwei Szenarien zu einer geringfügigen Zunahme des Umsatzsteueraufkommens kommt,

während in der langen Frist doch deutliche Rückgänge zu verzeichnen sind. Im pessimistischen Szenario bev3 verringern sich die Umsatzsteuereinnahmen im Jahr 2060 um mehr als einem Zehntel gegenüber dem Basisszenario, im wahrscheinlichsten Szenario bev2 um immerhin 7 Prozent.

Die Gründe für diese Entwicklung liegen allein im demografischen Wandel: Zum einen schrumpft die Bevölkerung Deutschlands in allen Szenarien bis 2060, weswegen ein Teil des Konsums und somit der Umsatzsteuer wegfällt. Zum anderen verschiebt sich die Struktur der Gesellschaft hin zu einem größeren Gewicht von Haushalten mit älteren HEB. Dies hat mittelfristig nur geringe Auswirkungen, da sich zunächst mehr Haushalte in „mittleren" Altersklassen ballen, langfristig wächst aber der Anteil „alter" Haushalte, die durch einen geringeren Konsum und eine andere Konsumstruktur charakterisiert sind, immer stärker.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 70: Demografische Entwicklung und Umsatzsteueraufkommen

4.4.4 Schritt 2: Berücksichtigung der Einkommens- und Konsumentwicklung

In einem nächsten Schritt berücksichtigen wir das Einkommenswachstum, um die sich daraus ergebenden steigenden Konsummöglichkeiten sowie die Veränderungen der Konsumstruktur zu erfassen. Wir verwenden zur Modellierung aber nicht das Einkommenswachstum selbst, sondern das Wachstum des privaten Konsums, um von der Konsum-Spar-Entscheidung abstrahieren zu können. Mittels der Schätzung einer multivariaten Engelkurve werden dann Koeffizienten ermittelt, die die Änderung des Konsumanteils jeder der im deskriptiven Teil beschriebenen zwölf Gütergruppen einzeln prognostizieren.[38] Durch diese Prognose kann schließlich die langfristige Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens unter

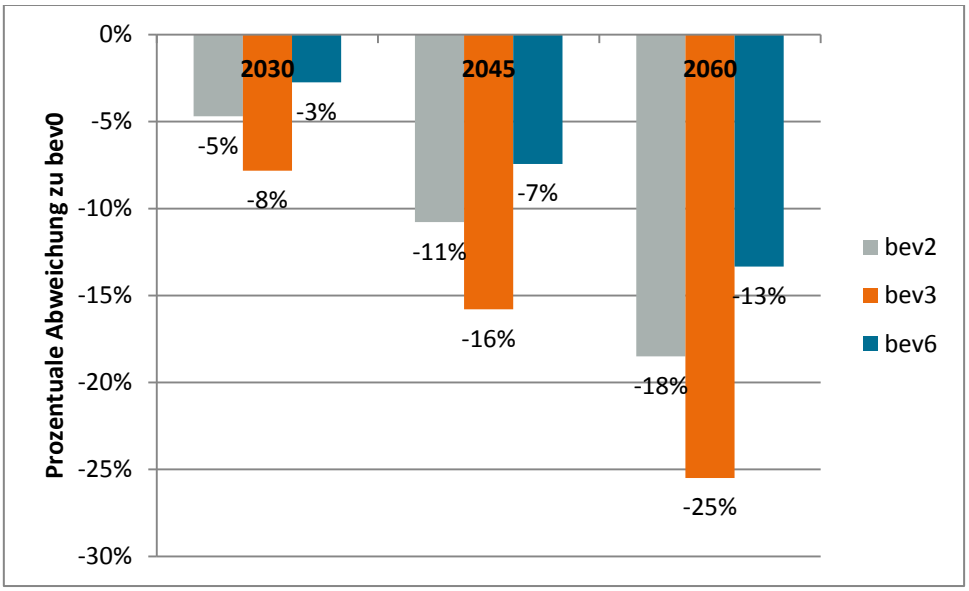
[38] Das verwendete Engelkurvenmodell wird im methodischen Anhang (Calahorrano et. al., 2016, Kap. 5) detaillierter besprochen.

Berücksichtigung nicht nur der demografischen Veränderungen, sondern auch des Einkommenswachstums geschätzt werden.

Der Zusammenhang zwischen Einkommen und Konsumstruktur ist in der Ökonomie als Engelkurven-Ansatz bekannt. Die Engelkurve beruht auf der Einsicht, dass unterschiedliche Gütertypen verschiedene Einkommenselastizitäten der Nachfrage aufweisen, so dass bei steigenden Einkommen der Anteil bestimmter Güter steigt, während derjenige anderer Güter sinkt. In der vorliegenden Analyse bedeutet dies, dass nicht nur die demografischen Veränderungen, sondern auch die Entwicklung des verfügbaren Einkommens privater Haushalte in der Zeit ihre Konsumstruktur sowie folglich das gesamte Umsatzsteueraufkommen verändern wird. Vereinfachend wird dabei für alle Haushalte die individuelle Einkommensentwicklung mit der makroökonomischen Einkommensentwicklung approximiert. Zudem wird, wie oben beschrieben, nicht das Einkommen selbst, sondern das für Konsum ausgegebene Einkommen, also die gesamten privaten Konsumausgaben des Haushaltes als erklärende Variable verwendet.

Wir verwenden im Modell zum einen die in Schritt 1 entwickelten Hochrechnungsfaktoren, die den demografischen Wandel abbilden. Zum anderen schätzen wir auf Basis der EVS 2008 für jede Güterkategorie Koeffizienten für den Zusammenhang zwischen dem Haushaltseinkommen bzw. Gesamtkonsum und dem Anteil der verschiedenen Güterkategorien am Gesamtkonsum. Dabei wird der Einfluss verschiedener sozio-demografischer Merkmale wie Alter oder das Vorhandensein von Kindern im Haushalt durch die Einbeziehung entsprechender Kontrollvariablen berücksichtigt. Als Wachstumsrate verwenden wir die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen privaten Konsums aus dem VIEW-Modell, die je nach Demografieszenario Werte zwischen 1,04 Prozent (bev3) und 1,39 Prozent (bev0) annimmt. Für jedes der betrachteten Jahre ermitteln wir schließlich den aggregierten privaten Konsum und das daraus resultierende Umsatzsteueraufkommen. Beide hängen somit von der geänderten Bevölkerungszusammensetzung und -größe, der Gesamtentwicklung der Konsumausgaben und von den geschätzten Koeffizienten unserer Regressionsgleichung ab, die Einkommens- und andere Effekte abbilden.

In Abbildung 71 sind die Veränderungen gegenüber dem Basisszenario bev0 dargestellt. Die hier abgebildeten Effekte sind größer als in der Analyse rein demografischer Veränderungen. Bereits im Jahr 2030 liegt das Umsatzsteueraufkommen im pessimistischen Szenario bev3 um 8 Prozent niedriger als im Referenzszenario, in Szenario bev2 immerhin um 5 Prozent. Im Jahr 2060 ist das Umsatzsteueraufkommen in bev3 um ein Viertel geringer als in bev0, in bev2 immerhin um 18 Prozent.



Gerundet auf volle Prozent.

Abbildung 71: Demografische Entwicklung, Konsumwachstum und Umsatzsteueraufkommen

Tabelle 63 enthält eine Übersicht des realen Umsatzsteueraufkommens nach Jahr und Szenario. 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 71 illustriert wurden. Die demografische Entwicklung hat also in der langen Frist einen dämpfenden Einfluss auf das Wachstum des Umsatzsteueraufkommens.

Tabelle 63: Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens

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

In Mrd. Euro

Hierbei ist, wie in allen hier vorgestellten Berechnungen, zu beachten, dass es sich dabei 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.

- Der demografische Wandel hat langfristig aufgrund der Veränderungen der Bevölkerungsgröße und -struktur einen direkten negativen Effekt auf das Umsatzsteueraufkommen, das im Jahr 2060 in Szenario bev2 um 7 Prozent unter dem Aufkommen im Referenzszenario bev0 liegt, in Szenario bev3 sogar 11 Prozent darunter und in Szenario bev6 4 Prozent darunter.
- Dieser direkte Effekt wird durch den indirekten Effekt von Veränderungen der Konsumstruktur durch veränderte Einkommen verstärkt. Auch in den Demografieszenarien kommt es zu einem Anstieg der Realeinkommen, dieser ist jedoch deutlich geringer als in bev0.
- Beide Effekte zusammen führen dazu, dass das Umsatzsteueraufkommen in den Demografieszenarien im Jahr 2060 um 13 bis 25 Prozent unter dem des Szenarios bev0 liegt.

5 Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Der demografische Wandel, der sich durch eine Alterung der Gesellschaft und einen Rückgang der Bevölkerung auszeichnet, wird in den nächsten Jahrzehnten weiter voranschreiten. Viele gesellschaftliche Problemfelder sind dabei bereits identifiziert worden und es wird immer wieder auf potenzielle Kostensteigerungen in einigen Feldern hingewiesen. Der Effekt auf das Steueraufkommen wurde unseres Wissens nach bisher noch nicht umfassend beleuchtet. Ziel dieser Analyse war es, mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Aufkommen der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer bis ins Jahr 2060 zu quantifizieren. Dies beinhaltete bei der Einkommensteuer die Identifikation einzelner Steuertatbestände, die besonders sensibel auf den demografischen Wandel reagieren.

Über einen langen Zeitraum steigende Realeinkünfte spiegeln sich in einem massiven Anstieg sowohl des Einkommensteuer- als auch des Umsatzsteueraufkommens wieder. Deshalb ist es, wie in dieser Untersuchung geschehen, sinnvoll, den absoluten Anstieg des Steueraufkommens in den nächsten Jahrzehnten mit dem Anstieg des Steueraufkommens zu vergleichen, der sich bei einer konstanten Bevölkerung einstellen würde. Neben diesem Referenzszenario ohne demografische Veränderungen (bev0) haben wir drei Szenarien mit unterschiedlichen demografischen Entwicklungen unterschieden, das Basisszenario bev2, das auf Variante 2 der 13. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung beruht, Szenario bev3, das auf Variante 3 mit einer höheren Lebenserwartung und Szenario bev6, das auf Variante 6 mit einer höheren Geburtenziffer beruht.

Bei der Analyse der Einkommensteuer wurden zudem, ausgehend von Szenario bev2, drei Sensitivitätsanalysen durchgeführt, welche einzelne Annahmen verändern. Sensitivitätsanalyse bev2-s1 unterstellt eine im Vergleich zu bev2 schwächere Arbeitsnachfrage und damit eine schwächere Lohndynamik. Sensitivitätsanalyse bev2-s2 geht im Gegensatz zu bev2 davon aus, dass alle Steuerparameter zwar real konstant gehalten werden, aber trotz steigender Realeinkünfte in den nächsten Jahrzehnten keine weiteren über bereits beschlossene Gesetzesänderungen hinausgehenden Anpassungen des Steuertarifs stattfinden. Dies führt aufgrund des progressiven Einkommensteuertarifs dazu, dass steigende Realeinkünfte mit einem überproportionalen Anstieg des Einkommensteueraufkommens und somit auch mit einem Anstieg der Relation von Einkommensteueraufkommen zu BIP verbunden sind. Sensitivitätsanalyse bev2-s3 unterstellt mittel- und langfristig einen höheren Wanderungssaldo nach Deutschland als bev2.

Bei der Analyse der Umsatzsteuer wurde anhand der Daten der EVS 2008 gezeigt, dass Konsumhöhe und -struktur deutlich von Alter und Einkommen abhängen. In einem ersten Schritt wurden die Änderungen des Umsatzsteueraufkommens berechnet, die sich allein aufgrund der veränderten Bevölkerungsgröße und -zusammensetzung in den Szenarien bev2, bev3 und bev6 gegenüber dem Referenzszenario bev0 ergeben. In einem zweiten Schritt wurden zusätzlich die Veränderungen berücksichtigt, die der demografische Wandel unter Berücksichtigung des Wachstums von realem Einkommen und Konsum bei der

Konsumstruktur bewirkt. Für die gesamte Analyse der Umsatzsteuer wurden jedoch konstante, nach Güterkategorie differenzierte Umsatzsteuersätze, konstante Präferenzen und konstante relative Preise unterstellt.

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 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. 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. 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.

Das Gesamtaufkommen der Einkommensteuer ist im Jahr 2030 in Szenario bev2, dem Szenario, dessen Eintritt als am wahrscheinlichsten anzusehen ist, nur etwas geringer als in Szenario bev0. Im Jahr 2045 liegt es jedoch bereits um 10 Prozent darunter, und im Jahr 2060 sogar um 16 Prozent. Ist der demografische Wandel aufgrund eines Anstiegs der Geburtenzahlen weniger ausgeprägt, wie in Szenario bev6, dann ergibt sich im Jahr 2060 ein Unterschied von lediglich 12 Prozent gegenüber bev0. Bleiben die Geburtenzahlen hingegen konstant, während sich gleichzeitig die Lebenserwartung weiter erhöht und der Wanderungssaldo deutlich zurück geht, wie in Szenario bev3, dann bleibt das Einkommensteueraufkommen im Jahr 2060 um 21 Prozent hinter dem in bev0 zurück.

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 Werbungkosten, 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 Entlastung durch den demografischen Wandel bei Kindergeld, Kinderfreibeträgen sowie Werbungskosten- und Enfernungspauschale nur mäßig ausfällt.

Zum Rückgang des Einkommensteueraufkommens im Zuges 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 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 72 und Abbildung 73 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 Riester-Renten sind entsprechend nicht in den Abbildungen berücksichtigt. Die folgenden Erläuterungen zu einzelnen Steuertatbeständen fokussieren auf das mittlere und wahrscheinliche Demografieszenario bev2.

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 *Alters*vorsorgeaufwendungen 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 zunehmen, primär aufgrund der höheren Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit auf Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen.

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 auf individueller Ebene. 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.

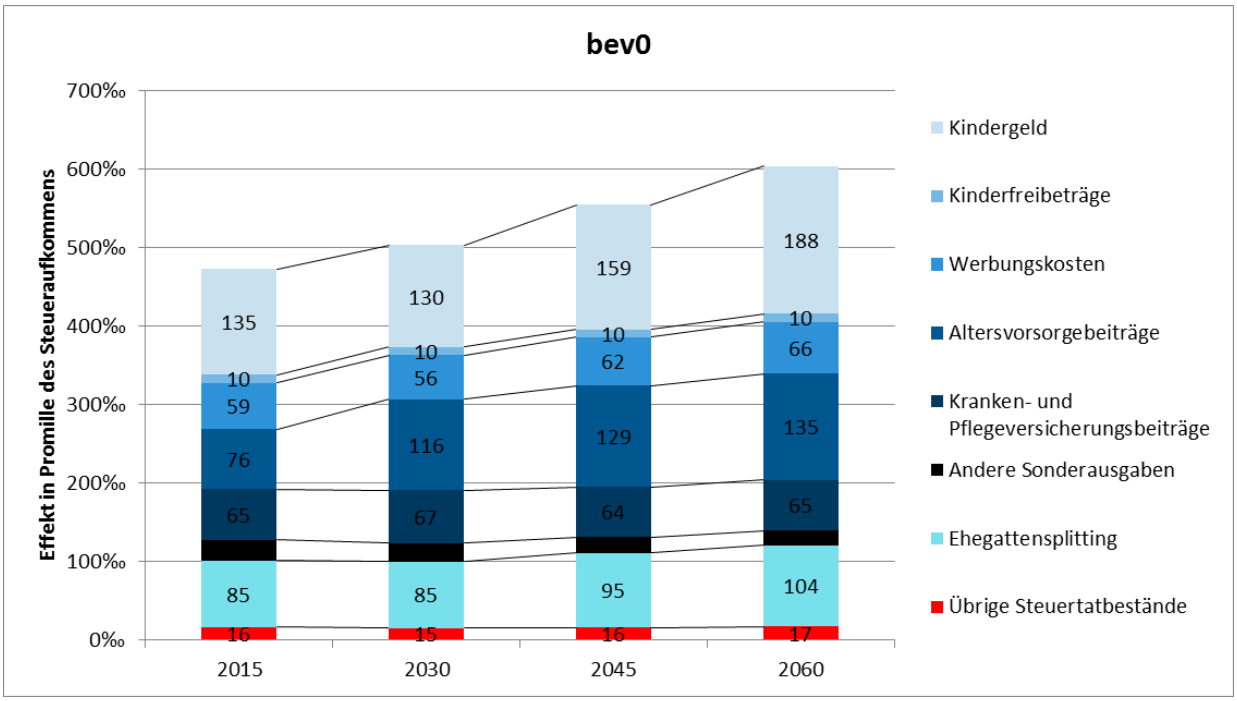


Abbildung 72: Vergleich der relativen Steuereffekte in bev0

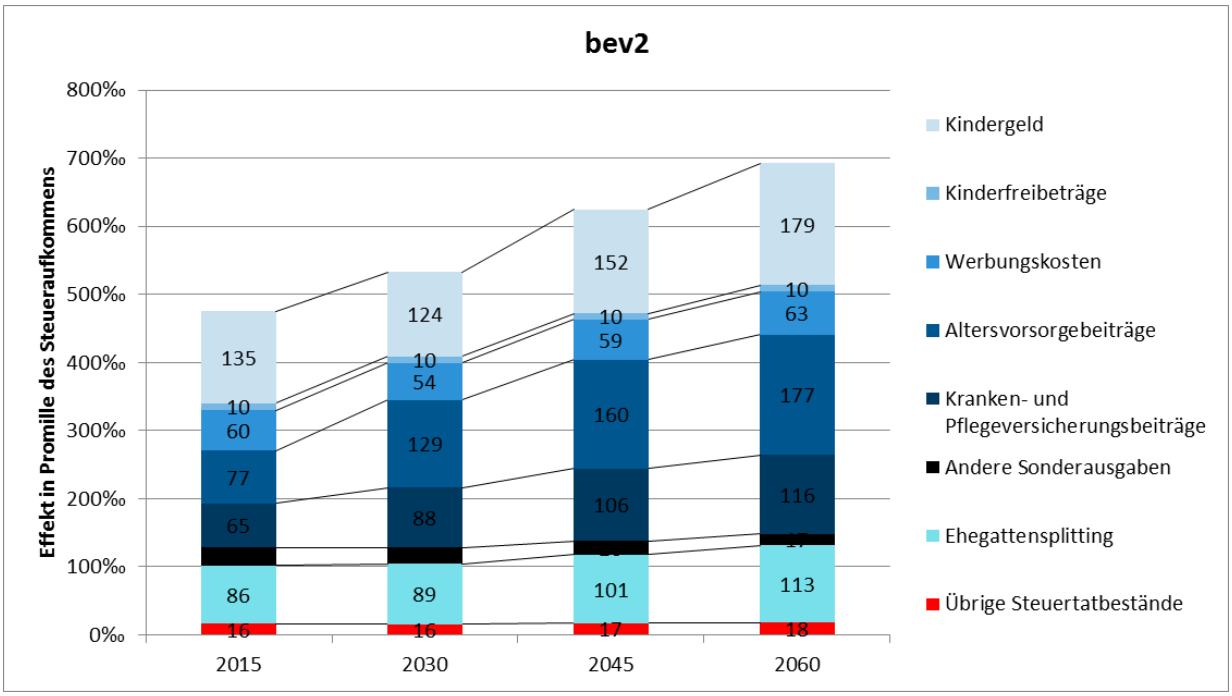


Abbildung 73: Vergleich der relativen Steuereffekte in bev2

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 Bedeutung des Ehegattensplittings relativ zum Gesamtsteueraufkommen. 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 ebenfalls deutlich abschwächen, ähnlich wie ein fortgesetzter ansteigender Trend beim Umfang der Erwerbstätigkeit 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 Demografieszenarien zwar etwas stärker als im Referenzszenario bev0, dennoch prognostizieren die zugrunde liegenden makroökonomischen Modelle auch bei einer deutlichen Alterung der Bevölkerung keine vollständige Konvergenz.

Sensitivitätsanalyse bev2-s1 liefert eine sehr ungünstige Prognose. Bedingt durch die schlechtere Arbeitsmarktentwicklung bleibt das Gesamtsteueraufkommen deutlich hinter dem in Szenario bev2 zurück. Ein geringeres Gesamtsteueraufkommen erhöht implizit die Bedeutung von Steuertatbeständen, die weniger direkt durch Erwerbstätigkeit beeinflusst werden, wie etwa das Kindergeld oder die Absetzbarkeit von Unterhaltsleistungen. Aber auch das Ehegattensplitting und die Absetzbarkeit von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen führen in dieser Sensitivitätsanalyse zu nochmals höheren Steuereffekten. 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.

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.

Schlussendlich bleibt festzuhalten, dass der demografische Wandel zum Teil deutliche negative Effekte auf das Einkommensteuer- wie auch das Umsatzsteueraufkommen haben wird. Vor allem die Vorsorgeaufwendungen werden in Zukunft einen deutlich größeren Einfluss auf das Einkommensteueraufkommen haben als dies aktuell der Fall ist. Die Entwicklung des absoluten Aufkommens aus Einkommen- und Umsatzsteuer ist allerdings vor dem Hintergrund steigender Realeinkünfte weniger kritisch zu beurteilen.

6 Quellenverzeichnis

Bach, S. (2011): Volle Mehrwertsteuer auf Nahrungsmittel belastet vor allem Geringverdiener. DIW Wochenbericht Nr. 16/2011. S. 3-8.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2012): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2012 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Statistik zur privaten Altersvorsorge. Entwicklung der privaten Altersvorsorge. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016a): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2015. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2016b): Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen: Modellrechnungen bis 2060. Berlin.

Calahorrano, L., O. Ehrentraut, J. Limbers, L. Rebeggiani, S. Stöwhase und M. Teuber (2016): Herausforderungen für das Steuerrecht durch die demografische Entwicklung in Deutschland – Analyse einer Problemstellung. Methodischer Anhang zum Endbericht. St. Augustin.

Decoster, A., R. Ochmann und K. Spiritus (2013): Integrating Indirect Taxation into EUROMOD – Documentation and Results for Germany. EUROMOD Working Paper No. EM 20/13. Essex.

Deutscher Bundesrat (2015): Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags. Drucksache 281/15. Berlin.

Lührmann, M. (2005): Population Aging and the Demand for Goods & Services. MEA Discussion Paper 95-2005. Mannheim.

Rebeggiani, L. (2007): Personelle Einkommensverteilung, privater Konsum und Wachstum. Marburg.

RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung), C. Böhringer und W. Wiegard (2013): Analyse der fiskalischen Auswirkungen des ermäßigten Umsatzsteuersatzes in Deutschland unter Verwendung eines Simulationsmodells sowie der Wachstumseffekte von Straffungskonzepten. Forschungsvorhaben 9/11 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Endbericht. RWI Projektberichte. Essen.

Schwabbacher, W. (2013): Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 2007. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (2014): Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus 2013. Fachserie 1 Reihe 3. Wiesbaden.

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

Statistisches Bundesamt (2015b): Lange Reihen: Öffentliche Finanzen und Steuern. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015c): Inlandsproduktberechnung – Lange Reihen ab 1970. Fachserie 18 Reihe 1.5. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015d): Jährliche Einkommensteuerstatistik 2011. Fachserie 14 Reihe 7.1.1. Wiesbaden.

Teuber, M. (2015): Kindergeldkinder bis 2020. Sankt Augustin.