

Die Last der Demografie



Martin Greive Berlin

Wenn Bundeskanzlerin Angela Merkel eine Rede hält, darf ein Thema nicht fehlen: der demografische Wandel. So etwa kürzlich in Leipzig. Die Deutschen werden nicht nur immer älter, sondern auch immer weniger, sagte die Kanzlerin da. Deutschland müsse deshalb attraktiver für Fachkräfte aus dem Ausland werden und den ländlichen Raum stärken. Der Sparkurs der Bundesregierung sei daher kein Selbstzweck. „Es geht vielmehr darum, Finanzspielräume zu bewahren, damit der Staat auch in Zukunft seinen Aufgaben gerecht werden kann.“

Doch von „bewahren“ kann längst keine Rede mehr sein. Es geht vielmehr darum, den Verlust an zukünftigen Spielraum möglichst klein zu halten. Dies zeigt ein interner Bericht für das Bundesfinanzministerium, der dem Handelsblatt exklusiv vorliegt.

Neun Forscher vom Fraunhofer-Institut und von Prognos haben darin im Auftrag des Bundesfinanzministeriums erstmals den Einfluss der Demografie auf die mittelfristigen Steuererinnahmen untersucht. Monatelang haben die Experten verschiedene Entwicklungen durchgespielt, mal ein Szenario mit hoher Zuwanderung, mal eines mit geringer Geburtenrate. Doch egal, welche Entwicklung die Forscher durchrechneten, am Ende stießen sie stets auf dasselbe Ergebnis: Die Bevölkerung schrumpft, und „das wird in den nächsten Jahrzehnten einen dämpfenden Effekt auf das Einkommens- und Umsatzsteueraufkommen haben“, heißt es in der Studie.

Schon 2030 werden die beiden wichtigsten Einnahmequellen des Staates - die Einkommen- und die Umsatzsteuer - im wahrscheinlichsten Szenario um ein Prozent beziehungsweise fünf Prozent weniger sprudeln, als wenn die Bevölkerung auf dem heutigen Stand bliebe. Im Jahr 2045 drohen bei beiden Steuern Einbußen von jeweils rund zehn Prozent, verglichen mit dem Status quo in Sachen Demografie. Im pessimistischsten Szenario mit einer ungünstigeren Bevölke-

rungsentwicklung fallen die Steuerverluste noch beträchtlicher aus: 2030 wird der Staat dann zwei Prozent weniger Einkommen- und acht Prozent weniger Umsatzsteuer einnehmen. 2045 betragen die Verluste schon zwölf und 16 Prozent, im Jahr 2060 drohen sogar Einbußen von 21 und 25 Prozent.

Die Zahlen werden viele Politiker mit Entsetzen lesen. Denn sie wissen: Die Studie mit dem sperrigen Titel „Herausforderungen für das Steuerrecht durch die demografische Entwicklung in Deutschland - Analyse einer Problemstellung“ birgt politischen Sprengstoff. Erstmals ist klar: Wegen der Alterung der Gesellschaft werden nicht nur die Sozialausgaben in den kommenden Jahrzehnten dramatisch steigen. Der Staat wird gleichzeitig weniger einnehmen. Die Finanzierbarkeit des Sozialstaats gerät somit von zwei Seiten unter Druck.

Insgesamt wird das Steueraufkommen aufgrund des Wirtschaftswachstums laut dem Bericht aber trotz des unterstellten Bevölkerungsschwunds weiter zunehmen. Absolut werden die Einnahmen selbst im pessimistischsten Szenario von 290 Milliarden im Jahr 2015 auf 390 Milliarden Euro im Jahr 2060 steigen. Die Demografie wird also genau genommen nur den Anstieg der Steuermehreinnahmen bremsen. Doch das ist kein Grund zur Entwarnung. Denn die Zahlen bedeuten nichts anderes, als dass die langsamer wachsenden Einnahmen nicht mit den immer schneller wachsenden Ausgaben Schritt halten können. Der Grund dafür: Die Deutschen werden immer älter und bekommen zugleich wenige Kinder. Selbst wenn pro Jahr netto 200 000 Zuwanderer nach Deutschland kommen, wird die Einwohnerzahl der Bundesrepublik laut der neuesten Bevölkerungsprognose von heute 81 Millionen bis 2060 auf 73 Millionen schrumpfen. Gleichzeitig wird der Anteil der Rentner an der Bevölkerung deutlich steigen.

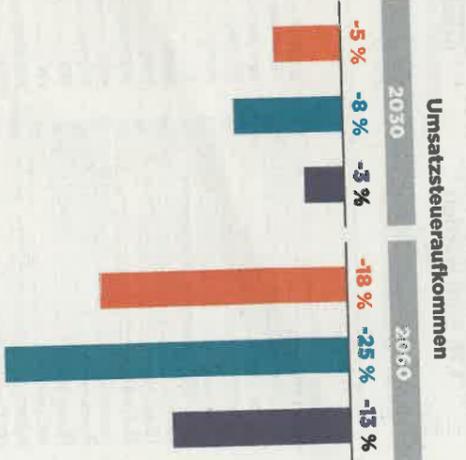
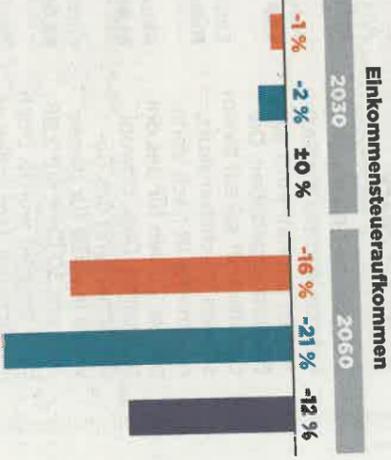
An dieser Entwicklung ändert auch die zuletzt hohe Einwanderung nichts. Denn von dem im Vorjahr rund 890 000 nach Deutschland gekom-

Bevölkerung und Steuern

Größe und Altersstruktur der Bevölkerung konstant auf Niveau des Jahres 2013

Basis		Pessimistisch		Optimistisch	
Geburtenrate:	1,4	Geburtenrate:	1,4	Geburtenrate:	1,6
Zuwanderung p.a.:	+200 000	Zuwanderung p.a.:	+100 000	Zuwanderung p.a.:	+200 000
Lebenserwartung bis 2060:	Mann: 84,8, Frau: 88,8 Jahre	Lebenserwartung bis 2060:	Mann: 86,7, Frau: 90,4 Jahre	Lebenserwartung bis 2060:	Mann: 84,8, Frau: 88,8 Jahre

Veränderung zum Referenzszenario



HANDELSBLATT // Prognosen // Quellen: FIT, Prognos

Die Last der Demografie

Vorsicht, Steuerfalle

Ein interner Regierungsbericht zeigt:
**Durch die Demografie werden nicht
nur die Ausgaben steigen, sondern auch
die Einnahmen schwinden.**



Getty Images

menen Flüchtlingen werden viele wieder in ihre Heimat zurückkehren. Außerdem könnte die Bevölkerungsentwicklung nur spürbar beeinflusst werden, wenn die Zuwanderung über viele Jahre auf einem ähnlich hohen Stand bliebe.

Das Gleiche gilt für die Geburtenrate, die 2015 auf den höchsten Stand seit 33 Jahren gesprungen ist. Wenn in nur einem Jahr mehr Kinder geboren werden, hat dies kaum Auswirkungen auf die langfristigen Steuereinnahmen. Außerdem ist eine Geburtenrate von 1,5 immer noch zu gering, um die Bevölkerung konstant zu halten. Dafür wäre eine Rate von 2,1 notwendig. Und selbst wenn jede Frau in Deutschland heute mit Drillingen schwanger werden würde, würden ihre Kinder erst in 20 Jahren Steuern zahlen.

Trübe Aussichten für 25 Jahre

Auch wenn der vom Bundesfinanzministerium in Auftrag gegebene Bericht einen langen Zeitraum untersucht, ist er doch mehr als nur ein Blick in die Glaskugel. Natürlich kann das Wirtschaftswachstum in den nächsten Jahrzehnten stärker oder schwächer ausfallen als im Bericht unterstellt, doch die Größe der Arbeitnehmererschaft wie der Rentner steht für die nächsten 25 Jahre nahezu unumstößlich fest. Für diesen Zeitraum, also etwa bis ins Jahr 2045, lassen sich daher durchaus plausible Vorhersagen treffen. Und die sind trübe. Selbst wenn die Geburtenrate weiter steigt und Jahr für Jahr viele Fachkräfte aus dem Ausland nach Deutschland kommen, wird der Staat die Folgen der Demografie hart zu spüren bekommen. Denn selbst in diesem günstigsten aller Szenarien drückt die Alterung der Gesellschaft die Einnahmen im Jahr 2045 im Schnitt um 7,5 und 2060 um 12,5 Prozent. Wahrscheinlicher sind aber deutlich höhere Einbußen.

Der Steuerschwund hat verschiedene Ursachen. Vor allem schmälert die geringere Zahl der Erwerbstätigen die Einnahmen, „insbesondere in den Jahren 2045 und 2060“, wie es in der Studie heißt. Weniger Erwerbstätige bedeuten schlicht weniger Steuerzahler. Gleichzeitig kommt ein ge-

Annahmen der Studie

Langfristige Steuer-schätzung Die Forscher haben in ihrer Studie den Einfluss der Demografie auf die Steuereinnahmen für die Jahre 2030, 2045 und 2060 berechnet.

Bevölkerungsprognose Dabei haben sie verschiedene Szenarien aufgestellt. Die Experten haben Geburtenrate, Lebenserwartung von Männern und Frauen sowie die Zuwanderung pro Jahr variiert.

Vergleich mit Stand von 2013 Die Ergebnisse haben die Forscher mit ihrem Ausgangsszenario verglichen: Wie würde sich das Steueraufkommen entwickeln, wenn in den kommenden Jahrzehnten Bevölkerungsgröße und -struktur auf dem Stand von 2013 bleiben würden.

wollter Effekt innerhalb des Steuersystems in Zukunft stärker zum Tragen: Seit einigen Jahren können Arbeitnehmer ihre Rentenbeiträge stärker von der Steuer absetzen. Gleiches gilt für Krankenkassen- und Pflegebeiträge, die in Zukunft zudem beide stark steigen werden. Dieser Anstieg führt zu einer höheren steuerlichen Absetzbarkeit und wird laut Bericht das Aufkommen aus der Einkommensteuer schmälern. Die sogenannten Vorsorgeaufwendungen „reagieren vergleichsweise sensibel auf demografische Veränderungen“, schreiben die Forscher.

Ebenso mindert eine nachlassende Kaufkraft die Einnahmen. Ältere sind weniger kaufkräftig, als jüngere. Wenn die Bevölkerung schrumpft, wird insgesamt weniger konsumiert. Das bedeutet bei der Umsatzsteuer weniger Einnahmen für den Staat. Gleichzeitig führt ein schwächerer Konsum zu schwächerem Wachstum, was ebenfalls zu geringeren Steuereinnahmen führt.

Der 165 Seiten starke Bericht ist gespickt mit Modellen, Zahlenreihen und Tabellen. Aber im Prinzip gelten ein paar einfache Grundsätze für die Entwicklung des künftigen Steueraufkommens: Je älter die Bevölkerung, umso größer sind die Steuerverluste. Eine schwache Arbeitsmarktentwicklung verstärkt die „ungünstige Entwicklung“ bei der Einkommensteuer, „eine höhere Nettozuwanderung würde sie abschwächen“.

Im Moment scheint so eine unglückliche Entwicklung ferne Zukunftsmusik zu sein. Der Staat schwimmt wegen der gut laufenden Konjunktur beinahe in Steuereinnahmen. Vor wenigen Tagen erst meldete das Bundesfinanzministerium, dass die Einnahmen im September fünf Prozent über Vorjahresniveau lagen. So geht das seit Jahren. Insgesamt wird der Staat am Ende der laufenden Wahlperiode fast 100 Milliarden Euro mehr eingenommen haben. Trotz des ausgeglichenen Haushalts und höherer Investitionen gibt es aus Sicht vieler Politiker dank der guten Einnahmen weiteren finanziellen Spielraum – den sie nach der Wahl auch nutzen wollen.

Alle Parteien ziehen mit teuren Versprechen in

den Bundestagswahl 2017. Die Union wird ihren Anhängern wohl Steuerenkungen von 20 Milliarden Euro in Aussicht stellen. CSU-Chef Horst Seehofer will zudem die Mütter-Rente erhöhen, Kosten: 6,5 Milliarden Euro jährlich. Die Grünen wollen für eine bessere Familienförderung neue Milliarden lockermachen. Die SPD wiederum will die Investitionen erhöhen und ebenso wie die CSU ein weiteres Absinken des Rentenniveaus verhindern. Allein diese Reform könnte 40 Milliarden Euro kosten.

Dabei wird genau mit Beginn des nächsten Jahrzehnts, für das die Parteien gerade eifrig ihre Wahlprogramme schreiben, der demografische Wandel zum ersten Mal richtig spürbar werden. Denn dann geht die Generation der „Babyboomer“ in Rente. Experten fordern schon lange: Für diese Zeit muss der Staat Vorsorge treffen.

Mindestens sieben Milliarden fehlen

Beim Staatshaushalt ist das, zumindest was die nackten Zahlen angeht, gelungen. Dieses Jahr schafft Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) zum dritten Mal in Folge einen ausgeglichenen Haushalt. Weil gleichzeitig die Wirtschaft wächst, sinkt die Schuldenquote rapide: von gut 80 Prozent nach der Finanzkrise auf 60 Prozent Ende des Jahrzehnts. Damit würde Deutschland als eines von wenigen Ländern in der Euro-Zone die Schuldenregeln wieder einhalten und mit einer relativ niedrigen Verschuldung in die Zeit des demografischen Wandels starten.

Dem Sozialsystem hat die amtierende Bundesregierung dagegen milliardenschwere neue Lasten aufgebürdet. Schon 2017 steigen die Sozialbeiträge erstmals wieder über 40 Prozent – jene Grenze, die Gerhard Schröder einst zur kritischen Marke für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft erklärt hatte. 2019 wird der Rentenbeitrag infolge der Reformen erhöht. Ein Jahr später wird der Steuerzuschuss zur Rentenversicherung erstmals über der Marke von 100 Milliarden Euro im Jahr liegen. Dabei setzt der demografische Wandel dann erst richtig ein, die Sozialbeiträge werden dann erst richtig steigen und die Nettoeinkommen vieler Arbeitnehmer kleiner ausfallen lassen. Und trotz steigender Ausgaben droht das soziale Sicherungssystem immer noch in eine finanzielle Schieflage zu geraten, wenn die Politik nicht schnell und entschlossen gegensteuert. Und das nicht nur, weil die Einnahmen schwächeln.

Bereits Mitte dieses Jahres legte das Bundesfinanzministerium seinen neuesten „Tragfähigkeitsbericht“ vor. Darin hat der Bochumer Wirtschaftsprofessor Martin Werdinger untersucht, wie nachhaltig die Staatsfinanzen aufgestellt sind und kam zu ähnlich unangenehmen Ergebnissen wie die Forscher in ihrem Steuer-Bericht. Ohne „frühzeitiges Gegensteuern“ wachse die Gefahr, dass die demografische Entwicklung zu „einer nicht tragfähigen Schuldenentwicklung führt“, hieß es in dem Bericht. Bis zum Jahr 2060 würde der Schuldenstand Deutschlands im ungünstigen Fall „kontinuierlich auf rund 220 Prozent“ des Bruttoinlandsprodukts steigen.

Um die deutschen Staatsfinanzen dauerhaft solide aufzustellen, müsste der Staat zwischen 2017 und 2020 im günstigen Fall sieben Milliarden Euro jährlich einsparen. Im ungünstigen Fall wären es sogar 23 Milliarden Euro pro Jahr, rechnet Werdinger vor. Der neue Bericht verdeutlicht, dass der Staat diese Llöcher nicht mit Steuereinnahmen wird stopfen können. Zwar kann man die Berichte aufgrund verschiedener Annahmen nicht einfach nebeneinander legen und die Lücken aufaddieren. Aber zusammen ergeben sie jetzt ein ungefähres Bild, wie groß der Spielraum des Staates in Zukunft ist. Oder besser: wie gering.