



Kiel

Working Papers

Kiel Institute
for the World Economy



Steuervergünstigungen in Deutschland: eine Aktualisierung

by Alfred Boss

1398 | February 2008

Web: www.ifw-kiel.de

Kiel Working Paper 1398 | February 2008

Steuervergünstigungen in Deutschland: eine Aktualisierung

Alfred Boss

Abstract:

Tax expenditures are granted for a variety of purposes in Germany. They were significantly reduced in December 2003. After the general election in 2005, additional reductions of the tax expenditures were decided upon; however, new measures were introduced, too. The paper presents data on the extent and the structure of the tax expenditures in the period 2003 to 2008 as well as in the period 2009 to 2012. Given the present state of legislation, tax expenditures will go down significantly until 2012.

Keywords: Steuervergünstigungen, Subventionsabbau

JEL classification: H24, H25

Dr. Alfred Boss

Kiel Institute for the World Economy

24100 Kiel, Germany

Telephone: +49 (0)431-8814 231

E-mail: alfred.boss@ifw-kiel.de

The responsibility for the contents of the working papers rests with the author, not the Institute. Since working papers are of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular working paper about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments on working papers should be sent directly to the author.

Coverphoto: uni_com on photocase.com

Inhalt

1 Problemstellung	1
2 Abgrenzung der Steuervergünstigungen	1
2.1 Abgrenzung im Subventionsbericht der Bundesregierung	1
2.2 Abgrenzung in der vorliegenden Arbeit	2
3 Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken in den Jahren 2003 bis 2008	3
3.1 Vorbemerkungen	3
3.2 Steuervergünstigungen rückläufig	3
4 Steuervergünstigungen in den Jahren 2009 bis 2012	10
5 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen	12
Literaturverzeichnis	13

1 Problemstellung

Subventionen umfassen Steuervergünstigungen und Finanzhilfen des Staates. Bei den Steuervergünstigungen ist in den vergangenen fünf Jahren einiges geschehen. Etliche Vergünstigungen wurden reduziert oder abgeschafft; es wurden aber auch neue Vergünstigungen beschlossen. Im vorliegenden Beitrag werden Ausmaß und Struktur der Steuervergünstigungen im Zeitraum 2003 bis 2008 dargestellt. Zudem wird aufgezeigt, wie sich die Steuervergünstigungen bis zum Jahr 2012 wohl entwickeln werden, wenn es bei der gegenwärtigen Rechtslage bleibt. Zuvor wird die Abgrenzung der Steuervergünstigungen erläutert.

2 Abgrenzung der Steuervergünstigungen

2.1 Abgrenzung im Subventionsbericht der Bundesregierung

Im Subventionsbericht der Bundesregierung werden Steuervergünstigungen definiert als „spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen ..., die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen“ (Deutscher Bundestag 2003: 15). Sie werden „tendenziell um so weniger als Subventionen angesehen ..., je größer der Kreis der Begünstigten ist“ (Deutscher Bundestag 2003: 15).

Vergünstigungen bei der Einkommensbesteuerung werden in Bezug auf die Merkmale einer so genannten synthetischen Einkommensteuer gemessen. Was die Umsatzsteuer betrifft, so wird grundsätzlich ein einheitlicher Steuersatz als Norm verwendet. Die Umsatzsteuermindereinnahmen infolge der ermäßigten Besteuerung der Lebensmittel und der Befreiung der Wohnungsmieten werden aber nicht erfasst, offenbar deshalb, weil der Kreis der Begünstigten sehr groß ist.¹

Die Steuervergünstigungen in der Abgrenzung der Bundesregierung werden in der Anlage 2 des Subventionsberichts ausgewiesen (Deutscher Bundestag 2003, 2006; BMF 2007b). Weitere Vergünstigungen werden in der Anlage 3 dargestellt; sie werden aber als „sonstige steuerliche Regelungen“ (Deutscher Bundestag 2003, 2006; BMF 2007b) nicht zu den Steuervergünstigungen gezählt.

¹ In den Anmerkungen zu den Anlagen 2 und 3 des Subventionsberichts heißt es, es handele sich um systemkonforme Maßnahmen (Deutscher Bundestag 2003).

2.2 Abgrenzung in der vorliegenden Arbeit²

In der vorliegenden Arbeit werden als Steuervergünstigungen grundsätzlich jene betrachtet, die in den Subventionsberichten der Bundesregierung in den Anlagen 2 und 3 aufgeführt sind. Die Vergünstigungen in Anlage 2 werden ausnahmslos übernommen. Die in Anlage 3 enthaltenen Maßnahmen werden – anders als in den Subventionsberichten der Bundesregierung – grundsätzlich ebenfalls als Subventionen einbezogen; die Ausnahmen betreffen bestimmte einkommensteuerrechtliche Vorschriften.

Beispiele für Steuervergünstigungen, die in Anlage 3 ausgewiesen und hier als Subventionen gewertet werden, sind die Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger und der Krankenhäuser sowie die Zulassung der Absetzbarkeit der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens. Dagegen wird die Einräumung des Sparerfreibetrages nicht als Subvention gezählt; denn diese allgemeine Maßnahme macht einen Teil der Diskriminierung des Sparens gegenüber dem Konsum rückgängig, zu der das Steuersystem Deutschlands tendenziell führt. Die Vorschriften zur privaten Altersvorsorge und zur betrieblichen Altersversorgung sowie der Sonderausgabenabzug von Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu privaten Lebensversicherungen werden analog behandelt. Das Gleiche gilt für die Vorschriften, mit denen ab dem Jahr 2005 der Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung erfolgt.

Neben den genannten Vergünstigungen werden viele der in der so genannten Zusatzliste der Studie Koch/Steinbrück aufgeführten Maßnahmen (Koch und Steinbrück 2003: 17) den Steuervergünstigungen zugerechnet. Zu diesen zählen der Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten (z.B. als Übungsleiter), der Freibetrag für Abfindungen und der Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen. Die so genannte Entfernungspauschale wird ebenfalls als Vergünstigung eingestuft. Man kann zwar einen Abzug entsprechender Beträge für gerechtfertigt erachten, weil die Ausgaben für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte zur Einkommenserzielung notwendig sind („Nettoprinzip“), die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bringt aber auch Nutzen mit sich (Wohnen „im Grünen“, niedrige Mieten, niedrige Immobilienpreise); es lässt sich daher argumentieren, dass „die Arbeit am Werkort beginnt“. Außer Betracht bleiben insbesondere die Abschreibungsregelungen, die in der Zu-

² Vgl. hierzu im Detail Boss und Rosenschon (2006a, 2006b).

satzliste der Studie Koch/Steinbrück enthalten sind. Es ist nämlich ohne Untersuchungen im Detail nicht möglich, die Angemessenheit der einzelnen Vorschriften aus einkommensteuerrechtlicher Sicht zu beurteilen und gegebenenfalls einen Subventionscharakter zu diagnostizieren.

3 Steuervergünstigungen nach Empfängern bzw. Verwendungszwecken in den Jahren 2003 bis 2008

3.1 Vorbemerkungen

Einzelne Vergünstigungen werden in dem jeweils erscheinenden Subventionsbericht der Bundesregierung, der detaillierte Daten für nur vier Jahre (aktuell: 2005 bis 2008) enthält, zusätzlich ausgewiesen, weil sie eingeführt worden sind oder weil sie – anders als zuvor – als Subventionen bewertet werden; andere Vergünstigungen werden nicht mehr aufgeführt, weil sie nicht mehr als Subventionen eingestuft werden. Dies bedeutet, dass die Entwicklung der Steuervergünstigungen im Zeitablauf verzerrt dargestellt wird; die Verzerrung hält sich allerdings, was das Ausmaß der Steuervergünstigungen insgesamt betrifft, in recht engen Grenzen.

3.2 Steuervergünstigungen rückläufig

Die sektorspezifischen Steuervergünstigungen insgesamt sind von 31,0 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 30,7 Mrd. Euro im Jahr 2008 gesunken (Tabelle 1, Summe I). Die Vergünstigungen zugunsten einzelner Sektoren haben sich unterschiedlich entwickelt.

Die Steuervergünstigungen zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sind im Zeitraum 2003 bis 2008 deutlich gesunken. Dabei ist freilich zu beachten, dass für die Jahre 2007 und 2008 große Beträge (rund 650 Mill. Euro) nicht mehr ausgewiesen werden. Tatsächlich rückläufig ist die Mineralölsteuervergünstigung nach dem Agrardieselgesetz. Umgekehrt resultieren seit 2007 Mindereinnahmen aus der im Subventionsbericht der Bundesregierung nicht ausgewiesenen Anhebung der land- und forstwirtschaftlichen Vorsteuerpauschalen und Durchschnittssteuersätze (BMF 2006b: 304).

Tabelle 1:
Steuerergünstigungen 2003–2008 (Mill. Euro)

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008
I Sektorspezifische Steuerergünstigungen							
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei							
1	2	Freibeträge für Veräußerungsgewinne nach §§ 14 und 14a Einkommensteuergesetz (EStG)	40	40	35	25	25
2	2	Einkommensteuer-Freibetrag für Land- und Forstwirte nach § 13 Abs. 3 EStG	80	80	80	80	80
3	2	Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	5	5	5	5	5
7	2	Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	15	15	15	15	10
8	2	Körperschaftsteuerfreibetrag für bestimmte Genossenschaften	11	11	0	0	0
9	2	Gewerbsteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Fischereiunternehmen	1	1	1	1	1
10	2	Gewerbsteuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und -vereine etc.	10	10	10	10	10
13	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für bestimmte Leistungen in der Tier- und Pflanzenzucht	150	150	150	150	.
14	2	Versicherungsteuerbefreiung für Viehversicherungen bei Versicherungssummen unter 7 500 DM bzw. 4 000 Euro	1	1	1	1	.
15	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung der Zugmaschinen, Sonderfahrzeuge etc.	55	55	55	55	55
16	2	Branntweinsteuermäßigung für Brennereien und Stoffbesitzer	9	9	7	6	6
17	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	355	470	410	180	135
18	2	Mineralölsteuerbegünstigung für Gewächshausanbau	15	16	16	16	.
54	3	Ansatz von niedrigen Ertragswerten im Rahmen der Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens für Zwecke der Erbschaftsteuer	504	504	504	504	.
.	.	Anhebung der Vorsteuerpauschalen und der Durchschnittsätze	0	0	0	0	290
		<i>Insgesamt</i>	1 251	1 367	1 289	1 048	622
		2. Bergbau					
19	2	Bergmannsprämien (Lohnsteuermäßigung)	25	25	25	21	14
		<i>Insgesamt</i>	25	25	25	21	14
		3. Verkehr					
59	2	Einkommensteuerbefreiung der Arbeitgeberzuschüsse für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln	50	0	0	0	0
62	2	Sonderabschreibungen bei Schiffen und Luftfahrzeugen	2	2	0	0	0
67	2	Tonnagebesteuerung	.	.	900	600	500
68	2	Lohnsteuermäßigung für Seeleute	15	16	18	18	18
69	2	Ermäßigter Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung im Nahverkehr	570	570	580	580	750
71	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Kraftomnibusse und Anhänger für den Linienverkehr	35	35	35	35	35
72	2	Kraftfahrzeugsteuerbefreiung für Fahrzeuge im kombinierten Schienen-Straßen-Verkehr	4	4	2	2	2
74	2	Kfz-Steuerbefreiung für partikelreduzierte Pkw mit Dieselmotor	–	–	–	–	180
76	2	Kraftfahrzeugsteuermäßigung für Elektrofahrzeuge	1	1	1	1	1
77	2	Nichterhebung der Kraftfahrzeugsteuer für überzählige Kraftfahrzeuganhänger	60	60	60	60	60
78	2	Mineralölsteuervergünstigung für Flüssiggas/ Erdgas für Fahrzeuge im öffentlichen Verkehr	20	38	57	85	100

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008
79	2 Mineralölsteuerbefreiung für gewerbsmäßigen Einsatz von Luftfahrtbetriebsstoffen	402	397	397	395	395	395
80	2 Mineralölsteuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt	187	128	129	129	129	129
81	2 Mineralölsteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)	61	70	69	63	63	63
82	2 Steuervergünstigung für Strom im Schienenbahnverkehr	160	140	140	140	140	140
	<i>Insgesamt</i>	<i>1 567</i>	<i>1 461</i>	<i>2 388</i>	<i>2 108</i>	<i>2 373</i>	<i>2 383</i>
	4. Wohnungsvermietung						
6	2 Körperschaftsteuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und -vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	5	5	.	.	.	.
84	2 Erhöhte Absetzungen für bestimmten Modernisierungs- und Instandsetzungsaufwand nach § 7h EStG	40	40	40	40	40	40
85	2 Erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden nach § 7i EStG	63	62	62	61	60	60
86	2 Sonderausgabenabzug bei einer zu eigenen Wohnzwecken genutzten Wohnung nach § 10e EStG	430	145	30	0	0	0
87	2 Steuerbegünstigung für zu eigenen Zwecken genutzte Baudenkmale etc.	17	17	17	16	16	16
89	2 Kinderkomponente zu § 10e EStG	65	40	30	0	0	0
90	2 Eigenheimzulage § 9 Abs. 2 EigZulG	6 990	7 196	6 812	6 197	5 340	4 441
91	2 Ökologische Zusatzförderung § 9 Abs. 3 u. 4 EigZulG	110	95	85	70	55	40
92	2 Kinderzulage § 9 Abs. 5 EigZulG	3 436	3 538	3 349	3 047	2 625	2 184
	<i>Insgesamt</i>	<i>11 156</i>	<i>11 138</i>	<i>10 425</i>	<i>9 431</i>	<i>8 136</i>	<i>6 781</i>
	<i>Nachrichtlich:</i>						
	Förderung des Wohnungsbaus oder Wohnungskaufs nach § 10e EStG und durch die Eigenheimzulage	11 031	11 014	10 306	9 314	8 020	6 665
	5. Sonstige sektorspezifische Vergünstigungen						
43	2 Gewinnsteuerermäßigung für Wasserkraftwerke	1	1	1	1	1	1
49	2 Umsatzsteuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter	5	5	5	5	5	5
50	2 Vergütungsfrist für Erwerber von Betrieben oder Anteilen im Erb- oder Schenkungsfall	241	241	210	210	210	210
51	2 Tariffbegrenzung beim Erwerb von Betriebsvermögen etc.	8	8	8	7	7	7
52	2 Tabaksteuerbefreiung für Deputate	5	5	7	7	7	7
53	2 Biersteuersatzstaffelung	34	25	24	24	24	24
54	2 Biersteuerbefreiung des Haustrunks	1	1	1	1	1	1
55	2 Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe	–	613	1 192	2 144	900	670
57	2 Vergünstigung für Pilotprojekte	.	2	2	2	2	2
58	2 Steuerbefreiung der bei der Mineralölherstellung verwendeten Mineralöle	400	400	400	400	400	400
59	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft	1 457	1 594	342	313	440	440
60	2 Vergünstigung für die Stromerzeugung und für Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen			1 296	1 329	1 300	1 300
61	2 Mineralölsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes in Sonderfällen	240	240	240	240	170	170
62	2 Energiesteuerbegünstigung bestimmter Prozesse	–	–	–	117	282	282
64	2 Steuerbegünstigung des Stroms, der von Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird	1 850	1 850	1 850	1 850	1 850	1 850
65	2 Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des produzierenden Gewerbes	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700	1 700
66	2 Stromsteuervergünstigung bestimmter Prozesse und Verfahren	–	–	–	16	40	40

Tabelle 1 Fortsetzung

Nr. ^a	Anlage ^a	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Freibetrag für nebenberufliche Tätigkeiten als Übungsleiter etc.	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
	Halbierung des Steuersatzes für betriebliche Veräußerungsgewinne	800	800	735	735	735	735
	Freibetrag für Abfindungen	445	385	380	355	355	355
	Begrenzte Abzugsfähigkeit der Aufwendungen für Geschenke	125	125	120	115	115	115
	Freibetrag für Übergangsgelder	55	50	50	50	50	50
	Freigrenze bei verbilligt überlassener Wohnung	50	50	50	45	45	45
	Freibetrag für Heirats- und Geburtsbeihilfen	45	45	45	35	35	35
	Freibetrag für Sachprämien aus Kundenbindungsprogrammen	5	5	5	5	5	5
	Tonnagebesteuerung	70	70	.	.	.	.
	Sonstige Vergünstigungen	70	70	60	60	60	60
	<i>Insgesamt</i>	9 465	8 600	7 445	7 400	6 200	5 000
	VII Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (V+VI)	51 862	52 162	52 252	50 832	51 922	48 826
	VIII Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung und in der Studie Koch/Steinbrück ausgewiesen werden						
93	2 Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge	0	70	190	250	460	560
95	2 Gewährung eines Sparerfreibetrags	2 180	1 910	1 614	1 630	1 046	1 059
4	3 Sonderausgabenabzug für Vorsorgeaufwendungen	11 800	11 300	11 800	12 500	11 300	11 900
12	3 Pauschalierung der Lohnsteuer bei Verpflegungsaufwendungen	60	50	50	50	50	50
	<i>Insgesamt</i>	14 040	13 330	13 654	14 430	12 856	13 569
	IX Steuervergünstigungen gemäß Subventionsbericht der Bundesregierung						
	Anlage 2	28 609	29 027	29 519	28 091	28 558	26 743
	Anlage 3	27 579	27 614	28 509	29 314	29 690	30 272
	<i>Insgesamt</i>	56 188	56 641	58 028	57 405	58 248	57 015
	X Nicht als Steuervergünstigungen eingestufte Regelungen, die in der Studie Koch/Steinbrück enthalten sind						
	Degressive Abschreibungen für bewegliche Wirtschaftsgüter	6 500 ^b	.	.	.	.	.
	Halbjahres-AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter	2 430 ^b	.	.	.	.	.
	Absetzung für Abnutzung (AfA-Tabellen)	750 ^b	.	.	.	.	.
	Sofortabzug der Ausgaben für geringwertige Wirtschaftsgüter	500 ^b	.	.	.	.	.
	Degressive Abschreibung für Mietwohnbauten	200 ^b	.	.	.	.	.
	Arbeitnehmerpauschbetrag	3 500 ^b	.	.	.	.	.
	Altersentlastungsbetrag	350 ^b	.	.	.	.	.
	Außergewöhnliche Belastungen, zumutbare Eigenbelastung	500 ^b	.	.	.	.	.
	Regelung der Absetzbarkeit der Bewirtungsaufwendungen	150 ^b	.	.	.	.	.
	Sonstige Regelungen	147 ^b	.	.	.	.	.
	<i>Insgesamt</i>	15 027	.	.	.	.	.
	XI Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch/Steinbrück	83 536^b	.	.	.	.	.

. bedeutet: Ausmaß nicht beziffert (laut Anmerkung im Subventionsbericht).

^aDie Nummer bezieht sich auf den Einundzwanzigsten, teilweise auf den Zwanzigsten Subventionsbericht. — ^bWert für das Jahr 2002.

Quelle: Deutscher Bundestag (2003, 2006); BMF (2007a, 2007b); Koch und Steinbrück (2003); Boss und Rosenschon (2006b); eigene Berechnungen; eigene Schätzungen.

Die Vergünstigungen für den Sektor Verkehr haben im Zeitraum 2003 bis 2008 zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge der seit 2007 geltenden Kraftfahrzeugsteuer-Befreiung partikelreduzierter Pkw mit Dieselmotor, das Einbeziehen der Mindereinnahmen infolge der so genannten Tonnagebesteuerung sowie die mit der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer verbundene erhöhte Begünstigung der Personenbeförderung im Nahverkehr.

Die Steuervergünstigungen für den Sektor Wohnungsvermietung haben von 2003 bis 2008 deutlich abgenommen. Zu den rückläufigen Steuerausfällen aufgrund des Auslaufens der Förderung nach § 10e Einkommensteuergesetz (EStG) kommen sinkende Mindereinnahmen infolge der Verringerung der Eigenheimzulage (einschließlich Kinderzulage) hinzu; mit Beginn des Jahres 2004 wurde die Eigenheimzulage reduziert, mit Wirkung ab 2006 für „Neufälle“ abgeschafft.

Die Steuervergünstigungen, die den sonstigen Sektoren gezielt gewährt werden, sind im Zeitraum 2003 bis 2008 kräftig ausgeweitet worden. Bedeutsam dafür sind die Steuerbefreiung für Biokraft- und Bioheizstoffe sowie die erhöhten Mindereinnahmen infolge der Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen sowie der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser etc. Die Umsatzsteuervergünstigungen, sei es durch die Anwendung des ermäßigten Satzes, sei es durch die gänzliche Befreiung, sind infolge der Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 größer geworden.

Die branchenübergreifenden Steuervergünstigungen sind von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 8,5 Mrd. Euro im Jahr 2008 gestiegen (Tabelle 1, Summe II). Dabei waren die Vergünstigungen mit regionalpolitischer Zielsetzung stark rückläufig; entscheidend dafür ist die abnehmende Bedeutung der Zulagen für Investitionen in den neuen Ländern und in Berlin. Die sonstigen Vergünstigungen mit branchenübergreifendem Charakter haben dagegen kräftig zugenommen. Maßgeblich dafür sind die Mindereinnahmen infolge neuer einkommensteuerlicher Regeln für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen privater Haushalte und für die private Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen. Die Steuermindereinnahmen infolge der Befreiung bestimmter Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit belaufen sich seit vielen Jahren auf rund 2 Mrd. Euro.

Die sonstigen Steuervergünstigungen, also jene von denen in der Anlage 3 des Subventionsberichts der Bundesregierung, die in die vorliegende Arbeit einbezogen werden (Tabelle 1, Summe IV), sind im Zeitraum 2003 bis 2008 von 4,9 auf 4,6 Mrd. Euro gesunken.

Maßgeblich dafür ist die Entwicklung der Mindereinnahmen infolge des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Einkommensbesteuerung. Die Begünstigung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke durch die einzelnen Steuern insgesamt und die der Zahlungen an politische Parteien haben sich wenig verändert.

Die zusätzlichen Vergünstigungen entsprechend der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück (ohne die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale) waren im Zeitraum 2003 bis 2008 ebenso wie die Mindereinnahmen infolge der Absetzbarkeit der Entfernungspauschale rückläufig (Tabelle 1, Summe VI). Die zusätzlichen Vergünstigungen werden ohne Ausnahme als branchenübergreifend eingeordnet.

Die Vergünstigungen gemäß der weiten Abgrenzung, die der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt, betragen im Jahr 2008 rund 48,8 Mrd. Euro (Tabelle 1, Summe VII). Sie waren 3,0 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2003.

In der Studie Koch/Steinbrück sind neben den in der vorliegenden Arbeit erfassten Steuervergünstigungen die Steuermindereinnahmen infolge einiger zusätzlicher steuerrechtlicher Regelungen enthalten. Es handelt sich dabei u.a. um Mindereinnahmen aufgrund des Sparerfreibetrags und aufgrund von Abschreibungsvorschriften, aber auch um den Einfluss des Altersentlastungsbetrags und des Arbeitnehmerpauschbetrags, also von Vorschriften, denen allokatonsverzerrende Wirkungen kaum zuzusprechen sind. Das gesamte Volumen der Steuervergünstigungen in der Abgrenzung der Koch/Steinbrück-Liste³ beträgt für das Jahr 2002: 83,5 Mrd. Euro (Koch und Steinbrück 2003: 9); davon werden von Koch und Steinbrück aber nur 38,9 Mrd. Euro für kürzbar gehalten.

4 Steuervergünstigungen in den Jahren 2009 bis 2012

Die Ergebnisse überschlägiger Berechnungen auf der Basis der Daten im Einundzwanzigsten Subventionsbericht (BMF 2007b) und der Informationen über Steuerrechtsänderungen (BMF 2006a, 2006b, 2007a) lassen erwarten, dass die Steuervergünstigungen insgesamt in den nächsten Jahren deutlich abnehmen werden, wenn es bei der gegenwärtigen Rechtslage bleibt (Tabelle 2). Für das Jahr 2012 ist unter dieser Annahme mit Steuervergünstigungen in

³ Es handelt sich in der in Tabelle 1 verwendeten Terminologie um die Summe der Zeilen VII, VIII und X oder, was konzeptionell dasselbe ist, um die Summe der Zeilen VI, IX und X.

einem Volumen von reichlich 43 Mrd. Euro zu rechnen; im Jahr 2003 betragen die Vergünstigungen 51,9 Mrd. Euro.

Tabelle 2:
Steuervergünstigungen 2008–2012 (Mill. Euro)

	2008	2009	2010	2011	2012
I Sektorspezifische Steuervergünstigungen					
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	667	667	667	667	667
2. Bergbau	1	0	0	0	0
3. Verkehr	2 383	2 383	2 383	2 383	2 383
4. Wohnungsvermietung					
Eigenheimzulage	6 665	5 200	4 000	2 700	1 300
Sonstige Vergünstigungen	116	116	116	116	116
Insgesamt	6 781	5 316	4 116	2 816	1 416
5. Sonstige Sektoren	20 885	20 500	20 500	20 500	20 500
6. Insgesamt	30 717	28 866	27 666	26 366	24 966
II Branchenübergreifende Steuervergünstigungen					
1. Regionalpolitische Zielsetzung	578	580	580	580	580
2. Sonstige Zwecke	7 893	7 900	7 900	7 900	7 900
3. Insgesamt	8 471	8 480	8 480	8 480	8 480
III Steuervergünstigungen in enger Abgrenzung (I + II)	39 188	37 346	36 146	34 846	33 446
IV Sonstige Steuervergünstigungen	4 638	4 650	4 650	4 650	4 650
V Steuervergünstigungen in erweiterter Abgrenzung (III + IV)	43 826	41 996	40 796	39 496	38 096
VI Zusätzliche Steuervergünstigungen gemäß der Studie Koch/Steinbrück	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
VII Steuervergünstigungen in weiter Abgrenzung (V + VI)	48 826	46 996	45 796	44 496	43 096

Quelle: Tabelle 1; eigene Schätzungen.

Setzt man die Vergünstigungen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, so ist der zu erwartende Rückgang der Steuervergünstigungen noch deutlicher erkennbar.⁴ Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dürften sich die Steuervergünstigungen im Jahr 2012 auf 1,5 Prozent belaufen, nach 1,9 Prozent im Jahr 2008 und 2,4 Prozent im Jahr 2003 (Tabelle 3).

⁴ Für den Zeitraum 2007 bis 2012 wird ein Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts um jahresdurchschnittlich 3,2 Prozent unterstellt.

Tabelle 3:
Steuerergünstigungen 2003–2012 (Mrd. Euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Sektorspezifische Steuerergünstigungen	31,0	31,8	32,9	32,5	32,3	30,7	28,9	27,7	26,4	25,0
Branchenübergreifende Steuerergünstigungen	6,5	7,2	7,5	6,4	8,9	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5
Zusammen	37,5	39,1	40,4	38,9	41,1	39,2	37,3	36,1	34,8	33,4
Sonstige Steuerergünstigungen	4,9	4,5	4,4	4,5	4,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7
Zusammen	42,4	43,6	44,8	43,4	45,7	43,8	42,0	40,8	39,5	38,1
Zusätzliche Steuerergünstigungen gemäß der Zusatzliste in der Studie Koch/Steinbrück	9,5	8,6	7,4	7,4	6,2	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Insgesamt	51,9	52,2	52,3	50,8	51,9	48,8	47,0	45,8	44,5	43,1
dito, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	2,4	2,4	2,3	2,2	2,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
Förderung des Wohnungsbaus oder -kaufs nach § 10e EStG oder durch die Eigenheimzulage	11,0	11,0	10,3	9,3	8,0	6,7	5,2	4,0	2,7	1,3
Insgesamt, ohne Förderung des Wohnungsbaus oder -kaufs	40,8	41,1	41,9	41,5	43,9	42,2	41,8	41,8	41,8	41,8
dito, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5

Quelle: Tabellen 1 und 2; eigene Berechnungen.

5 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Die Finanzpolitik hat beim Subventionsabbau, soweit es nicht um die Finanzhilfen des Staates geht, Erfolge aufzuweisen.⁵ Nach der Bundestagswahl 2005 sind aber nicht nur Steuerergünstigungen gekürzt oder abgeschafft, sondern auch neue Vergünstigungen (wie z.B. die erhöhte Vorsteuerpauschale für die Landwirtschaft sowie die Einkommensteuerermäßigung für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsaufwendungen) geschaffen worden (BMF 2006a, 2006b, 2007a). Auch die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer führte zu zusätzlichen Vergünstigungen.⁶ Schließlich hat die Reform der Unternehmensbesteuerung zur Folge, dass Vergünstigungen entstehen; ein Beispiel ist der „Investitionsabzugsbetrag“ für kleine und mittlere Unternehmen, der die so genannte Ansparabschreibung ersetzt.

⁵ Vgl. hierzu auch Boss (2006). Dort wurden die neuen Vergünstigungen allerdings nur teilweise berücksichtigt, weil entsprechende Daten des BMF noch nicht vorlagen.

⁶ Wegen der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zu Beginn des Jahres 2007 nehmen die Mindereinnahmen infolge der erfassten Umsatzsteuerbegünstigungen und Umsatzsteuerbefreiungen zu.

Vernachlässigt man die Effekte der Eigenheimzulage, die abgeschafft wurde, die aber noch Mindereinnahmen bewirkt, so beträgt das Volumen der Steuervergünstigungen im Jahr 2008: 42,2 Mrd. Euro und im Jahr 2012: 41,8 Mrd. Euro; im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind dies 1,7 bzw. 1,5 Prozent. Es zeigt sich, dass der Rückgang der Steuervergünstigungen praktisch zum Stillstand kommen dürfte.

Zudem wird die Reform der Besteuerung von Erbschaften neue Vergünstigungen im Fall der Übernahme von Unternehmen durch den oder die Erben bringen.⁷ Auch ist nicht auszuschließen, dass die Regelungen zur Entfernungspauschale in Richtung auf die bis zum Jahr 2006 geltenden Vorschriften korrigiert werden und dass das Ausmaß der Vergünstigungen merklich steigen wird.

Literaturverzeichnis

- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2004). *Finanzbericht 2005*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2006a). *Finanzbericht 2006*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2006b). *Finanzbericht 2007*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007a). *Finanzbericht 2008*. Berlin.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2007b). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005–2008. Einundzwanzigster Subventionsbericht*. Berlin.
- Boss, A. (2006). Steuervergünstigungen in Deutschland: Ist die Finanzpolitik auf dem richtigen Weg? Kieler Arbeitspapiere 1301. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006a). Subventionen in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Kieler Arbeitspapiere 1267. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2006b). Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen. Kieler Diskussionsbeiträge 423. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Deutscher Bundestag (2003). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2001 bis 2004 (Neunzehnter Subventionsbericht)*. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (Zwanzigster Subventionsbericht)*. Berlin.
- Homburg, S. (2007). Es wird mehr Adoptionen geben. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. Dezember: 12.
- Koch, R., und P. Steinbrück (2003). *Subventionsabbau im Konsens*. Wiesbaden.

⁷ Zu wichtigen Aspekten der geplanten Reform vgl. Homburg (2007).