

19 Überholte Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer – Bund verzichtet auf mehr als 1 Mrd. Euro Steuereinnahmen

(Kapitel 6001 Titel 038 01)

Zusammenfassung

Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer gelten für 10 % des Fahrzeugbestandes. Hieraus folgen jährliche Mindereinnahmen von über 1 Mrd. Euro. Obwohl interne und externe Evaluierungen verschiedene kraftfahrzeugsteuerliche Regelungen nachdrücklich kritisieren, weigert sich das Bundesministerium der Finanzen (BMF), den Abbau der Vergünstigungen anzugehen.

Steuervergünstigungen für bestimmte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugnutzungen bestehen bereits seit Einführung der Kraftfahrzeugsteuer im Jahr 1922. Viele Regelungen sind nachweislich nicht effizient oder haben ihr Ziel bereits erreicht. Nach einem vom BMF beauftragten Gutachten tragen sie teilweise auch nicht zu einer nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuerrechts bei. Der Bundesrechnungshof fordert eine schrittweise Überprüfung aller gesetzlichen Ausnahmetatbestände. Ziel muss sein, überholte und nicht (mehr) zielführende Regelungen abzubauen und Dauerförderungen zu beenden.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Vergünstigungen verursachen Mindereinnahmen von mehr als 1 Mrd. Euro jährlich

Die Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer betragen zurzeit 9,5 Mrd. Euro pro Jahr. Diesen Einnahmen steht eine jährliche, gesetzlich festgelegte Ausgleichszahlung an die Länder von 9,0 Mrd. Euro gegenüber. Dazu hatte sich der Bund bei der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern verpflichtet.

Schon das erste Kraftfahrzeugsteuergesetz aus dem Jahr 1922 sah Steuerbefreiungen für bestimmte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugnutzungen vor. Beispiele dafür sind von der Zulassungspflicht ausgenommene Fahrzeuge oder in landwirtschaftlichen Betrieben verwendete Zugmaschinen. Bei Gesetzesänderungen wurden die Regelungen neu gefasst und ihr

Anwendungsbereich erweitert. Weitere Vergünstigungen kamen im Laufe der Jahre hinzu, wie die Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Schaustellergewerbe, die Steuervergünstigung für schwerbehinderte Personen oder die Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger. Steuerbefreiungen und Ausnahmen von der Regelbesteuerung gelten mittlerweile für 10 % des Fahrzeugbestandes. Ein Teil der Vergünstigungen wird in dem Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt, der alle zwei Jahre erscheint. Daneben gibt es weitere Vergünstigungen. Insgesamt führen sie zu jährlichen Mindereinnahmen von über 1 Mrd. Euro.

Chancen vor Zuständigkeitswechsel nicht genutzt

Im Jahr 2009 ging die Ertrags- und Verwaltungshoheit der Kraftfahrzeugsteuer von den Ländern auf den Bund über. Dieser Zuständigkeitswechsel sollte den Bund in die Lage versetzen, die Kraftfahrzeugsteuer künftig eigenverantwortlich zu modernisieren und nachhaltig aufkommensstabil zu gestalten. Im Vorfeld hatte das BMF eine interne Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie sollte untersuchen, welche gesetzlichen Regelungen verzichtbar oder zu vereinfachen sind. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass mehrere Vergünstigungen verwaltungsaufwendig, missbrauchsanfällig und nicht kontrollierbar sind. Bei der zahlenmäßig größten Vergünstigung (ca. 0,5 Mrd. Euro für in der Land- und Forstwirtschaft genutzte Fahrzeuge) stellte sie fest, dass das ursprüngliche gesetzgeberische Ziel, die Motorisierung der Landwirtschaft, bereits erreicht ist. Die Arbeitsgruppe hatte empfohlen, mehrere Vergünstigungen abzuschaffen oder dahingehend zu überprüfen. Das BMF verfolgte diese Vorschläge aber nicht.

Kritische Evaluierungsergebnisse bisher folgenlos

Das BMF hatte im März 2017 das wissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) beauftragt, u. a. fünf kraftfahrzeugsteuerliche Vergünstigungen zu evaluieren.

In dessen Gesamtbewertung flossen fünf Einzelkriterien ein:

- Relevanz des Subventionszwecks,
- Wirksamkeit,
- Nachhaltigkeit,
- Instrumentelle Eignung,
- Transparenz und Monitoring.

Das FiFo-Institut beurteilte die Vergünstigung für in der Land- und Forstwirtschaft genutzte Fahrzeuge mit „schwach“, vier Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr mit „ausreichend“. Der abschließende Bericht des FiFo-Instituts lag dem BMF im Oktober 2019 vor. Es schätzte die Evaluierungsergebnisse als ernüchternd ein. Die Vergünstigungen seien sehr genau zu überprüfen. Angesichts des wachsenden Subventionsvolumens seien sie zumindest stufenweise zurückzuführen. Konsequenzen folgten dieser

Einschätzung nicht. Das BMF unternahm keine Schritte zur Änderung oder Abschaffung dieser Vergünstigungen. Stattdessen führte es drei der evaluierten Regelungen für Transportunternehmen im Straßengüterverkehr mit jährlichen Steuermindereinnahmen von 190 Mio. Euro im 27. und 28. Subventionsbericht (2019 und 2021) nicht mehr als Steuervergünstigungen auf. Bei den verbliebenen Regelungen gab es in Auszügen die Evaluierungsergebnisse wieder, ohne die Gesamtbewertungen des FiFo-Instituts „schwach“ und „ausreichend“ auszuweisen. Das BMF beschränkte sich darauf, Begründungen für das Festhalten an den beiden Vergünstigungen von den jeweiligen Fachressorts anzufordern und in den 28. Subventionsbericht zu übernehmen.

Vorgaben für eine effiziente, nachhaltige und klimafreundliche Fortentwicklung des Kraftfahrzeugsteuerrechts missachtet

Die Bundesregierung hat sich zu einer effizienten, nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuerrechts verpflichtet. Das steuerpolitische Konzept sieht vor, Ausnahmetatbestände regelmäßig zu überprüfen und ggf. abzubauen. Damit soll die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates gesichert werden. Nach dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 sind Steuervergünstigungen mit umwelt- und klimaschädlichen Nebenwirkungen zu überprüfen. Danach ist das BMF aufgefordert, selbst zügig die Vergünstigungen zu untersuchen, weil nur in Einzelfällen externe Evaluierungsergebnisse vorliegen.

Anlässlich des 27. Subventionsberichts hatte der Bundesrechnungshof einen Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) übermittelt. Der Rechnungsprüfungsausschuss formulierte daraufhin konkrete Vorgaben für die Subventionsberichterstattung. Das BMF habe eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen zu ändern oder abzuschaffen sind. Dies gelte insbesondere für Steuervergünstigungen, die das FiFo-Institut nur mit der Gesamtbewertung „schwach“ oder „ausreichend“ bewertet habe. Im Fall kritischer Evaluierungsergebnisse müsse das BMF im Subventionsbericht substantiell begründen, warum es an den Vergünstigungen festhalten will.

19.2 Würdigung

Das BMF hat bislang keine Initiative ergriffen, überholte und nicht (mehr) zielführende Steuervergünstigungen abzubauen. Es hat zugelassen, dass alte, unbefristete Befreiungsvorschriften und Ausnahmen von der Regelbesteuerung trotz des nachgewiesenen Reformbedarfs unverändert fortbestehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Verantwortung des BMF herausgestellt, für den Abbau von Kraftfahrzeugsteuervergünstigungen oder die Neuausrichtung anhand der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung zu sorgen. Seine Initiative ist seit Jahren überfällig. Das BMF hat weder die Hinweise der internen Arbeitsgruppe auf verzichtbare Regelungen aufgegriffen noch Folgerungen aus den kritischen Evaluierungsergebnissen des FiFo-Instituts gezogen.

Dadurch sind die steuerlichen Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer auf mehr als 1 Mrd. Euro angestiegen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMF auf die Vorgaben der Bundesregierung zum Subventionsabbau hingewiesen und deren Einhaltung gefordert. Er hat dem BMF empfohlen, die gesetzlichen Ausnahmetatbestände insgesamt zu überprüfen. Überholte und nicht (mehr) zielführende Regelungen sollten abgebaut und Dauerförderungen beendet werden. Vergünstigungen sollten insbesondere nicht beibehalten werden, wenn

- das ursprüngliche Ziel erreicht ist,
- eine klar definierte Zielsetzung fehlt,
- die Kraftfahrzeugsteuer für die Zielerreichung ungeeignet ist oder
- die Wirkungen durch weitere steuerliche Entlastungen zu vernachlässigen und die Vergünstigungen damit entbehrlich geworden sind.

19.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf verwiesen, dass nach der Konzeption des Grundgesetzes Gesetzesinitiativen vom Deutschen Bundestag, vom Bundesrat oder von der Bundesregierung ausgehen könnten. Ihm hingegen obliege die Rechts- und Fachaufsicht beim Vollzug des Kraftfahrzeugsteuergesetzes. Die Beurteilung fachpolitischer Wirkungen von Steuervergünstigungen liege meist im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts.

Zu dem Bericht des FiFo-Instituts hat das BMF erklärt, es habe im 27. und 28. Subventionsbericht die wesentlichen Einzelergebnisse des Gutachtens dargestellt und begründet, warum es an den Regelungen festhalte. Hinsichtlich der Empfehlungen der internen Arbeitsgruppe betonte das BMF, dass bei der Umsetzung politische Erwägungen eine wichtige Rolle spielten. Steuerfachlich wünschenswerte Änderungen könnten im Ergebnis nur von der Bundesregierung als Ganzes initiiert werden.

19.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht mit den Aussagen des BMF bestätigt, dass es keine Initiative ergreifen will, die notwendige Reform der kraftfahrzeugsteuerlichen Vergünstigungen anzugehen. Die Anregungen der internen Arbeitsgruppe oder des FiFo-Instituts hat es nicht mit diesem Ziel aufgenommen. Das BMF hat auch offengelassen, ob es Vergünstigungen, zu denen keine externen Evaluierungsergebnisse vorliegen, selbst zügig prüfen will.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung. Er erwartet, dass das BMF als das für das Kraftfahrzeugsteuerrecht zuständige Ressort ohne weitere Verzögerungen die Reform der kraftfahrzeugsteuerlichen Vergünstigungen einleitet.