



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages

28. Subventionsbericht der Bundesregierung

hier: Evaluierung von Steuervergünstigungen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des
§ 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des
Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 1 - 0000744

Potsdam, den 13. Mai 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich
geschützt.

Steuervergünstigungen nachhaltig reformieren

Unwirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen führen zu Einnahmeverlusten, belasten den Bundeshaushalt und verzerren den Wettbewerb. Mit gezielten Reformen und Einsparungen kann die Bundesregierung diese längst bekannten Nachteile vermeiden und ihre Subventionen künftig wirksamer investieren.

Worum geht es?

Die Bundesregierung vernachlässigt seit Jahren die überfällige Reform zahlreicher Steuervergünstigungen. Sie setzt sich in ihren Subventionsberichten nicht hinreichend mit Kritik und Empfehlungen der Wirtschaftsforschung auseinander. Die von der Bundesregierung beauftragten Finanzwissenschaftler/innen evaluierten 33 Steuervergünstigungen. Sie kritisierten 27 Steuervergünstigungen im Gegenwert von 4,7 Mrd. Euro pro Jahr deutlich:

- 17 Steuervergünstigungen waren lediglich „*ausreichend*“ im Sinne eines „*eben noch bestanden*“ mit jeweils „*deutlichem Reformbedarf*“.
- Zehn Steuervergünstigungen bewerteten die Finanzforscher nur als „*schwach*“ und erkannten „*dringenden Anpassungsbedarf*“, sodass die jeweilige Maßnahme „*von Grund auf umgestaltet oder aufgegeben*“ werden sollte.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung und zuvorderst das für den Subventionsbericht an das Parlament federführend verantwortliche Bundesministerium der Finanzen müssen sich eingehend mit den Reformempfehlungen der Wirtschafts- und Finanzforschung auseinandersetzen. Sie müssen den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses beachten, die kritisierten Steuererleichterungen überprüfen und das Parlament offen und selbstkritisch über die Erkenntnisse und Empfehlungen aus den Forschungsgutachten informieren.

Was ist das Ziel?

Zurückgestellte Reformen zu Steuervergünstigungen müssen jetzt proaktiv eingeleitet, alte Zöpfe aus nicht wirksamen Subventionen müssen abgeschnitten werden. Die neue Bundesregierung sollte das Evaluierungsgutachten der Finanzforschung gründlich auswerten. Hieraus sollte sie Einsparungen oder Umschichtungen in prioritäre und wirksame Maßnahmen ableiten. Das Bundesministerium der Finanzen sollte dem Parlament spätestens im 29. Subventionsbericht über die erzielten Ergebnisse berichten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Anlass der Berichterstattung	6
2	Prüfungsgegenstand	7
2.1	Die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung	7
2.2	Kritik des Bundesrechnungshofes	7
3	Mangelhafte Darstellung in den Datenblättern	10
3.1	Feststellungen	10
3.2	Bewertung	13
3.3	Empfehlung	14
3.4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	15
3.5	Abschließende Würdigung	15
4	Sparpotenzial darstellen und Mehreinnahmen realisieren	16
4.1	Feststellungen	16
4.2	Bewertung	17
4.3	Empfehlung	17
4.4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	18
4.5	Abschließende Würdigung	18
5	Abschließende Empfehlungen	19
5.1	Sinn und Zweck des Subventionsberichts erfüllen	19
5.2	Alte Zöpfe jetzt abschneiden	20

0 Zusammenfassung

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) beschloss bei der Beratung des 27. Subventionsberichts der Bundesregierung, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingehend prüfen soll, welche Steuervergünstigungen geändert oder abgeschafft werden können. Dies gilt insbesondere für Steuervergünstigungen, welche das vom BMF beauftragte Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) nur mit der Gesamtbewertung „*schwach*“ oder „*ausreichend*“ evaluiert hatte. Das BMF sollte spätestens im 28. Subventionsbericht umfassend darstellen, welche Folgerungen es aus den Evaluierungsergebnissen zieht. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet darüber hinaus, dass das BMF Gesetzentwürfe für neue Steuervergünstigungen stets mit kritischem Blick auf die bestehenden Subventionen verbindet und hieraus mögliche Einsparvorschläge ableitet. Der Gesetzgeber soll hierdurch die Möglichkeit erhalten, über die Reform oder den Wegfall ineffektiver oder ineffizienter Steuervergünstigungen zu entscheiden und Einsparungen für zielgenauere und wirksamere Maßnahmen zu erzielen (Tz. 1).

Auf Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses hat der Bundesrechnungshof überprüft, inwieweit die Bundesregierung den vorgenannten Maßgaben nachgekommen ist. Der Berichtsentwurf lag dem BMF zur Stellungnahme vor. Die Stellungnahme ist in diesem Bericht berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof sieht die Vorgaben noch nicht als erfüllt an.

Im Wesentlichen hat er Folgendes festgestellt:

- 0.1 Das BMF beauftragte im März 2017 ein Forschungsgutachten zur Evaluierung von insgesamt 33 Steuervergünstigungen. Das FiFo-Institut bewertete 27 dieser Steuervergünstigungen mit einem jährlichen Gesamtvolumen von 4,7 Mrd. Euro als kritisch. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das BMF im 27. Subventionsbericht aus dem Jahr 2019 nicht eingehend begründet hat, weshalb es weiterhin an den kritisch bewerteten Steuervergünstigungen festhalten will, und dass es keine hinreichenden Folgerungen aus dem FiFo-Gutachten gezogen hat (Tz. 2.2).
- 0.2 Das BMF stellt wesentliche Ergebnisse der Evaluation auch im 28. Subventionsbericht aus dem Jahr 2021 nur unvollständig dar. Kritikpunkte der Evaluation werden nicht hinreichend deutlich. Auch fehlen teilweise die vom FiFo-Institut gefundenen Gesamtbewertungen und signifikante Teilergebnisse, aus denen die Gesamtbewertung der jeweiligen Steuervergünstigung begründet wird.

Das FiFo-Gutachten enthält darüber hinaus zu jeder evaluierten Steuervergünstigung Handlungsempfehlungen (sogenannte „*Optionen zur Gestaltung*“). Diese reichen von der Beibehaltung über konkrete Änderungsvorschläge bis hin zur vollständigen Abschaffung der betreffenden Steuervergünstigung. Insbesondere bei zu kritisch bewerteten Steuervergünstigungen hat das BMF die Empfehlungen des FiFo-Gutachtens nicht oder nur unvollständig in den Subventionsbericht übernommen. Infolge dessen fehlen dem Gesetzgeber Informationen zur Gestaltung (Tz. 3).

- 0.3 Laut ihren Subventionspolitischen Leitlinien soll die Bundesregierung Mindereinnahmen infolge neuer Steuervergünstigungen möglichst durch Streichungen oder Veränderungen bei bestehenden, kritisch evaluierten Steuervergünstigungen kompensieren. Die im 28. Subventionsbericht neu aufgenommenen Steuervergünstigungen haben ein hohes finanzielles Gesamtvolumen und führen zu circa 4,4 Mrd. Euro Steuermindereinnahmen pro Jahr. Der Wegfall der drei ausgelaufenen Steuervergünstigungen führt dagegen lediglich zu Einsparungen in Höhe von 45 Mio. Euro. Die Bundesregierung hat damit die ihr aus den Subventionspolitischen Leitlinien obliegende Selbstverpflichtung nicht eingehalten (Tz. 4).
- 0.4 Das BMF hat den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses bislang noch nicht umgesetzt. Dem Parlament fehlen weiterhin wichtige Informationen, um die Steuervergünstigungen sachgerecht zu bewerten. Die neue Bundesregierung sollte das Evaluierungsgutachten des Fifo-Instituts noch einmal gründlich auswerten. Hieraus sollte sie Einsparungen oder Umschichtungen in prioritäre und wirksame Maßnahmen ableiten. Das BMF sollte dem Parlament spätestens im 29. Subventionsbericht über die erzielten Ergebnisse berichten (Tz. 5).

1 Anlass der Berichterstattung

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob das BMF als federführendes Ressort im 28. Subventionsbericht der Bundesregierung die Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses erfüllt. Der Bundesrechnungshof untersuchte hierzu, inwieweit die Bundesregierung bei den Steuervergünstigungen die notwendigen Konsequenzen aus den Beanstandungen und Empfehlungen der vom BMF beauftragten Sachverständigen gezogen hat.

Im Jahr 2020 hatte der Bundesrechnungshof dem Rechnungsprüfungsausschuss hierüber berichtet. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass sich die Bundesregierung im 27. Subventionsbericht mit kritisch evaluierten Steuervergünstigungen unzureichend auseinandergesetzt hat.¹ Der Rechnungsprüfungsausschuss fasste daraufhin folgenden Beschluss²:

1. Der Ausschuss nimmt den Bericht des Bundesrechnungshofes – A-Drs. 274 (19. WP) – zustimmend zur Kenntnis.
2. Er fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen aufgrund der vorliegenden Ergebnisse interner und externer Evaluierungen geändert oder abgeschafft werden können.
3. Er bekräftigt seine Forderung, dass das Bundesministerium der Finanzen im Fall kritischer Evaluierungsergebnisse das Festhalten an Subventionen stets im Subventionsbericht substantiell zu begründen hat. Dies gilt insbesondere für diejenigen Steuervergünstigungen, die das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln in seinem aktuellen Gutachten mit der Gesamtbewertung „schwach“ oder „ausreichend“ evaluiert hat.
4. Er fordert, dass das Bundesministerium der Finanzen spätestens im 28. Subventionsbericht umfassend darstellt, welche Folgerungen es aus den vorliegenden Evaluierungsergebnissen gezogen hat.
5. Der Ausschuss erwartet, dass das Bundesministerium der Finanzen Gesetzentwürfe für neue Steuervergünstigungen stets mit kritischem Blick auf die bestehenden Subventionen und insbesondere Steuervergünstigungen verbindet und hieraus auch mögliche Einsparvorschläge ableitet. Dadurch erhält der Gesetzgeber die Möglichkeit, über die Reform oder den Wegfall ineffektiver oder ineffizienter Steuervergünstigungen zu entscheiden. Einsparungen könnten für zielgenauere und wirksamere Maßnahmen eingesetzt werden, zum Beispiel bei der Bewältigung der Corona-Krise.
6. Er bittet den Bundesrechnungshof, die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung in eigener Zuständigkeit weiterhin beratend und prüfend zu begleiten.

¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über den 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, Evaluierung von Steuervergünstigungen, vom 14. Mai 2020, Ausschussdrucksache 274 (19. WP).

² Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 19. Juni 2020, Protokoll-Nummer 19/21, Tagesordnungspunkt 4.

2 Prüfungsgegenstand

2.1 Die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung

Das Bundeskabinett beschloss am 18. August 2021 den 28. Subventionsbericht der Bundesregierung. Im Subventionsbericht stellt das BMF die Entwicklung der Finanzhilfen³ des Bundes und der Steuervergünstigungen im Zeitraum von 2019 bis 2022 dar. Das Subventionsvolumen des Bundes steigt im Berichtszeitraum von 24,6 Mrd. im Jahr 2019 auf 47,2 Mrd. Euro im Jahr 2022.⁴ Davon entfallen auf Steuervergünstigungen 16,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 und voraussichtlich 19,6 Mrd. Euro im Jahr 2022.⁵

Der Subventionsbericht der Bundesregierung soll dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre die notwendigen Informationen für eine Überprüfung der Subventionen bereitstellen. Um die Transparenz im Subventionswesen zu erhöhen, hat die Bundesregierung im Jahr 2015 die Subventionspolitischen Leitlinien⁶ beschlossen. In diesen Leitlinien verpflichtet sie sich unter anderem, Subventionen „*grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz*“ zu evaluieren.

Subventionen können in Form von Finanzhilfen oder Steuervergünstigungen gewährt werden. Für Steuervergünstigungen ist es besonders wichtig, dass die Bundesregierung und der Gesetzgeber regelmäßig überprüfen, ob sie unverändert fortbestehen sollen. Denn anders als bei den Finanzhilfen, über deren Umfang der Gesetzgeber mit dem Haushaltsgesetz jährlich erneut entscheidet, wird über Steuervergünstigungen nur einmalig mit den jeweiligen Steuergesetzen Beschluss gefasst. Der damit verbundene Einnahmeverzicht und die daraus folgende finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte ist folglich nicht über Haushaltsansätze limitiert und kann in der Regel nur geschätzt werden. Zudem begünstigen Steuervergünstigungen Mitnahmeeffekte und werden von den Empfängern häufig schon bald nicht mehr als Subventionen wahrgenommen. Aus diesen Gründen sollten Steuervergünstigungen bei der Evaluierung im Subventionsbericht besonders gründlich überprüft werden.

2.2 Kritik des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2007 mehrfach die Subventionsberichte der Bundesregierung mit übergreifenden und querschnittlichen Fragestellungen. Schwerpunkte

³ Dazu zählen nach § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft insbesondere Bundesmittel für Anpassungs-, Erhaltungs- und Produktivitätshilfen an Betriebe und Wirtschaftszweige; vgl. 28. Subventionsbericht, S. 13 f. Ziffern 9 und 10.

⁴ 28. Subventionsbericht, S. 19, Ziffer 30.

⁵ 28. Subventionsbericht, S. 20, Ziffer 33.

⁶ Kabinettsbeschluss vom 28. Januar 2015; vgl. 27. Subventionsbericht, S. 14 f., Kasten 1.

waren die Transparenz und Aussagekraft der Berichte sowie die Erfolgskontrolle von Steuervergünstigungen.⁷

Im 27. Subventionsbericht der Bundesregierung⁸ bezog das BMF das Gutachten des FiFo-Institut bzw. FiFo-Bericht ein.⁹ Das FiFo-Institut prüfte darin 33 Steuervergünstigungen auf ihre Zielgenauigkeit, Effizienz und Nachhaltigkeit.

Im Ergebnisbericht fasste das FiFo-Institut seine Evaluierungserkenntnisse zusammen und stellte jede untersuchte Steuervergünstigung in einem sogenannten **Subventionskennblatt** dar. Die Subventionskennblätter der 33 untersuchten Steuervergünstigungen sind laut Angabe des FiFo-Instituts „die zentrale Form der erläuterten Ergebniszusammenfassung“.¹⁰ Die Subventionskennblätter enthalten eine Kurzbeschreibung der untersuchten Steuervergünstigungen, das Subventionsvolumen sowie die Ergebnisse der Evaluation.

Die Gesamtbewertung des FiFo-Instituts setzt sich für jede Steuervergünstigung aus fünf Einzelkriterien zusammen:

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

Das FiFo-Institut fasst die fünf Einzelergebnisse („Teilscores“) zu einem Gesamtergebnis („Gesamtscore“) zusammen. Dabei hat es die Evaluierungsdimensionen „**Relevanz**“ und „**Wirksamkeit**“ als sogenannte **K.o.-Kriterien** definiert. Das heißt, die Gesamtbewertung konnte nicht besser ausfallen als das schlechteste Teilergebnis der hervorgehobenen Einzelkriterien. Mängel bei der Relevanz oder der Wirksamkeit einer Steuervergünstigung können folglich nicht durch bessere Ergebnisse in anderen Einzelkriterien ausgeglichen werden.

Zu jedem Einzelkriterium sowie zu dem abschließenden Gesamtergebnis traf das FiFo-Institut eine verbale Einschätzung und versah diese mit seinem Bewertungsscore. Dieser wurde wie folgt visualisiert:

⁷ Z. B. Bericht nach § 99 BHO an den Deutschen Bundestag über die Transparenz von Steuersubventionen vom 15. April 2008, Bundestagsdrucksache 16/8800; Bemerkungen des Bundesrechnungshofs vom 9. Dezember 2013, Bundestagsdrucksache 18/111 Nummer 81 „Bundesfinanzministerium informiert Gesetzgeber nicht über Änderungsbedarf bei Steuersubventionen“.

⁸ 27. Subventionsbericht vom 13. November 2019, Bundestagsdrucksache 19/15340.

⁹ FiFo-Bericht Nummer 28-0 (FiFo-Bericht), Evaluierung von Steuervergünstigungen, Oktober 2019.

¹⁰ FiFo-Bericht, S. 29.

Vereinfachtes Beispiel zur Darstellung der Gesamtbewertung

Die Evaluierungsdimensionen werden in fünf Stufen von „ungenügend“ bis „ausgezeichnet“ bewertet.

	Ungenügend	0,00	<i>In keiner Weise akzeptabel.</i>
	Schwach	0,25	<i>Die wenigen positiven Befunde bleiben so merklich hinter dem Erwartbaren zurück, dass dringlich etwas geändert werden soll.</i>
	Ausreichend	0,50	<i>Vergleichbar der Schulnote 4: „Bestanden“.</i>
	Gut	0,75	<i>Gut genug, dass kein dringender Verbesserungsbedarf besteht. Aber verbesserbar ist es durchaus.</i>
	Ausgezeichnet	1,00	<i>Hier ist nichts zu verbessern (allenfalls Details).</i>

Quelle: FiFo-Institut. FiFo-Bericht 2019, Band „Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden“, S. 12.

In seinem Evaluierungsbericht kam das FiFo-Institut zu den folgenden **Gesamtbewertungen**:

- Sechs Steuervergünstigungen erhalten das Gesamturteil „gut“; ihr Gesamtvolumen beträgt 2,7 Mrd. Euro¹¹.
- 17 Steuervergünstigungen im Gesamtvolumen von 2,9 Mrd. Euro werden als „ausreichend“ bewertet.
- Zehn Steuervergünstigungen im Gesamtvolumen von 1,8 Mrd. Euro erhalten nur die Gesamtbewertung „schwach“.

Zu sämtlichen nicht mindestens als „gut“ bewerteten Steuervergünstigungen hat das FiFo-Institut zumindest in Teilbereichen deutliche Kritik geäußert und Handlungsempfehlungen formuliert. Die Finanzwissenschaftlerinnen und Finanzwissenschaftler bewerten folglich 27 der 33 untersuchten Steuervergünstigungen mit einem jährlichen Gesamtvolumen von 4,7 Mrd. Euro als kritisch.

Bereits die Bewertung „**ausreichend**“ signalisiert demnach deutlichen Reformbedarf. So definiert das FiFo-Institut diese (seine) Bewertung für 17 Steuervergünstigungen im Gesamtvolumen von **2,9 Mrd. Euro** „analog zur Schulnote 4“ im Sinne eines „**eben noch bestanden**“.¹²

¹¹ Die Beträge beziehen sich auf das Gesamtvolumen der Regelung, nicht allein auf den Bundesanteil.

¹² FiFo-Bericht, S. 16, II.A.1, Bewertungen aller Steuervergünstigungen (im Original nicht hervorgehoben).

Bei der Analyse der **Wirksamkeit der Steuervergünstigungen** (K.o.-Kriterium, s. o.) heben die Finanzwissenschaftlerinnen und Finanzwissenschaftler hervor, dass

„(...) die Befunde in dieser zentralen Bewertungskategorie durchaus ernüchternd sind und Anlass, die Verbesserungsvorschläge bei den einzelnen Maßnahmen sehr genau zu prüfen.“ Dieser Bewertungsscore signalisiere *„erhebliche Verbesserungspotenziale.“*¹³

Bei den zehn Steuervergünstigungen mit der Gesamtbewertung **„schwach“** im Gesamtvolumen von **1,8 Mrd. Euro** blieben die Befunde aus Sicht des FiFo-Instituts *„derart deutlich hinter dem Erwartbaren zurück, dass **dringender Anpassungsbedarf** besteht“*:

*„Entweder ist die jeweilige Maßnahme von Grund auf umzugestalten oder sie sollte aufgegeben werden.“*¹⁴

Der Bundesrechnungshof beanstandete in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO aus dem Jahr 2020, dass das BMF nicht ausreichend begründet, weshalb die Bundesregierung weiterhin an den kritisch bewerteten Steuervergünstigungen festhalten will und keine hinreichenden Folgerungen aus dem FiFo-Gutachten zieht. Der Rechnungsprüfungsausschuss bekräftigte die Kritik durch seinen Maßgabebeschluss (vgl. Tz. 1).¹⁵

3 Mangelhafte Darstellung in den Datenblättern

3.1 Feststellungen

Kritische Evaluierungsergebnisse unzureichend dargestellt

Im umfangreichen Anhang zum 28. Subventionsbericht stellt das BMF in „Datenblättern“ jede Steuervergünstigung in einer Kurzübersicht dar.¹⁶ Soweit es sich dabei um eine evaluierte Steuervergünstigung handelt, nennt das BMF die Evaluationseinrichtung und umschreibt deren Einschätzung.

Bei den bereits im Jahr 2019 untersuchten Steuervergünstigungen stellt das BMF die Gesamteinschätzung des FiFo-Instituts zum Teil verkürzt dar. Das BMF verzichtet beispielsweise darauf, die grafische Bewertung des FiFo-Instituts („Score“) abzubilden (vgl. Tz. 2.2) und gibt dessen Beurteilung auch nicht vollständig verbal wieder. Aus den Datenblättern des BMF

¹³ FiFo-Bericht, Kurzdarstellung des Forschungsvorhabens, S. 3.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 19. Juni 2020, Protokoll-Nummer 19/21, Top 4, Nummern 2 bis 5.

¹⁶ 28. Subventionsbericht, Anlage 8, S. 405 ff.

geht – anders als aus den Subventionskennblättern des FiFo-Instituts (vgl. Tz. 2.2) – nicht hervor, zu welcher Gesamtbewertung das FiFo-Institut gelangt war.

Dies gilt ebenso für die verschiedenen Teilaspekte, aus denen sich das Gesamtergebnis der jeweils evaluierten Steuervergünstigung zusammensetzt. So gelangt das FiFo-Institut bei nahezu jeder untersuchten Steuervergünstigung bei einzelnen Teilkriterien zu kritischen Bewertungen. Dem aktuellen Subventionsbericht sind diese kritischen Bewertungen nicht oder nur andeutungsweise zu entnehmen.

Steuervergünstigungen, deren Gesamtergebnis das BMF im Subventionsbericht der Bundesregierung neutral bis positiv darstellt, sind vom FiFo-Institut zum Teil nur mit der Gesamtbewertung „ausreichend“ (d. h. entsprechend der Schulnote 4 „*gerade noch bestanden*“, vgl. Tz. 2.2) beurteilt worden. So umschreibt das BMF zum Beispiel das vom FiFo-Institut gefundene Gesamtergebnis für den Freibetrag für Steuerpflichtige über 55 Jahre wie folgt¹⁷:

„Die Steuervergünstigung kann aus Sicht der Gutachter in ihrer jetzigen Form beibehalten werden. Die Evaluierung hat ergeben, dass die Steuervergünstigung eine relevante wie auch gerechtfertigte Subventionsmaßnahme sei. Das Instrument habe in seiner Ausgestaltung grundsätzlich das Potenzial, eine Steuererleichterung für Inhaber kleinerer und mittlerer Betriebe zu schaffen, die diese zum Zwecke ihrer Altersvorsorge verwenden können und diene daher im Wesentlichen sozialen Zielen.“

Das vom BMF verbalisierte Gesamtergebnis bildet das Votum des FiFo-Instituts nicht vollständig ab. So hatten die Gutachterinnen und Gutachter lediglich zum Ausdruck gebracht, diese Steuervergünstigung könne in ihrer jetzigen Form „*prinzipiell*“ beibehalten werden. Das Ergebnis der Evaluierung schließt aber wie folgt: ¹⁸

„Eine Präzisierung bzw. Aktualisierung des Subventionsziels im Subventionsbericht ist allerdings notwendig.“

Vorgeschlagene „Optionen zur Gestaltung“ unzureichend abgebildet

Der Bericht des FiFo-Instituts enthält zu jeder evaluierten Steuervergünstigung auch Aussagen darüber, inwiefern diese geändert oder sogar abgeschafft werden sollte. Das FiFo-Institut möchte mit den als Schlussfolgerung ausgewiesenen „*Optionen zur Gestaltung*“ mögliche Verbesserungspotenziale aufzeigen. Die Gestaltungsoptionen variieren und reichen von marginalen bis hin zu deutlichen Verbesserungen. Zudem zeigt das FiFo-Institut die Implikationen der vorgeschlagenen Änderungen auf. Damit wollte es dem Gesetzgeber weitere Argumente zur Verfügung stellen, die dieser in seine Reformüberlegungen einfließen lassen kann.¹⁹

¹⁷ 28. Subventionsbericht, Anlage 8, Datenblatt 4.

¹⁸ FiFo-Gutachten 2019, Subventionskennblatt 4, S. 82.

¹⁹ FiFo-Gutachten 2019, Ergebnisüberblick, S. 117.

Das BMF hat die vom FiFo-Institut beschriebenen Gestaltungsoptionen nicht durchgängig in die Datenblätter des Subventionsberichts übernommen. Diese fehlen insbesondere bei kritisch bewerteten Steuervergünstigungen. So empfiehlt das FiFo-Institut zu der „*Steuerfreien Entnahme von Grund und Boden*“, dass diese „**mittelfristig abgeschafft werden sollte**“.²⁰ Zu der „*Nutzungswertbesteuerung bei Baudenkmalen*“ empfiehlt es, dass diese „**dringend abgeschafft werden sollte**“.²¹ Das entsprechende Datenblatt im Subventionsbericht gibt diese deutlichen Handlungsempfehlungen nicht wieder.

Anders sieht es dort aus, wo das FiFo-Institut Steuervergünstigungen positiver bewertet. So hat das BMF Empfehlungen, die „*Maßnahme grundsätzlich beizubehalten*“, durchgängig in das jeweilige Datenblatt übernommen.²²

Begründungen der Bundesregierung nicht hinreichend substantiell

Im Anschluss an das vom FiFo-Institut gefundene Votum bildet das BMF die Stellungnahme der Bundesregierung ab. Diese leitet das BMF häufig mit einem Exkurs auf die politische Notwendigkeit der jeweiligen Steuervergünstigung ein. Teilweise reflektiert es die zuvor aufgezeigten Argumente des FiFo-Instituts, ohne sich mit diesen auseinanderzusetzen bzw. diese in einer abwägenden Argumentation zu einem Ergebnis zu führen.

So begründet das BMF ein Festhalten an der steuerfreien Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen²³ wie folgt:

„Die aus agrarpolitischen Erwägungen gewährte Steuervergünstigung ist aus Sicht der Bundesregierung, in Bezug auf die gesellschaftlichen und ökologischen Ziele der Agrarpolitik, weiterhin als geeignetes Instrument zu betrachten. Selbst die Gutachter stellen hierzu fest, dass die Wissenschaft in dieser Debatte um agrarpolitische Ziele zwar einen Beitrag leistet, jedoch keine objektive Priorisierung der Ziele vornehmen kann. Im Interesse der Leistungssteigerung der heimischen Landwirtschaft soll mit dieser Subvention weiterhin ein Anreiz gegeben werden, zur organischen Weiterentwicklung der Agrarstruktur beizutragen und die landwirtschaftliche Aussiedlung durch die Bildung von privatem Wohneigentum gefördert werden.“

Das FiFo-Gutachten traf hierzu die Einschätzung, dass die Steuervergünstigung **mittelfristig abgeschafft** werden sollte.²⁴ In seiner Evaluation gelangte das FiFo-Institut zu der Gesamtnote „*schwach*“, d. h., der Befund bleibt merklich hinter dem Erwartbaren zurück.

²⁰ FiFo-Gutachten 2019, Ergebnisüberblick, S. 79.

²¹ FiFo-Gutachten 2019, Ergebnisüberblick, S. 78.

²² Beispielsweise „Erhöhte Absetzungen bei Gebäuden in Sanierungsgebieten“ (28. Subventionsbericht, Anlage 8, lfd. Nummer 87) oder „Erhöhte Absetzungen bei Baudenkmalen“ (dto., lfd. Nummer 88).

²³ 28. Subventionsbericht, Anlage 8, Datenblatt 3.

²⁴ FiFo-Gutachten 2019, Subventionskennblatt 3, S. 80.

Das BMF stellt bei dieser als deutlich kritisch eingestuften Steuervergünstigung das Votum des FiFo-Gutachtens verkürzt dar. Dabei beschränkt es sich auf weniger kritische Aussagen. Die Empfehlung des FiFo-Instituts, diese Steuervergünstigung abzuschaffen, kann die Leserin/der Leser dem Subventionsbericht der Bundesregierung nicht entnehmen. Das BMF bildet die Handlungsempfehlung des FiFo-Instituts unvollständig wie folgt ab:

„Aus Sicht der Gutachter war die Maßnahme ursprünglich als Übergangsregelung gedacht und zielführend. Als fortwährende Unterstützung der privaten Wohnraumbildung bestimmter Berufsgruppen würden jedoch unerwünschte Verteilungswirkungen resultieren.“

3.2 Bewertung

Das BMF hat den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses nicht sachgerecht umgesetzt. Es hat nicht durchgängig oder nicht substantiell genug begründet, warum es weiterhin an nahezu sämtlichen kritisch gewürdigten Steuervergünstigungen festhält. Zum Teil wirken seine Darstellungen gegenüber den Evaluierungsergebnissen beschönigend.

Die parlamentarische Entscheidung, ob eine Steuervergünstigung abgeschafft, geändert, oder beibehalten werden soll, setzt voraus, dass die Bundesregierung das Parlament *umfassend* über Evaluierungsergebnisse in Kenntnis setzt. Die Datenblätter des Subventionsberichts sollen die Adressaten auf einen Blick über die jeweilige Steuervergünstigung informieren. Dazu sollte das BMF dem Parlament offener und selbstkritischer auch über die jeweiligen Kritikpunkte und die Reformvorschläge berichten.

Ob und ggf. welche Steuervergünstigungen das FiFo-Institut in seiner Gesamtbewertung oder in Teilkriterien als „kritisch“ gewürdigt hat, geht weder aus dem Hauptteil noch aus den **Datenblättern des 28. Subventionsberichts** der Bundesregierung eindeutig hervor. Dies zeigt sich insbesondere im direkten Vergleich mit den deutlich kritischeren **Subventionskennblättern des FiFo-Instituts**. Das Institut bezeichnet seine dort zusammengefassten Informationen ausdrücklich als „die zentrale Form der erläuterten Ergebniszusammenfassung“ (vgl. Tz. 2.2). Auch ist für den Leser nicht immer erkennbar, welche Steuervergünstigungen das FiFo-Institut in den besonders wichtigen K.o.-Kriterien („**Relevanz**“ und „**Wirksamkeit**“, vgl. Tz. 2.2) als kritisch einstuft.

So würdigte das FiFo-Institut z. B. die „**Wirksamkeit**“ der folgenden Steuervergünstigungen mit „**schwach**“ (d. h. deutlich hinter dem Erwartbaren, dringender Anpassungsbedarf), woraus jeweils auch das Gesamtergebnis „schwach“ resultierte:

- Energiesteuerbegünstigung für den öffentlichen Personennahverkehr (Datenblatt Nummer 81),
- Stromsteuerbegünstigung für Schienenbahnen (Datenblatt Nummer 79),
- Nutzungswertbesteuerung bei Baudenkmalen (Datenblatt Nummer 2),
- Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung (Datenblatt Nummer 3).

Zudem stellt das BMF in den Datenblättern unzureichend dar, welche Änderungsvorschläge das FiFo-Institut unterbreitet. Diese sogenannten „*Optionen zur Gestaltung*“ stehen den Adressaten des Subventionsberichts folglich nicht zur Verfügung. Das BMF hatte seit der Veröffentlichung des FiFo-Gutachtens im Jahr 2019 Gelegenheit, diese Ergebnisse nachzutragen. Dies hat der Rechnungsprüfungsausschuss ausdrücklich gefordert. Das BMF wiederholt im 28. Subventionsbericht aber häufig nur seine Darstellungen aus dem 27. Subventionsbericht.

Das BMF betont insoweit, das Votum des FiFo-Gutachtens diene lediglich dazu, abweichende Argumente für und gegen Veränderungen von Steuervergünstigungen zu finden. Es obliege aber letztlich dem Gesetzgeber, Vor- und Nachteile anvisierter Verbesserungen abzuwägen.²⁵

Eben jene Argumente für die abwägende Entscheidung des Gesetzgebers bleibt das BMF allerdings schuldig, indem es vom FiFo-Institut kritisch gewürdigte Teilkriterien und Reformüberlegungen nicht oder unvollständig im Subventionsbericht darstellt. Die knappe Wiedergabe des Gesamtvotums des FiFo-Instituts reicht nicht zur materiellen Begründung, warum die Bundesregierung an kritisch evaluierten Steuervergünstigungen weiterhin festhält. Dem Parlament fehlen insoweit Informationen, anhand derer es die Subventionspolitik der Bundesregierung überprüfen könnte.

3.3 Empfehlung

Die neue Bundesregierung sollte das Evaluierungsgutachten des FiFo-Instituts gründlich auswerten. Hieraus lassen sich Einsparungen oder Umschichtungen in prioritäre und wirksamere Maßnahmen ableiten. Das BMF sollte dem Parlament spätestens im 29. Subventionsbericht über die erzielten Ergebnisse berichten. Insbesondere sollte es

- transparent und adressatengerecht darlegen, wo die gewährten Steuervergünstigungen in ihrer Gesamtbewertung oder in einzelnen Kriterien vom FiFo-Institut (vgl. Tz. 2.2) oder in anderen Evaluierungen kritisch bewertet wurden,
- die im FiFo-Bericht getroffenen Kernaussagen zu den „Optionen zur Gestaltung“ für alle untersuchten Steuervergünstigungen zutreffend und ohne Rückhalt abbilden,
- die Folgerungen der Bundesregierung darstellen, in denen sie sich eingehend mit den kritischen Argumenten und den vom FiFo-Institut aufgezeigten Gestaltungsoptionen auseinandersetzt.

²⁵ 28. Subventionsbericht, S. 73, Ziffer 168.

3.4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Kritische Evaluierungsergebnisse unzureichend dargestellt

Das BMF ist der Auffassung, dass der Subventionsbericht als Datenquelle zu verstehen sei, die Zugang zu einer tiefgreifenden Befassung ermögliche. Eine vollständige Wiedergabe von Evaluierungsergebnissen könne der Bericht nicht leisten. Er enthalte bereits über 500 Seiten. Eine noch ausführlichere Darstellung von Sachverhalten würde die Dimensionen des Berichts sprengen. Das FiFo-Gutachten sei dem Finanz- und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) unmittelbar nach Veröffentlichung übersandt worden und im Internet öffentlich zugänglich. Auch sei es übliche Arbeitsweise, dass eigenständige Gutachten für sich stünden und insofern auch von Abgeordneten des Bundestages parallel zu anderen Dokumenten für ihre gesetzgeberische Arbeit verwendet würden.

Vorgeschlagene „Optionen zur Gestaltung“ unzureichend abgebildet

Das BMF verstehe das Feld „Optionen“ im Subventionsbericht optional, dieses sei daher nicht zwingend auszufüllen. Die vom FiFo-Institut in seinen Subventionskennblättern vorgeschlagenen Optionen zur Gestaltung seien für das BMF nicht ausschlaggebend für die Bewertung einer Steuervergünstigung, würden bei Überlegungen zur Überarbeitung der Steuervergünstigungen aber einfließen.

Begründungen der Bundesregierung nicht hinreichend substantiell

Die Bundesregierung habe anlässlich des Klimaschutz-Sofortprogramms beschlossen, diejenigen Steuervergünstigungen hinsichtlich ihres Fortbestandes zu prüfen, für die vor allem das FiFo-Gutachten umwelt- und klimaschädliche Nebenwirkungen festgestellt habe. Über diese Absicht habe es im 28. Subventionsbericht zusammenfassend berichtet und Maßnahmen in den Datenblättern vermerkt. Weitergehende Beschlüsse zum Abbau oder zur Änderung bestehender Steuervergünstigungen habe die Bundesregierung in der 19. Legislaturperiode nicht gefasst. Insofern habe kein Anlass bestanden, über potenziell aus dem FiFo-Gutachten abzuleitende Änderungsvorschläge zu berichten.

3.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner ursprünglichen Empfehlung fest. Der Subventionsbericht soll dem Parlament dazu dienen, sich einen wertenden Überblick über die bestehenden Steuervergünstigungen zu verschaffen. Dieses setzt voraus, dass in den Datenblättern kritische Evaluierungsergebnisse eindeutig dargestellt werden. Ein bloßer Hinweis darauf, dass eine Evaluierung stattgefunden hat, oder eine verkürzte bzw. angepasste verbalisierte Dar-

stellung eines Evaluationsergebnisses stellen keine hinreichende Informationsgrundlage dar. Auch der Verweis auf den dem Haushalts- und dem Finanzausschuss übermittelten Evaluierungsbericht ist wenig hilfreich. Das Gutachten des FiFo-Instituts umfasst mehr als 1 000 Seiten. Der Subventionsbericht muss die Ergebnisse sachgerecht zusammenfassen.

Damit verfehlt auch der aktuelle 28. Subventionsbericht der Bundesregierung sein Ziel, dem Parlament als objektive Entscheidungsgrundlage zu dienen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes würde es der Übersichtlichkeit des über 500 Seiten langen Subventionsberichts dienen, wenn aus den Datenblättern in visualisierter Form erkennbar wäre, welches Gesamturteil das FiFo-Gutachten bei der jeweiligen Steuervergünstigung findet und aus welchen Teilkriterien es sich zusammensetzt.

Zudem würde es die parlamentarische Meinungsfindung fördern, wenn auch die vom FiFo-Institut vorgeschlagenen Verbesserungsmöglichkeiten (Optionen der Gestaltung) in den Datenblättern zu den einzelnen Steuervergünstigungen enthalten wären. Das schließt ein, dass auch besonders kritische Optionen der Gestaltung, welche z. B. die Abschaffung einer Steuervergünstigung vorsehen, umfassend dargestellt werden.

4 Sparpotenzial darstellen und Mehreinnahmen realisieren

4.1 Feststellungen

Im Berichtszeitraum des 28. Subventionsberichts (der Jahre 2019 bis 2022) sind fünf Steuervergünstigungen neu hinzugekommen.²⁶ Die damit verbundenen voraussichtlichen Steuermindereinnahmen betragen circa 4,4 Mrd. Euro pro Jahr.

Demgegenüber sind drei Steuervergünstigungen zeitlich ausgelaufen und im aktuellen Subventionsbericht nicht mehr enthalten. Diese verursachten Steuermindereinnahmen von lediglich

- 32 Mio. Euro im Jahr 2017 und
- 13 Mio. Euro im Jahr 2018.

Im 28. Subventionsbericht stellt das BMF nicht dar, ob und in welchem Umfang es die Steuermindereinnahmen für die neu eingeführten Steuervergünstigungen durch die Streichung oder die Reform vorhandener Steuervergünstigungen kompensieren kann.

²⁶ 28. Subventionsbericht, S. 43, Ziffer 4.3.

4.2 Bewertung

Das BMF hat den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses insoweit nicht umgesetzt. Insbesondere mit Blick auf die im Jahr 2020 ausgebrochene Corona-Pandemie und den damit verbundenen Staatshilfen mit außerordentlich hohen finanziellen Belastungen für den Bundeshaushalt sollten neue Steuervergünstigungen stets mit einer kritischen Überprüfung der bestehenden Subventionen und Steuervergünstigungen sowie mit entsprechenden Einsparvorschlägen verbunden werden. Dies fordern auch die Subventionspolitischen Leitlinien²⁷, die sich die Bundesregierung im Jahr 2015 gesetzt hat. Die Bundesregierung und das BMF als federführendes Ressort für den Subventionsbericht müssen diese Leitlinien bei der Einführung jeder neuen Subvention bzw. Steuervergünstigung berücksichtigen.²⁸

Das FiFo-Institut bewertete bereits im Jahr 2019 aus Anlass des 27. Subventionsberichts der Bundesregierung 27 der 33 von ihm untersuchten Steuervergünstigungen mit einem jährlichen Gesamtvolumen von **4,7 Mrd. Euro** als *kritisch* (vgl. Tz. 2.2). Das BMF muss diesen finanzwissenschaftlichen Befund als **Einsparpotenzial** begreifen. Es hat aber weder aus dem Evaluierungsbericht des FiFo-Instituts noch aus dem Maßgabebeschluss des Rechnungsprüfungsausschusses die erforderlichen Konsequenzen gezogen.

Die seit dem Jahr 2019 neu eingeführten Steuervergünstigungen haben ein hohes finanzielles Gesamtvolumen und führen zu **4 bis 5 Mrd. Euro weiterer Steuermindereinnahmen pro Jahr**. Der Wegfall der drei ausgelaufenen Steuervergünstigungen führt dagegen lediglich zu Einsparungen in Höhe von 45 Mio. Euro. Das BMF hat nicht geprüft, ob es die neuen Steuermindereinnahmen durch Streichungen oder Reform der kritisch evaluierten Steuervergünstigungen kompensieren kann.

4.3 Empfehlung

Die Bundesregierung muss den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzen und die Subventionspolitischen Leitlinien beachten. Bevor sie Gesetzentwürfe für neue Steuervergünstigungen einbringt, sollte die Bundesregierung substantiell prüfen, ob die damit verbundenen Mindereinnahmen durch Änderungen oder Streichungen bestehender Steuervergünstigungen kompensiert werden können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF die kritisch evaluierten Steuervergünstigungen im Subventionsbericht deutlicher aufzeigt. Aus den finanzwissenschaftlichen Empfehlungen sollte es angemessene Einsparvorschläge entwickeln.

²⁷ Subventionspolitische Leitlinien, vgl. 28. Subventionsbericht, S. 14.

²⁸ 28. Subventionsbericht, S. 66, Ziffer 149.

4.4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF hat mitgeteilt, dass seit dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses am 19. Juni 2020 keine Gesetzesentwürfe zu den im Subventionsbericht aufgeführten neuen Steuervergünstigungen in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden. Vielmehr seien die fünf im Berichtszeitraum des 28. Subventionsberichts (der Jahre 2019 bis 2022) neu hinzugekommen Steuervergünstigungen noch vor dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in Kraft getreten. Das BMF habe insofern nicht gegen den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses gehandelt.

Ferner beabsichtige die Bundesregierung, besonders eilbedürftige Sofortmaßnahmen für den Energie- und Klimabereich bis April 2022 (sogenanntes „Osterpaket“) zu beschließen und deren parlamentarische Verfahren bis zur Sommerpause abzuschließen. Zudem plane die Bundesregierung Steuerbegünstigungen für klimaschädliche Energieerzeugnisse abzubauen.

4.5 Abschließende Würdigung

In seiner Bewertung verweist der Bundesrechnungshof auf den Grundsatz, dass die Bundesregierung Gesetzesentwürfe für neue Steuervergünstigungen erst einbringen sollte, wenn sie zuvor substantiell geprüft hat, ob die damit verbundenen Mindereinnahmen durch Änderungen oder Streichungen bestehender Steuervergünstigungen kompensiert werden können.²⁹ Diese Aussage ist einer der Leitgedanken der Subventionspolitischen Leitlinien, die sich die Bundesregierung bereits im Jahr 2015 als Ziel gesetzt hat. Die Leitlinien stellen eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung dar, die das BMF vor der Einführung jeder neuen Steuervergünstigung zu berücksichtigen hat.³⁰ Der Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses unterstreicht insoweit die bereits seit dem Jahr 2015 bestehende Selbstverpflichtung der Bundesregierung, die das BMF bei der Einführung der fünf neuen Steuervergünstigungen im Berichtszeitraum nicht beachtet hat.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner ursprünglichen Empfehlung fest. Das BMF sollte den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzen und die Subventionspolitischen Leitlinien beachten. Bevor es dem Parlament weitere Steuervergünstigungen z. B. für den Energie- und Klimabereich vorschlägt, muss es prüfen, ob die dafür prognostizierten Steuermindereinnahmen durch die Streichung bestehender Steuervergünstigungen kompensiert werden können.

Der Bundesrechnungshof erwartet zudem, dass das BMF die Kritik des Fifo-Instituts an den evaluierten Steuervergünstigungen darlegt, sich mit den aufgezeigten Gestaltungsmöglichkeiten auseinandersetzt und daraus angemessene Einsparvorschläge herleitet.

²⁹ 28. Subventionsbericht, S. 15, Ziffer 17.

³⁰ 28. Subventionsbericht, S. 14, Ziffer 16.

5 Abschließende Empfehlungen

5.1 Sinn und Zweck des Subventionsberichts erfüllen

Das BMF hat den vom Rechnungsprüfungsausschuss gestellten Auftrag zur besseren Gestaltung des 28. Subventionsberichts bislang noch nicht erfüllt.

Der Subventionsbericht der Bundesregierung ist ein wesentliches Instrument zur parlamentarischen Meinungsfindung. Aus dem Bericht und den Datenblättern soll das Parlament ein differenziertes und zutreffendes Bild aus einem Guss über die Steuervergünstigungen erhalten. Dies setzt allerdings voraus, dass auch die wesentlichen Kritikpunkte aus Evaluierungen klar und unverkürzt benannt werden. Pauschale Verweise auf durchgeführte Evaluationen oder geglättete Darstellungen der Evaluationsergebnisse erfüllen diese Anforderungen nicht.

Der 28. Subventionsbericht der alten Bundesregierung ist keine valide Informationsgrundlage für den neu gewählten Deutschen Bundestag. Den Adressaten bleiben das Gesamturteil des finanzwissenschaftlichen Evaluierungsgutachtens und insbesondere viele der kritisch gewürdigten Teilkriterien der jeweils evaluierten Steuervergünstigungen verborgen. Dies gilt auch für die Gestaltungsoptionen, mit denen das FiFo-Institut der Bundesregierung konkrete Verbesserungsvorschläge zu den kritischen Steuervergünstigungen unterbreitet hat. Der Verweis des BMF auf das dem Deutschen Bundestag parallel zum Subventionsbericht übermittelte FiFo-Gutachten ist nicht zielführend. Das Gutachten enthält mit Anlagen mehr als 1 000 Seiten. Die Bundesregierung muss sich innerhalb des Subventionsberichts eingehend mit den wesentlichen Kritikpunkten und Empfehlungen der Gutachter auseinandersetzen und hieraus Verbesserungen ableiten.

Im Berichterstattegespräch, welches den Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zugrunde lag, bestand Einigkeit, dass der Subventionsbericht im gegenwärtigen Format nicht adressatengerecht ist. Insbesondere fehlen dort ein Management-Summary mit den wesentlichen Evaluierungsergebnissen und klare Aussagen zu reformbedürftigen Steuervergünstigungen mit konkreten Einsparungs- und Verbesserungsvorschlägen.

Außerdem hat die Bundesregierung ihre in den Subventionspolitischen Leitlinien verankerte Selbstverpflichtung nicht eingehalten. Sie soll neue Steuervergünstigungen und damit verbundene Mindereinnahmen stets durch Einsparungen bei bestehenden, weniger effektiven oder ineffizienten Steuervergünstigungen kompensieren. Das FiFo-Gutachten äußert bei 27 Steuervergünstigungen zum Teil erhebliche Kritik und zeigt damit dem BMF ein Einsparpotenzial von bis zu 4,7 Mrd. Euro auf. Das BMF setzte sich hiermit nicht hinreichend auseinander. Vielmehr führte es fünf neue Steuervergünstigungen ein, die weitere steuerliche Mindereinnahmen von jährlich circa 4,4 Mrd. Euro verursachen (vgl. Tz. 4).

5.2 Alte Zöpfe jetzt abschneiden

Die neue Bundesregierung sollte dem Haushaltsausschuss des neu gewählten Deutschen Bundestages in der 20. Legislaturperiode eine rückhaltlose Bestandsaufnahme der Steuervergünstigungen vorlegen. Neue enorme finanzielle Herausforderungen für den ohnehin schon angespannten Bundeshaushalt infolge des Krieges in der Ukraine erfordern Einsparungen. Ineffektive und ineffiziente Steuervergünstigungen, die zum Teil schon jahrelang durchgeschleppt werden, sollten unverzüglich abgeschafft werden. Insbesondere gehören dabei alle im Evaluierungsgutachten des Fifo-Instituts aufgezeigten, in der Gesamtbewertung „*schwach*“ oder lediglich „*ausreichend*“ bewerteten Steuervergünstigungen auf den Prüfstand. Zumal die betreffenden Steuervergünstigungen in der Regel mindestens eine der beiden in Tz. 2.2 benannten K.o.-Kriterien „*Relevanz des Subventionszwecks*“ oder „*Wirksamkeit*“ verfehlen.

Korn

Fuhs