



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages

29. Subventionsbericht der Bundesregierung

Steuervergünstigungen

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

Gz.: VIII 1 - 0001934

5. März 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Forderungen des Deutschen Bundestages und eigene Ziele und Vorgaben endlich umsetzen

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte die Bundesregierung mehrfach auf, bestehende Steuervergünstigungen zu reformieren. Dennoch hält die Bundesregierung an ineffizienten Steuervergünstigungen fest. Ihre eigenen Vorgaben zur Evaluierung setzte sie nur teilweise um. Den Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen verfolgte sie nicht konsequent.

Worum geht es?

Steuervergünstigungen belasten die Haushalte des Bundes und der Länder im Jahr 2024 mit Mindereinnahmen von 18,4 Mrd. Euro. Die Bundesregierung hält auch an überholten oder ineffizienten Steuervergünstigungen fest. Ihr Subventionsbegriff lässt weitere Steuervergünstigungen mit erheblichen Mindereinnahmen außer Acht, von denen einige umwelt- oder klimaschädlich sind. Das belastet neben den Staatseinnahmen auch Umwelt und Klima.

Was ist zu tun?

Die Bundesregierung muss ineffiziente Steuervergünstigungen abschaffen. Erhaltenswerte, aber reformbedürftige Steuervergünstigungen sollte sie umgestalten. Erste Schritte hierzu hat die Bundesregierung zwar unternommen, sie gehen aber nicht weit genug. Sie muss dabei auch Steuervergünstigungen in den Blick nehmen, die ihr Subventionsbegriff bisher nicht erfasst.

Was ist das Ziel?

Der Abbau von überholten, unwirksamen sowie von umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen entlastet den Bundeshaushalt. Eine wirkungsorientierte Neuausrichtung verbessert zudem nachhaltig ihren Beitrag zu den Zielen der Bundesregierung. So kann die Bundesregierung eine schon seit Jahren in weiten Teilen überholte Subventionspolitik reformieren und gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Anlass des Berichts	7
2	Bundesregierung muss Steuervergünstigungen aufräumen	7
2.1	Subventionsbericht lückenhaft	9
2.1.1	Subventionsbegriff der Bundesregierung zu eng gefasst	9
2.1.2	Auch temporäre Steuervergünstigungen betrachten	11
2.1.3	Subventionsbegriff anpassen	12
2.1.4	Stellungnahme des BMF	12
2.1.5	Abschließende Würdigung und Empfehlung	13
2.2	Subventionspolitische Forderungen des Deutschen Bundestages nicht umgesetzt	14
2.2.1	Unwirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen abschaffen oder ändern	14
2.2.2	Reformwillen beweisen – Alte Zöpfe abschneiden	16
2.2.3	Stellungnahme des BMF	17
2.2.4	Abschließende Würdigung und Empfehlung	17
3	Bundesregierung setzt eigene Vorgaben und Ziele nicht um	18
3.1	Evaluationen	19
3.1.1	Weiterhin mangelnde Evaluierung der Steuervergünstigungen	19
3.1.2	Bundesregierung sollte sämtliche Steuervergünstigungen evaluieren	20
3.1.3	Stellungnahme des BMF	21
3.1.4	Abschließende Würdigung und Empfehlung	21
3.2	Umwelt- oder Klimawirkung von Steuervergünstigungen	21
3.2.1	Fehlender Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen	21
3.2.2	Pläne zum Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Subventionen umsetzen	22
3.2.3	Stellungnahme des BMF	22
4	Abschließende Würdigung und Fazit	23

Abkürzungsverzeichnis

2

29. Subventionsbericht *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

F

FiFo-Institut *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut zu Köln*

O

OECD *Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – Organisation for Economic Co-Operation and Development*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

StabG *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt im Jahr 2022 aus Anlass des 28. Subventionsberichts die mangelnde Reformbereitschaft der Bundesregierung in Bezug auf unwirksame und ineffiziente Steuervergünstigungen beanstandet. Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte den 28. Subventionsbericht der Bundesregierung im Juni 2022 beraten. Er hatte sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen und ihn gebeten, die Subventionsberichte der Bundesregierung weiter prüfend und beratend zu begleiten.

Die Bundesregierung hat im August 2023 ihren Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 (29. Subventionsbericht) vorgelegt. Der Bundesrechnungshof hat diesen Bericht ausgewertet. Er hat hierzu beim federführenden Bundesministerium der Finanzen (BMF) und beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) ergänzende Informationen erhoben. Das BMF hat am 16. Januar 2024 zu dem Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme abschließend fest:

- 0.1 Aufgrund des engen Subventionsbegriffs, den die Bundesregierung in ihrem Bericht verwendet, bleiben Steuervergünstigungen teilweise unberücksichtigt. Der Deutsche Bundestag erhält so keinen umfassenden Überblick über den tatsächlichen Umfang der Steuervergünstigungen. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesregierung auf, ihren Subventionsbegriff anzupassen. Künftig sollte er auch alle Steuervergünstigungen erfassen, die die Wirtschaft mittelbar unterstützen. (Nummer 2.1)
- 0.2 Laut dem 29. Subventionsbericht wurden bis zu dessen Erscheinen keine Steuervergünstigungen abgebaut, obwohl diese teilweise überholt oder unwirksam sind. Danach leitete die Bundesregierung Vergünstigungen im Energiesteuerbereich in neue Maßnahmen über und begann stufenweise, die Steuervergünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft gemäß § 57 Energiesteuergesetz abzubauen. Jedoch hält sie bisher weiterhin an etlichen Steuervergünstigungen fest, die externe Gutachter teilweise bereits im Jahr 2009 als ineffizient eingestuft hatten. Die Bundesregierung sollte solche Steuervergünstigungen konsequent abbauen. Ihre ersten Schritte sind zu begrüßen, gehen aber noch nicht weit genug. (Nummer 2.2)
- 0.3 Entgegen den eigenen Subventionspolitischen Leitlinien hat die Bundesregierung zahlreiche Steuervergünstigungen bisher nicht von unabhängiger Seite evaluieren lassen. Im 29. Subventionsbericht erklärte sie für viele Steuervergünstigungen, dies auch künftig nicht tun zu wollen. In seiner Stellungnahme hat das BMF nunmehr zugesagt, dies nachzuholen. (Nummer 3.1)
- 0.4 Die Bundesregierung hält an Steuervergünstigungen fest, deren Umwelt- oder Klimaschädlichkeit unabhängige Stellen bereits festgestellt haben. Auch sie selbst stuft Steuervergünstigungen mit jährlichen Mindereinnahmen von 6 Mrd. Euro als umwelt- oder klimaschädlich ein. Sie hat deren Abbau trotzdem erneut verschoben und

macht weiteren Prüfbedarf geltend. Die Bundesregierung sollte den Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen zügig beginnen. (Nummer 3.2)

- 0.5 Der Abbau von überholten, unwirksamen sowie von umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen entlastet den Bundeshaushalt. Damit kann die Bundesregierung eine schon seit vielen Jahren und in weiten Teilen überholte Subventionspolitik reformieren und in der aktuellen Haushaltskrise einen substanziellen Beitrag zur Konsolidierung erzielen. Der Verzicht auf umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen entspräche zudem den Zielen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. (Nummer 4)

1 Anlass des Berichts

Der Bundesrechnungshof berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss im Jahre 2022, ob die Bundesregierung seine Beschlüsse aus dem Jahre 2020 umgesetzt hat.¹ Der Rechnungsprüfungsausschuss beriet den Bericht des Bundesrechnungshofes im Juni 2022 und beschloss hierzu Folgendes:

- Der Ausschuss nimmt den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis.
- Er bekräftigt seine bisherigen Beschlüsse und fordert das BMF auf, spätestens im nächsten Subventionsbericht darzulegen, welche Steuervergünstigungen geändert oder abgeschafft werden können.
- Der Ausschuss erwartet insbesondere eine rückhaltlose Bestandsaufnahme aller Steuervergünstigungen, die im Evaluierungsgutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts zu Köln (FiFo-Institut) nur die Gesamtnote „schwach“ oder „ausreichend“ erhalten haben.²
- Bislang zurückgestellte Reformen müssen jetzt proaktiv eingeleitet werden, nicht wirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen müssen abgestellt werden.
- Er bittet den Bundesrechnungshof, die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung in eigener Zuständigkeit weiterhin beratend und prüfend zu begleiten.

Das Bundeskabinett hat den 29. Subventionsbericht im August 2023 beschlossen.³ Der Bundesrechnungshof hat dies zum Anlass genommen, den Subventionsbericht erneut zu prüfen und dem Rechnungsprüfungsausschuss zu berichten, ob die Bundesregierung seine Forderungen erfüllt hat.

2 Bundesregierung muss Steuervergünstigungen aufräumen

Laut § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG)⁴ stellt der Subventionsbericht der Bundesregierung finanzielle Leistungen und steuerliche Vergünstigungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige dar. Steuervergünstigungen sind demnach spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen. Details zu den Steuervergünstigungen des Berichtszeitraums hat die Bundesregierung in einem Anhang in sogenannten „Datenblättern“ dargestellt.⁵

¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über den 28. Subventionsbericht der Bundesregierung „Evaluierung von Steuervergünstigungen“, vom 13. Mai 2022.

² Bericht Nummer 28.0 des FiFo-Instituts „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ vom Oktober 2019.

³ 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 28. August 2023.

⁴ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

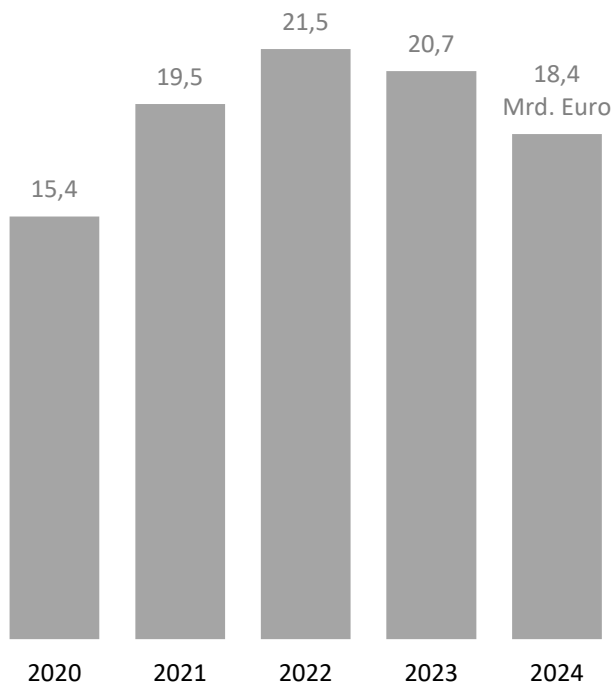
⁵ Anlage 8 zum 29. Subventionsbericht.

Im Jahr 2020 betrug das Volumen der Steuervergünstigungen 15,4 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2022 stieg es laut Bundesregierung auf 21,5 Mrd. Euro an. Es soll bis zum Jahr 2024 wieder leicht auf 18,4 Mrd. Euro sinken.

Abbildung 1

Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen

Die Steuermindereinnahmen sind bis zum Jahr 2022 gestiegen. Bis zum Jahr 2024 sollen sie zwar leicht auf 18,4 Mrd. Euro sinken. Dies ist jedoch hauptsächlich auf Veränderungen im Steuervolumen zurückzuführen und nicht etwa auf den Abbau bestehender Steuervergünstigungen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 28. Subventionsbericht der Bundesregierung sowie Abbildung 2 im 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

Die Steuermindereinnahmen entwickeln sich im Vergleich der Jahre 2021 und 2024 laut dem 29. Subventionsbericht wie folgt:

Tabelle 1

Entwicklung der Steuermindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen

	Finanzvolumen <i>in Tsd. Euro</i>
Finanzvolumen Steuermindereinnahmen 2021	19 500
Ende der Befristung des ermäßigten Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen zum 31. Dezember 2023	-945
Reduzierung der Tonnagebesteuerung ^a	-1 900
Steuerliche Förderung der Forschung und Entwicklung durch Einführung einer Forschungszulage	+534
Erhöhte Inanspruchnahme der steuerlichen Begünstigung von Elektro- und extern aufladbaren Hybridfahrzeugen	+440
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen	+554
Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Beherbergungsleistungen	+280
Saldo (Finanzvolumen der Steuermindereinnahmen 2024)	18 463 ^b

Erläuterung:

^a Als Tonnagebesteuerung wird die pauschale Gewinnermittlung beim Betreiben von Handelsschiffen im internationalen Verkehr anhand der Schiffstonnage bezeichnet.

^b Der Wert, den die Bundesregierung für das Finanzvolumen der Steuermindereinnahmen im Jahre 2024 angibt, weicht um rund 100 Mio. Euro vom hier berechneten Wert ab. Dies ist laut BMF auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Quelle: 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

Laut Bundesregierung lassen sich die Mindereinnahmen für einzelne Steuervergünstigungen nicht zuverlässig ermitteln.⁶ Sie werden im Bericht zum Teil gar nicht ausgewiesen oder können von den Angaben in einem niedrigen einstelligen Milliardenbereich abweichen.

2.1 Subventionsbericht lückenhaft

2.1.1 Subventionsbegriff der Bundesregierung zu eng gefasst

Die Bundesregierung sieht es als vordringliches Ziel des 29. Subventionsberichts, „[...] dem Deutschen Bundestag notwendige Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzustellen und zugleich auch den Bundesrat über die Subventionen zu informieren“.⁷

⁶ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Leitlinien der Subventionspolitik der Bundesregierung“, Absatznummer 18.

⁷ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Subventionsbegriff“, Absatznummer 9.

Laut Bundesregierung sind gemäß § 12 StabG im Subventionsbericht nur die Steuervergünstigungen darzustellen, die deutsche Unternehmen oder Branchen unmittelbar oder mittelbar begünstigen.⁸ Die Bundesregierung hat eingeräumt, dass dieser Subventionsbegriff weite Bereiche des Bundeshaushalts nicht erfasst, die nach anderen Abgrenzungen den Subventionen zuzurechnen sind.

So weist der 29. Subventionsbericht aufgrund des eng gefassten Subventionsbegriffs der Bundesregierung eine Reihe von Steuervergünstigungen nicht oder nur „informativ“ aus. Zum Beispiel sind Steuervergünstigungen für private Schulen oder Stiftungen nur in einer Anlage zum 29. Subventionsbericht⁹ aufgeführt. Er enthält für sie jedoch keine detaillierten Informationen, da für diese Steuervergünstigungen keine Datenblätter erstellt wurden. So fehlen zum Beispiel die Ergebnisse von Evaluationen. Die Steuermindereinnahmen, die durch diese „sonstigen steuerlichen Regelungen“ entstehen, betragen für den Bund **jährlich durchschnittlich rund 14,7 Mrd. Euro**.¹⁰

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat den Subventionsbegriff der Bundesregierung kritisiert. In einem Bericht vom Mai 2023¹¹ stellt sie fest, dass das [federführende] BMF im Subventionsbericht der Bundesregierung eine zu enge Definition des Begriffs „Subvention“ verwende und nur eine begrenzte Auswahl von Steuervergünstigungen behandle. Dies führe dazu, dass die Bundesregierung viele maßgebliche Steuervergünstigungen nicht oder nur als „sonstige steuerliche Regelungen“ in einer Anlage zum Subventionsbericht aufführe. Die Bundesregierung ordnet diese nicht den Subventionen zu, obwohl sie subventionsähnliche Tatbestände darstellen.¹²

Andere Steuervergünstigungen betrachtete die Bundesregierung nicht. Sie entsprachen ihrer Meinung nach nicht dem Subventionsbegriff nach § 12 StabG, weil sie sich an Privathaushalte beziehungsweise an Konsumenten richten, nicht an deutsche Unternehmen oder Branchen. Jedoch sind nach dem Subventionsbegriff zum Beispiel des Umweltbundesamtes als steuerliche Subventionen auch Hilfen an Privatverbraucher oder Konsumenten zu betrachten, die eine Lenkungswirkung im Konsum entfalten und somit mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen.¹³ Solche Steuervergünstigungen stellt die Bundesregierung in ihrem Subventionsbericht nicht dar, obwohl sie zum Teil erhebliche Mindereinnahmen verursachen. Hierzu zählen beispielsweise das sogenannte „Dieselprivileg“, das „Dienstwagenprivileg“ oder die „Pendlerpauschale“. Das Umweltbundesamt errechnete allein für diese drei Steuervergünstigungen **jährliche Mindereinnahmen von insgesamt 17,3 Mrd. Euro**.¹⁴

⁸ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Subventionsbegriff“, Absatznummer 10.

⁹ Anlage 3 zum 29. Subventionsbericht.

¹⁰ Anlage 3 zum 29. Subventionsbericht.

¹¹ OECD (2023), OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2023, OECD Publishing, Paris, abrufbar unter <https://doi.org/10.1787/80df9211-de>.

¹² 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Subventionsbegriff“, Absatznummer 12.

¹³ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Abgrenzung zum Subventionsbegriff des Umweltbundesamtes“.

¹⁴ Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021“ des Umweltbundesamtes vom Oktober 2021.

Die Bundesregierung selbst hält den Subventionsbegriff in § 12 StabG für nicht abschließend definiert. Was unter einer Subvention zu verstehen sei, werde in Wissenschaft und Politik unterschiedlich weit ausgelegt.¹⁵ Die Bundesregierung will ihren Subventionsbegriff daher überprüfen und dem Deutschen Bundestag in zwei Jahren über das Ergebnis berichten.¹⁶

2.1.2 Auch temporäre Steuervergünstigungen betrachten

Die Bundesregierung hat wegen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine unter anderem entschieden, Energiepreissteigerungen abzufedern. Hierzu hat sie befristete Steuervergünstigungen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft auf Kraftstoffe, Erdgas und Fernwärme eingeführt. Tabelle 2 stellt die betreffenden Angaben der Bundesregierung dar.¹⁷ Die Bundesregierung schätzt, dass diese Maßnahmen insgesamt zu Steuermindereinnahmen in Höhe von **16,8 Mrd. Euro** führen werden.

Tabelle 2

Abfederung von Energiepreissteigerungen in den Jahren 2022 bis 2024

Steuervergünstigung	2022	2023	2024
	Steuermindereinnahmen in Mrd. Euro		
Absenkung der Steuersätze für im Straßenverkehr verwendete Kraftstoffe	3,4		
Absenkung des Umsatzsteuersatzes für Gaslieferungen	2	6,5	2,8
Absenkung des Umsatzsteuersatzes für Fernwärme	0,4	1,2	0,5
Summe	5,8	7,7	3,3

Quelle: 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

Diese Steuervergünstigungen sind laut 29. Subventionsbericht weder steuerliche Subventionen noch „Sonstige Steuerliche Regelungen“. Sie werden im Subventionsbericht nur informativ ausgewiesen.¹⁸ Laut Bundesregierung sind die betreffenden Maßnahmen überwiegend befristet und mit Erscheinen des 29. Subventionsberichts bereits zu einem erheblichen Teil ausgelaufen. Sie seien daher weder für den Bundeshaushalt 2024 noch für die Information des Haushaltsgesetzgebers relevant.¹⁹

¹⁵ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Subventionsbegriff“, Absatznummer 14.

¹⁶ Subventionsbericht, Abschnitt „Weiterentwicklung des Subventionsbegriffs“.

¹⁷ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Steuerliche Maßnahmen“.

¹⁸ 29. Subventionsbericht, Anlage 3.

¹⁹ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Entwicklung der Subventionen des Bundes in einzelnen Bereichen“, Absatznummer 50.

2.1.3 Subventionsbegriff anpassen

Die Bundesregierung sollte die Kritik, die sich gegen ihren Subventionsbegriff richtet, aufnehmen. Ihr zu eng gefasster Subventionsbegriff führt dazu, dass der Subventionsbericht wesentliche Steuervergünstigungen nicht oder nur informatorisch darstellt. Sie sind auch nicht in den Datenblättern enthalten, sodass Detailinformationen zu diesen Steuervergünstigungen fehlen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den im Subventionsbericht angewendeten Subventionsbegriff anzupassen. Insbesondere sollte es dieser ermöglichen, auch die Steuervergünstigungen und deren Mindereinnahmen umfassend darzustellen, die sich zwar an Privathaushalte oder Konsumenten richten, aber eine Lenkungswirkung im Konsum entfalten und somit mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen.

Der Bundesrechnungshof teilt zudem nicht die Auffassung der Bundesregierung, dass die „Steuerermäßigungen zur Überwindung der Energiekrise“ weder steuerliche Subventionen noch sonstige steuerliche Regelungen sind. Auch diese Steuervergünstigungen sind im Subventionsbericht auszuweisen. Sie sind auch nicht, wie es die Bundesregierung darstellt, „mit Erscheinen des 29. Subventionsberichts bereits zu einem erheblichen Teil ausgelaufen“. Zumindest teilweise werden sie noch im Jahr 2024 in Kraft sein und zu Steuermindereinnahmen von 3,3 Mrd. Euro führen (Tabelle 2). Da Steuervergünstigungen zeitlich versetzt wirken, ist auch nach dem Jahr 2024 noch mit Steuermindereinnahmen aus diesen Maßnahmen zu rechnen.

Ziel der Bundesregierung sollte es sein, dem Deutschen Bundestag über alle steuerlichen Subventionen zu berichten. Dies hat sie bisher vermieden. So hat der Subventionsbericht der Bundesregierung den Deutschen Bundestag bislang nicht umfassend über die Steuervergünstigungen und die mit ihnen verbundenen Haushaltsbelastungen informiert.

2.1.4 Stellungnahme des BMF

Das BMF räumt ein, dass es bei der Anwendung des Subventionsbegriffs der Bundesregierung mitunter zu Abgrenzungsproblemen kommen kann.

Es habe die unternehmensbezogenen Maßnahmen zur Überwindung der Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine nicht im 29. Subventionsbericht aufgeführt, weil sie bei Erscheinen des 29. Subventionsberichts bereits beschlossen waren. Damit waren sie aus Sicht der Bundesregierung ohne Relevanz für den Haushaltsgesetzgeber bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024. Zudem hätte eine Aufnahme als reguläre Subvention im kommenden 30. Subventionsbericht über den Zeitraum 2023 bis 2026 einen starken Abbau des Subventionsvolumens suggeriert, der jedoch tatsächlich durch das bereits zuvor beschlossene Auslaufen der temporären Krisenmaßnahmen begründet gewesen wäre. Daher habe die Bundesregierung von einer Berücksichtigung im Subventionsbericht abgesehen.

Das BMF teile nicht die Meinung des Bundesrechnungshofes, dass die Steuervergünstigungen zur „Abfederung der Energiepreissteigerungen in den Jahren 2022 bis 2024“ als steuerliche Subventionen oder „sonstige steuerliche Regelungen“ zu betrachten seien. Durch die Absenkung der Regelsteuersätze für alle Verbraucherinnen und Verbraucher ergebe sich weder eine Begünstigung einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft noch eine Sonderregelung, die die Wirtschaft insgesamt gegenüber der Allgemeinheit begünstige.

Einige subventionsähnliche Regelungen und steuerliche Sonderregelungen würden seit dem Jahr 1977 in Anlage 3 des Subventionsberichts informatorisch aufgeführt. Diese würden nicht die Wirtschaft, sondern einen „sonstigen gesellschaftlichen Bereich“ begünstigen, vor allem gemeinnützige Organisationen, Vereine, Kirchen, Parteien, den Gesundheitssektor und die Sozialversicherungen. Das BMF werde aber prüfen, ob es die Anlage 3 des Subventionsberichts in dieser Form weiterführe.

Ferner habe die Bundesregierung im 29. Subventionsbericht angekündigt, aufgrund der nationalen und internationalen Debatte ihren Subventionsbegriff zu überprüfen. Sie werde das Ergebnis im 30. Subventionsbericht darstellen.

Aus Sicht des BMF bleibe abzuwarten, ob dies auch zu einer veränderten Bewertung steuerlicher Maßnahmen wie der Entfernungspauschale oder der Besteuerung von Dieselmotoren und Benzin führe.

2.1.5 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Subventionsbericht der Bundesregierung aufgrund eines zu eng gefassten Subventionsbegriffs lückenhaft ist und nicht alle für den Deutschen Bundestag relevanten Informationen enthält. Er sieht weiteren Verbesserungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof sieht es als Aufgabe der Bundesregierung an, die Entwicklung bei den steuerlichen Mindereinnahmen transparent und zutreffend darzustellen. Er hält es weiterhin für erforderlich, auch temporäre Steuervergünstigungen im Subventionsbericht darzustellen, soweit und solange sie sich auf die öffentlichen Haushalte auswirken.

Die Maßnahmen zur „Abfederung der Energiepreissteigerungen in den Jahren 2022 bis 2024“ wirkten sich durchaus auch auf einzelne Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft aus. Zwar richteten sie sich direkt an die Verbraucher und senkten deren Steuerlast auf den Energiebezug, allerdings nur, soweit sie auch vollständig an sie weitergereicht wurden. Mittelbar wurden dadurch auch der Absatz und die Gewinne der Mineralölindustrie und der Energieerzeuger in Deutschland unterstützt. Die Maßnahmen wären damit aus Sicht des Bundesrechnungshofes den Steuervergünstigungen zuzurechnen gewesen. Ihre zeitliche Befristung rechtfertigte es nicht, sie im 29. Subventionsbericht nur informatorisch darzustellen.

Der Bundesrechnungshof ist zudem der Auffassung, dass auch die an Privathaushalte beziehungsweise Konsumenten gerichteten Steuervergünstigungen, wie die Entfernungspauschale, das „Dienstwagenprivileg“ oder die Steuervergünstigungen auf Dieselmotorkraftstoff oder Benzin, in den Subventionsbericht aufzunehmen sind, da sie das Wirtschaftsgeschehen ebenfalls mittelbar beeinflussen. Die drei genannten Steuervergünstigungen allein verursachen **jährliche Mindereinnahmen von insgesamt 17,3 Mrd. Euro** (Nummer 2.1.1).

2.2 Subventionspolitische Forderungen des Deutschen Bundestages nicht umgesetzt

2.2.1 Unwirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen abschaffen oder ändern

Laut dem 29. Subventionsbericht hat die Bundesregierung keine Steuervergünstigungen abgebaut. Stattdessen hat sie zwei neue Steuervergünstigungen²⁰ mit einem Gesamtvolumen von 70 Mio. eingeführt, von denen 37 Mio. Euro auf den Bund entfallen. Daher weist der 29. Subventionsbericht gegenüber dem 28. Subventionsbericht 108 statt 106 Steuervergünstigungen aus.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte gefordert, insbesondere die in den Evaluierungsgutachten des FiFo-Instituts als „schwach“ oder „ausreichend“ bewerteten Steuervergünstigungen rückhaltlos einer Bestandsaufnahme zu unterziehen und nicht wirksame oder ineffektive Steuervergünstigungen abzustellen (Nummer 1).

Das FiFo-Institut hatte im Jahr 2009 die 20 größten von 102 Steuervergünstigungen geprüft. Es empfahl, 10 davon weitgehend neu zu gestalten. Fünf Steuervergünstigungen empfahl es ganz abzuschaffen. Diese 15 Steuervergünstigungen führten nach damaligen Schätzungen zu jährlichen Mindereinnahmen von 15,3 Mrd. Euro.

Im Jahr 2019 bewertete das FiFo-Institut 33 andere der nunmehr 105 Steuervergünstigungen. Es bewertete 17 davon als „ausreichend“ und 10 als „schwach“. Sie seien entweder deutlich umzugestalten oder ganz abzuschaffen. Diese 27 Steuervergünstigungen führten nach damaligen Schätzungen zu jährlichen Mindereinnahmen von 4,7 Mrd. Euro.

Nach Aussage der Bundesregierung hat sie diese schlecht bewerteten Steuervergünstigungen erneut einer internen Überprüfung durch alle Bundesministerien unterzogen. Verschiedene, durch das FiFo-Institut beanstandete Steuervergünstigungen diskutierten die Bundesministerien in der Ressortabstimmung. Sie konnten sich jedoch nicht darauf einigen, diese abzuschaffen, deutlich zu reduzieren oder umzugestalten.

²⁰ Ertragssteuerbefreiung für bestimmte Photovoltaikanlagen und Umsatzsteuersatzsenkung auf 0 % für Photovoltaikanlagen und Speicher.

Die Bundesregierung erklärt im 29. Subventionsbericht für 26 der durch das FiFo-Institut schlecht bewerteten Steuervergünstigungen, dass die Prüfung noch andauere beziehungsweise künftig vorgesehen sei. Ein Beispiel für dieses Vorgehen ist die folgende Steuervergünstigung:

Das Datenblatt Nummer 18 stellt die Steuervergünstigung bei der Kraftfahrzeugsteuer „Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen und -anhänger)“ wie folgt dar:

Sie zähle zu den 20 größten des 29. Subventionsberichts. Das FiFo-Institut habe sie im Jahr 2019 als „schwach“ bewertet. Demnach sei sie in der Vergangenheit gut geeignet gewesen, Anreize für die Mechanisierung der Landwirtschaft zu schaffen, habe aber wegen des erreichten Mechanisierungsgrades nur noch geringe Relevanz. Sie sei nicht länger erforderlich. Zudem weise sie bei Umweltaspekten eine Reihe kritischer Nebenwirkungen auf.

Eigene Erkenntnisse stellte die Bundesregierung nicht dar. Sie hat angegeben, die „Entlastungsnorm aktuell zu prüfen“. Dies teilte sie bereits im 28. Subventionsbericht mit.

Bei den Verhandlungen zum Bundeshaushalt 2024 im Dezember 2023 hat die Bundesregierung zunächst erwogen, diese Steuervergünstigung kurzfristig abzubauen. Jedoch konnte sie sich letztlich darauf nicht einigen. Obwohl die Maßnahme erwiesenermaßen ineffizient und klimaschädlich ist, steht eine abschließende Entscheidung der Bundesregierung deshalb weiterhin aus.

Andere Steuervergünstigungen führt die Bundesregierung unverändert fort, obwohl externe Gutachter feststellten, dass sie nicht wirksam sind oder ihre Effizienz nicht nachweisbar ist:

Im Datenblatt Nummer 38 stellt die Bundesregierung die „Steuerermäßigung für die Inanspruchnahme von Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen in einem (...) Haushalt des Steuerpflichtigen“ wie folgt dar:

„Die Steuervergünstigung gehört zu den zwanzig größten Steuervergünstigungen des 29. Subventionsberichts und wurde durch das FiFo-Institut zuletzt im Jahr 2009 evaluiert.“ Außerdem hatte ein Wirtschaftsberatungsunternehmen im Jahr 2011 dargelegt, dass die Schwarzarbeit durch die Steuervergünstigung nur in sehr begrenztem Maß reduziert wird. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach empfohlen, die Steuervergünstigung abzuschaffen. Sie führt zu unverträglich hohen Mitnahmeeffekten.

Die Bundesregierung will die Steuervergünstigung nicht abschaffen, da diese unter anderem zu einem „begrenzten Rückgang der Schwarzarbeit“ beitrage. Ob sie das eigentliche Ziel erreicht, Handwerk und Mittelstand wirksam und effizient zu unterstützen, hat die Bundesregierung nicht dargelegt.

Für 14 der im 29. Subventionsbericht dargestellten Steuervergünstigungen hatten andere externe Gutachter bereits vor zehn Jahren empfohlen, sie abzuschaffen. Auch das BMF

würde aus rein ökonomischer und finanzwissenschaftlicher Sicht diese und **alle** anderen als „schwach“ bewerteten Subventionen abschaffen oder reformieren wollen.

Dennoch sieht die Bundesregierung bisher keine Möglichkeit, ihre subventionspolitischen Ziele besser oder effizienter zu erreichen. Entsprechende Anstrengungen bei den vier Ressortabstimmungsrunden zum 29. Subventionsbericht verliefen ohne konkretes Ergebnis. Ein Bundesministerium stellte hierzu fest, dass dieses Ergebnis „niederschmetternd“ sei. Man verauslage Milliarden von Euro für Maßnahmen, die irrelevant oder unwirksam seien. Keine Subvention wirke „richtig toll“.

Das BMF erarbeitete darüber hinaus auf Staatssekretärssebene eine Liste mit 21 Steuervergünstigungen, die gestrichen werden sollten. Weitere Vorschläge für den Subventionsabbau legte das BMWK vor. Die Bundesregierung konnte sich letztlich jedoch für keinen dieser Vorschläge entscheiden.

Die Bundesregierung hält stattdessen unverändert an den Steuervergünstigungen fest. Das BMF hat erklärt, dass die jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien „abweichend von den Empfehlungen der Wissenschaft und der Steuertheorie“ die Steuervergünstigungen nicht abbauen wollen. Die für eine Beibehaltung sprechenden Argumente seien derzeit höher zu bewerten als die Vorteile eines Subventionsabbaus.

Die Bundesregierung sah von Änderungen oder dem Abbau von Steuervergünstigungen selbst dann ab, wenn sie auch nach eigenen Bewertungen der Bundesministerien ganz oder teilweise unwirksam sind. In weiteren 48 Fällen hat die Bundesregierung gar nicht begründet, warum sie die betreffenden Steuervergünstigungen beibehält.

Das Handeln der amtierenden Bundesregierung entspricht dem ihrer Vorgänger. Sie hat laut ihrem 29. Subventionsbericht keine Reformen der bestehenden Steuervergünstigungen veranlasst. Diese bestehen überwiegend seit vielen Jahren unverändert fort. Die Bundesregierung hat lediglich in Aussicht gestellt, Steuervergünstigungen erneut teilweise tiefergehend prüfen und ihre Wirkung analysieren zu wollen. Allerdings fehle dafür oft die Datenbasis. Sie wolle sich daher zunächst für eine verbesserte Datenlage einsetzen.²¹

2.2.2 Reformwillen beweisen – Alte Zöpfe abschneiden

Die Bundesregierung bleibt damit bislang weit hinter den Maßgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zurück (Nummer 1). Sie sollte bei den **Steuervergünstigungen** alte Zöpfe abschneiden. Stattdessen hält sie weiterhin sogar an denjenigen Steuervergünstigungen fest, die das FiFo-Institut lediglich als „schwach“ oder „ausreichend“ bewertete. Sie behält auch die Steuervergünstigungen bei, die das BMF für eine Streichung vorgeschlagen hatte.

²¹ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Umsetzung der Leitlinien der Subventionspolitik“, Absatznummer 191.

Der Bundesrechnungshof kann keine Rechtfertigung für diese zögerliche Haltung erkennen. Bislang zurückgestellte Reformen sollte die Bundesregierung endlich proaktiv vorantreiben. Unwirksame und ineffiziente Steuervergünstigungen muss sie abstellen, um hiermit dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses Folge zu leisten. Widerstände infolge ressortspezifischer Sonderinteressen sollte sie überwinden, um den Bundeshaushalt nachhaltig zu entlasten und finanziellen Spielraum für notwendige Investitionen zu schaffen. Die aktuelle Haushaltskrise gebietet dies.

2.2.3 Stellungnahme des BMF

Zu den durch das FiFo-Institut als „ausreichend“ evaluierten Steuerentlastungen teilte das BMF mit, die für Unternehmen in Sonderfällen (sogenannter „Spitzenausgleich“) gewährten Steuervergünstigungen sowohl im Energie- als auch im Stromsteuerrecht seien zum 31. Dezember 2023 entfallen.

Zudem bereite die Bundesregierung die Abschaffung der Steuervergünstigung auf Dieselmotoren für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft vor. Diese führte bisher zu jährlichen Mindereinnahmen von 440 Mio. Euro.

Die Entscheidung über den Abbau von Steuervergünstigungen sei ein komplexer Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess, der der Zustimmung des Deutschen Bundestages und in der Regel auch des Bundesrates bedürfe.

Der Abbau von Steuervergünstigungen könne den Bundeshaushalt nicht sofort entlasten. Die Anträge auf Steuererstattung und die steuerliche Veranlagung würden in der Regel erst in folgenden Jahren gestellt und könnten somit allenfalls mittelfristig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten.

2.2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Stellungnahme des BMF überzeugt nicht.

Zwar trifft es zu, dass die „Energiesteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Sonderfällen“ sowie die „Stromsteuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Sonderfällen“ (Spitzenausgleiche)²² im Nachgang zum 29. Subventionsbericht entfallen sind. Jedoch führt nur der Wegfall des Spitzenausgleichs im Rahmen des Energiesteuergesetzes letztlich zu Mehreinnahmen der öffentlichen Haushalte.

Dagegen hat die Bundesregierung die Stromsteuer für Unternehmen und Betriebe des produzierenden Gewerbes einschließlich des Spitzenausgleichs vollständig auf das

²² Datenblätter Nummern 58 und 63 in Anlage 8 zum 29. Subventionsbericht.

unionsrechtlich zulässige Minimum abgesenkt.²³ Gemäß ihrer Presseerklärung vom 19. Dezember 2023 belaste dies die öffentlichen Haushalte stärker als der entfallene Spitzenausgleich.

Somit verbleiben an Einsparungen bislang nur der Spitzenausgleich der Energiesteuer mit jährlichen Mindereinnahmen von bisher 175 Mio. Euro ab dem Jahr 2024 und die schrittweise entfallende Steuervergünstigung auf Dieselkraftstoffe für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft mit jährlichen Mindereinnahmen von bisher 440 Mio. Euro. Sie sollen aufgrund der zeitlich nachgelagerten Entlastung frühestens im Jahr 2028 erstmals vollständig entfallen.

Das FiFo-Institut hatte den Wegfall oder die umfassende Neugestaltung von Steuervergünstigungen mit jährlichen Mindereinnahmen von 15,3 Mrd. Euro (im Jahr 2009) und 4,7 Mrd. Euro (im Jahr 2019) empfohlen. Daran gemessen ist der Abbau von Steuervergünstigungen, den die Bundesregierung plant, zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Er reicht aber bei Weitem nicht aus, um den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses gerecht zu werden.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass langjährige Steuervergünstigungen mit Rücksicht auf Wirtschaft und Verbraucher zum Teil nur schrittweise abgebaut werden können. Die Bundesregierung ist dennoch aufgefordert, den stufenweisen Abbau der Steuervergünstigungen unverzüglich in Angriff nehmen.

3 Bundesregierung setzt eigene Vorgaben und Ziele nicht um

Neben gesetzlichen Vorgaben und Forderungen des Deutschen Bundestages bestimmen auch eigene Festlegungen die Subventionspolitik der Bundesregierung.

Mit den Subventionspolitischen Leitlinien²⁴ setzte sich die Bundesregierung bereits in der vorletzten Legislaturperiode ehrgeizige Ziele. Danach wollte sie auch Steuervergünstigungen evaluieren und prüfen, ob diese nachhaltig sind. Die amtierende Bundesregierung sieht sich ebenfalls daran gebunden. Sie betrachtet die Subventionspolitischen Leitlinien als „Leitplanken der Subventionspolitik der Bundesregierung“²⁵. Sie sollen die Transparenz und den Rechtfertigungsdruck erhöhen und eine bessere Steuerung ermöglichen.

²³ Artikel 13 des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 vom 22. Dezember 2023, BGBl. 412/2023 vom 29. Dezember 2023.

²⁴ Kabinettsbeschluss vom 28. Januar 2015; vgl. 27. Subventionsbericht, Seiten 14 f., Kasten 1.

²⁵ 29. Subventionsbericht, Seite 9.

Zudem will die Bundesregierung das gesamte Steuer- und Abgabensystem nachhaltig und klimafreundlich fortentwickeln. Steuervergünstigungen sollen die nachhaltige Entwicklung in Deutschland möglichst zielsicher und effizient unterstützen.²⁶

Laut 29. Subventionsbericht will die Bundesregierung alle Steuervergünstigungen dahingehend evaluieren, ob sie wirksam sind und welche Klimaeffekte sie haben. Als Teil einer „wirkungsorientierten Haushaltspolitik“ sollen regelmäßige Erfolgskontrollen ineffiziente und insbesondere umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen identifizieren und abbauen helfen. Die Bundesregierung will damit die Effizienz und Wirksamkeit ihrer Maßnahmen verbessern und sich zusätzliche haushälterische Spielräume erarbeiten.

3.1 Evaluationen

3.1.1 Weiterhin mangelnde Evaluierung der Steuervergünstigungen

Der Bundesminister der Finanzen hat im März 2023 erklärt, dass für den 29. Subventionsbericht alle Steuervergünstigungen evaluiert würden. Danach werde die Bundesregierung mit Blick auf das Haushaltsdefizit einen Vorschlag zum Subventionsabbau machen.

Dazu hat die Bundesregierung aber keine neuen externen Evaluationen durch unabhängige Gutachter veranlasst. 16 der 108 Steuervergünstigungen, die im 29. Subventionsbericht enthalten sind, wurden zuletzt vor mehr als zehn Jahren extern evaluiert.

Laut dem 29. Subventionsbericht wurden von den 108 Steuervergünstigungen insgesamt 46 (42,6 %) extern und 10 (9,3 %) intern evaluiert. Fast die Hälfte der Steuervergünstigungen (48,1 %) wurde bislang gar nicht evaluiert.

Tabelle 3

Übersicht der Evaluationen von Steuervergünstigungen

	Extern evaluiert	Intern evaluiert	Keine abgeschlossene Evaluierung
Steuervergünstigungen Zahl	46	10	52
Steuervergünstigungen <i>in</i> %	42,6	9,3	48,1
Steuervergünstigungen Volumen in Mio. Euro (im Jahr 2023)	14 151	354	6 175
Steuervergünstigungen Volumen <i>in</i> %	68,4	1,7	29,9

Quelle: 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, Seite 67.

²⁶ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846>.

Für 35 bisher nicht evaluierte Steuervergünstigungen sieht die Bundesregierung dies auch künftig nicht vor. Für drei Steuervergünstigungen²⁷ erübrige sich laut Bundesregierung eine Evaluation, weil sie zwingendes Recht der Europäischen Union umsetzen.

In den Vorjahren wurden die extern evaluierten Steuervergünstigungen fast ausschließlich aufgrund des Volumens der Mindereinnahmen ausgewählt. Auch die amtierende Bundesregierung sieht es als ausreichend an, finanziell weniger bedeutsame Maßnahmen nur intern durch das jeweils fachlich zuständige Bundesministerium bewerten zu lassen. Bei externen Evaluationen ist laut Bundesregierung das Aufwand-Nutzen-Verhältnis zu berücksichtigen. Eine externe Evaluation komme nicht in Betracht, wenn sie unverhältnismäßig hohe Kosten verursache.

3.1.2 Bundesregierung sollte sämtliche Steuervergünstigungen evaluieren

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin erhebliche Mängel in der Evaluation von Steuervergünstigungen. Dies ist weder mit den selbst gesetzten Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung noch mit den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses zu vereinbaren (Nummer 1).

Zudem bleibt die Bundesregierung hinter ihrem Ziel einer „wirkungsorientierten Haushaltspolitik“ zurück. Mit ihrem bisherigen Vorgehen kann sie weder die Effizienz von Steuervergünstigungen hinreichend verbessern noch alle vorhandenen haushälterischen Spielräume erschließen.

Soweit unabhängige Gutachter Steuervergünstigungen systematisch evaluierten, stellten sie weit überwiegend deutlichen Verbesserungsbedarf fest (Nummer 2.2.1). Es ist daher fraglich, ob es ausreicht, wenn die fachlich zuständigen Bundesbehörden ausgewählte kritische Steuervergünstigungen ausschließlich eigenständig bewerten. Die vorliegenden Ergebnisse sprechen dagegen.

Der Verweis auf den Aufwand einer externen Bewertung allein rechtfertigt die lückenhafte Evaluation nicht. Der Erkenntnisgewinn, zum Beispiel zur Wirksamkeit von Maßnahmen oder zu unerwünschten Nebeneffekten, hängt nicht allein vom Volumen der Mindereinnahmen ab. Zudem hat die Bundesregierung ein schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis externer Gutachten für die bisher nicht evaluierten Steuervergünstigungen nicht nachgewiesen.

Die Bundesregierung sollte die Lücken in der Evaluation zeitnah schließen. Sie sollte künftig nicht auf zehn Jahre alte Bewertungen zurückgreifen. Im Übrigen sollten auch Steuervergünstigungen, die Unionsrecht umsetzen, evaluiert werden. Gutachter können dabei auch

²⁷ Datenblätter Nummern 14, 43 und 71 in Anlage 8 zum 29. Subventionsbericht.

bewerten, ob die Bundesregierung das Unionsrecht ordnungsgemäß und wirksam in nationales Recht umgesetzt hat.

3.1.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF erklärt, die Bundesregierung strebe entsprechend den Subventionspolitischen Leitlinien eine regelmäßige Evaluierung von Subventionen an. Insbesondere Steuervergünstigungen, die innerhalb der letzten zehn Jahre nicht evaluiert wurden, sollten unter anderem in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit evaluiert werden. Das BMF prüfe die Aufnahme eines neuen externen Forschungsgutachtens zur Evaluierung von Steuervergünstigungen.

3.1.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Bereitschaft des BMF, Steuervergünstigungen regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit evaluieren zu lassen und dabei Erkenntnislücken zu schließen.

3.2 Umwelt- oder Klimawirkung von Steuervergünstigungen

3.2.1 Fehlender Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen

Im 29. Subventionsbericht hat die Bundesregierung einmal mehr ihr Ziel bekräftigt, alle umwelt- oder klimaschädlichen Subventionen einschließlich der Steuervergünstigungen abzubauen. Zudem will sie „[...] das Finanzierungssystem aus Steuern, Umlagen und Abgaben im Energiebereich grundlegend reformieren und konsequent auf das Ziel der Treibhausgasneutralität ausrichten.“²⁸ In § 3 Absatz 2 Satz 1 Bundes-Klimaschutzgesetz hat der Gesetzgeber festgelegt, dass bis zum Jahr 2045 „Netto-Treibhausgasneutralität“ erreicht wird. Nach dem Jahr 2050 sollen negative Treibhausgasemissionen erreicht werden.

Die Bundesregierung hat jedoch bisher keine umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen abgebaut oder reformiert. Im 29. Subventionsbericht stellt sie lediglich in Aussicht, die Klimaschädlichkeit von Steuervergünstigungen „intensiver und regelmäßiger“ zu prüfen und das Steuersystem klimagerecht weiterzuentwickeln. Sie will auch prüfen, ob sie Steuervergünstigungen, die umwelt- oder klimaschädliche Nebenwirkungen aufweisen, fortführen will. Im Klimaschutzplan 2050 hat sie zudem festgelegt, dass „zu einer klimafreundlichen

²⁸ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Umwelt- und klimapolitische Beschlüsse zur Subventionspolitik“, Absatznummern 24 ff.

Ausgestaltung des Finanz- und Steuerrahmens auch der weitere Abbau umweltschädlicher Subventionen gehört“. Dies schließe umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen ein.

Die Bundesregierung konnte sich bisher jedoch nicht auf eine Definition der umwelt- oder klimaschädlichen Subvention einigen (Nummer 1). Sie lehnte unter anderem einen Bericht des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2021 als Grundlage für den Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen ab, weil sie dem Subventionsbegriff des Umweltbundesamtes nicht zustimmte.²⁹

Jedoch behält die Bundesregierung auch solche Steuervergünstigungen unverändert bei, die sie selbst als umwelt- oder klimaschädlich einstuft. Dies betrifft zwölf Steuervergünstigungen mit jährlichen Mindereinnahmen von insgesamt 6 Mrd. Euro aus dem Bericht des Umweltbundesamtes. Neun dieser Steuervergünstigungen bewertete das FiFo-Institut bereits im Jahr 2019 als umwelt- oder klimaschädlich.

3.2.2 Pläne zum Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Subventionen umsetzen

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Bundesregierung Steuervergünstigungen unverändert beibehält, deren Umwelt- oder Klimaschädlichkeit bereits mehrfach festgestellt wurde. Zusätzliche vertiefte Prüfungen und Analysen sind insbesondere dort entbehrlich, wo die Bundesregierung selbst bereits umwelt- oder klimaschädliche Effekte der Steuervergünstigungen festgestellt hat.

Allein der Abbau der zwölf Steuervergünstigungen, über deren umwelt- oder klimaschädliche Effekte sich Bundesregierung und Umweltbundesamt längst einig sind, würde zusätzliche Haushaltsspielräume von jährlich 6 Mrd. Euro erschließen und zugleich die Umwelt und das Klima entlasten.

3.2.3 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat mitgeteilt, dass die Bundesregierung den Abbau der Energiesteuervergünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft vorbereite, die gemäß der Nachhaltigkeitsprüfung des 29. Subventionsberichts im Konflikt mit umwelt- oder klimabezogenen Nachhaltigkeitszielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stünden. Dies entspreche dem Ziel des Koalitionsvertrages, unwirksame, überflüssige und umwelt- oder klimaschädliche Subventionen abzubauen.

²⁹ 29. Subventionsbericht, Abschnitt „Abgrenzung zum Subventionsbegriff des Umweltbundesamtes“.

Viele Steuervergünstigungen, für die die vorgenannte Nachhaltigkeitsprüfung Konflikte mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie feststellte, seien Vergünstigungen der Energie- oder Stromsteuer. Vor dem Hintergrund der Preissteigerungen, die durch die Energiekrise im Zuge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine hervorgerufen worden seien, sei von einem früheren Abbau dieser Vergünstigungen abgesehen worden. Ein Abbau während der Energiekrise hätte zu zusätzlichen Preissteigerungen geführt, die die Entlastungsmaßnahmen zur Abfederung der Energiekrise konterkariert hätten.

Darüber hinaus würden Maßnahmen, die im Konflikt mit umwelt- oder klimabezogenen Nachhaltigkeitszielen stünden, regelmäßig von Ressorts oder dem Gesetzgeber umgesetzt, um Ziele zu erreichen, die über die rein umweltpolitische Betrachtung hinausgingen. Der Subventionsbericht der Bundesregierung nehme eine Gesamtabwägung der Kriterien der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vor.

Zu den klimaschädlichen Subventionen habe die Bundesregierung vereinbart, mit dem Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023 ein Reformkonzept vorzulegen, um klimaschädliche Subventionen abzubauen oder im Sinne einer weniger schädlichen Klimawirkung umzugestalten. In diesem Zuge beabsichtige die Bundesregierung auch einen einheitlichen Definitionsrahmen für klimaschädliche Subventionen zu vereinbaren. Dabei stellten sich schwierige Fragen, zum Beispiel, wie Maßnahmen zur Vermeidung der Abwanderung energieintensiver Unternehmen zu bewerten seien.

4 Abschließende Würdigung und Fazit

Die Bundesregierung sollte überholte, unwirksame sowie umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen abbauen oder anpassen. Zielkonflikte sind dabei unvermeidlich und müssen zu einem vernünftigen Ausgleich geführt werden. So kann die Bundesregierung ein nachhaltigeres Steuer- und Abgabensystem schaffen. Dabei sollte sie Steuervergünstigungen einbeziehen, die in ihrem Subventionsbericht bisher nicht oder nur informatorisch dargestellt werden.

Der Abbau von überholten, unwirksamen sowie von umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen entlastet den Bundeshaushalt. Damit kann die Bundesregierung eine schon seit vielen Jahren und in weiten Teilen überholte Subventionspolitik reformieren. Zudem kann sie in der aktuellen Haushaltskrise einen substanziellen Beitrag zur Konsolidierung leisten. Dies entspräche im Übrigen den Vorgaben in § 12 StabG und den Zielen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Klimaneutralität in § 3 Absatz 2 Bundes-Klimaschutzgesetz.

Korn

Fuhs

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.