



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien

Einzelplan 09 sowie Einzelplan 60 (sofern vom Bundesministerium bewirtschaftet)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 0001638

22. Mai 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	8
1.1	Subventionspolitische Risiken und Leitlinien	8
1.2	Definition von Finanzhilfen	10
1.3	Entwicklung der Finanzhilfen	10
1.4	Schwerpunkte der Prüfung	12
2	Finanzhilfen des BMWK und Darstellung im Subventionsbericht	12
2.1	Vollständigkeit der Darstellung	13
2.2	Zusammenfassung verschiedener Finanzhilfen	14
2.3	Finanzierung von Finanzhilfen durch Einsparungen	15
2.4	Vorschläge zur Beendigung von Finanzhilfen	15
2.5	Würdigung und Empfehlungen	15
2.6	Stellungnahme des BMWK	16
2.7	Abschließende Würdigung	17
3	Befristung von Finanzhilfen	18
3.1	Finanzhilfen des BMWK	18
3.2	Würdigung und Empfehlungen	20
3.3	Stellungnahme des BMWK	21
3.4	Abschließende Würdigung	21
4	Degression von Finanzhilfen	22
4.1	Finanzhilfen des BMWK	22
4.2	Würdigung und Empfehlungen	24

4.3	Stellungnahme des BMWK	24
4.4	Abschließende Würdigung	25
5	Erfassung der Klimawirkungen von Finanzhilfen	25
5.1	Angaben im 29. Subventionsbericht	25
5.2	Bericht des Umweltbundesamtes	27
5.3	Würdigung und Empfehlungen	28
5.4	Stellungnahme des BMWK	29
5.5	Abschließende Würdigung	29
6	Zusammenfassendes Fazit	29

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre zur Entwicklung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen). Nach dem 29. Subventionsbericht vom August 2023 sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Subventionen erheblich gestiegen: von 43,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 65,9 Mrd. Euro im Jahr 2023. Für den Anstieg sind im Wesentlichen die Finanzhilfen verantwortlich. Gleichzeitig ist der Bundeshaushalt in weiten Teilen „versteinert“, da große Bereiche durch gesetzliche und andere Verpflichtungen gebunden sind.

Subventionen bedürfen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle, da die Begünstigung Einzelner zu Lasten der Allgemeinheit längerfristig in der Regel schädliche Folgen hat. Die Bundesregierung hat daher für sich Subventionspolitische Leitlinien entwickelt. Hiernach sind Subventionen u. a. zu befristen und degressiv auszugestalten. Zudem sind neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren. Die Leitlinien stellen eine Selbstverpflichtung der Bundesregierung dar.

Der Bundesrechnungshof hat die Finanzhilfen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) geprüft. Schwerpunktmäßig hat er sich auf Grundlage des 29. Subventionsberichts mit der Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien befasst. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMWK stellt er abschließend Folgendes fest:

- 0.1 Im 29. Subventionsbericht berichtet die Bundesregierung über 138 Finanzhilfen. Für diese Finanzhilfen sind 45,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 veranschlagt. Das BMWK ist für 57 dieser Finanzhilfen (41,3 %) mit einem Finanzvolumen von 32,4 Mrd. Euro zuständig. Damit beträgt sein Anteil an den für Finanzhilfen veranschlagten Haushaltsmitteln 71,7 %.

Verschiedene Maßnahmen des BMWK werden im Subventionsbericht nicht als Finanzhilfen ausgewiesen. So fehlen die Unternehmenshilfen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Ausgaben zur Technologie- und Innovationsförderung werden nur unvollständig erfasst. Das BMWK stellt im Subventionsbericht weder dar, ob es neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert, noch macht es Vorschläge zur Beendigung von Finanzhilfen.

Der Subventionsbericht soll insbesondere dem Parlament ein differenziertes und zutreffendes Bild über die Finanzhilfen vermitteln. Nur dann kann es bewerten, ob Finanzhilfen noch (im gegenwärtigen Umfang) notwendig sind oder abgeschafft werden können. Der Bundesrechnungshof hat das BMWK aufgefordert, alle Finanzhilfen vollständig darzustellen und über jedes Förderprogramm umfassend zu informieren. Dabei hat es nachzuweisen, dass es neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert. Zudem muss es Vorschläge zur Beendigung von Finanzhilfen unterbreiten.

In seiner Stellungnahme äußert sich das BMWK, warum es die unternehmensbezogenen Maßnahmen zur Überwindung der Energiekrise als Finanzhilfen nicht im Subventionsbericht erfasst habe. Es sei bereits beschlossen gewesen, diese Maßnahmen zu beenden.

Für eine konsistente Darstellung sieht der Bundesrechnungshof weiterhin die Notwendigkeit, auch die krisenbedingten Finanzhilfen vollständig im Zeitverlauf darzustellen. Er weist nochmals darauf hin, dass das BMWK verpflichtet ist, Vorschläge für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau von Subventionen zu machen. Der Bundesrechnungshof sieht darin wichtige Informationen für das Parlament, um begrenzte Haushaltsmittel nach ihrer Priorität einzusetzen (Tz. 2).

- 0.2 Gemäß dem 29. Subventionsbericht sind 47 der vom BMWK gewährten 57 Finanzhilfen (82 %) befristet. Das BMWK gibt aber nicht an, seit wann es die Finanzhilfen gewährt und ob es die befristete Förderung bereits verlängert hat. Einige seiner Finanzhilfen gewährt das BMWK bereits seit vielen Jahren.

Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass das BMWK seit langer Zeit bestehende Finanzhilfen – insbesondere auch vor dem Hintergrund der Haushaltsnöte – umfassend auf ihre Notwendigkeit überprüft und sie nach Möglichkeit abbaut bzw. abschafft.

Das BMWK hat ausgeführt, dass es einige Förderprogramme – unter Beibehaltung der etablierten Bezeichnung – deutlich weiterentwickle und an aktuelle Bedarfe, politische Schwerpunkte und rechtliche Erfordernisse anpasse. Dies rechtfertigt es aus Sicht des Bundesrechnungshofes jedoch nicht, im Subventionsbericht auf die Darstellung der Dauer zu verzichten. Angaben dazu, seit wann eine Finanzhilfe dem Grunde nach existiert, stellen wichtige Informationen für Haushaltentscheidungen dar (Tz. 3).

- 0.3 Das BMWK stuft im 29. Subventionsbericht nur 6 seiner 57 Finanzhilfen als degressiv ein. Dem Subventionsbericht ist nicht zu entnehmen, warum das BMWK die weitaus meisten seiner Finanzhilfen nicht degressiv ausgestaltet.

Die Selbstverpflichtung der Bundesregierung, Finanzhilfen grundsätzlich degressiv auszugestalten, hat das BMWK nicht eingehalten. Das BMWK hat die Ausnahme vom Grundsatz zur Regel gemacht. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMWK die Subventionspolitischen Leitlinien beachtet und Finanzhilfen degressiv ausgestaltet. Ausnahmen von der Regel sind in jedem Einzelfall nachvollziehbar im Subventionsbericht zu begründen. Mit dieser Verfahrensweise könnte das BMWK dringend benötigte finanzielle Handlungsspielräume schaffen.

Das BMWK hat zugesagt, die Gründe für oder gegen eine degressive Ausgestaltung eines Förderprogramms künftig dokumentieren zu wollen. Warum es die große Mehrzahl seiner Finanzhilfen nicht degressiv ausgestaltet, hat es nicht erläutert. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, die Finanzhilfen – den Vorgaben der

Subventionspolitischen Leitlinien folgend – grundsätzlich degressiv auszugestalten. Nicht degressive Finanzhilfen sollten die Ausnahme sein (Tz. 4).

- 0.4 Im 29. Subventionsbericht sollten alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hinsichtlich der Klimawirkung bewertet werden. Eine „teilweise negative Wirkung“ auf den Klimaschutz sieht die Bundesregierung lediglich bei 4,9 % der Subventionen. Es handelt sich dabei ausschließlich um Steuervergünstigungen.

Das BMWK hat 32 seiner 57 Finanzhilfen als klimafreundlich bewertet. Die übrigen 25 stufte es als klimaneutral ein. Bei 8 der 32 klimafreundlichen Maßnahmen hat das BMWK die erwarteten oder erreichten Treibhausgaseinsparungen angegeben.

Das BMWK hat seine Finanzhilfen nicht einheitlich und nachvollziehbar bewertet. So fehlten bei 75 % der als klimafreundlich bewerteten Finanzhilfen Angaben zu Treibhausgasreduzierungen. Einige dieser Maßnahmen hatten nicht einmal das Ziel, Treibhausgase einzusparen. Der Bundesrechnungshof erachtet es für erforderlich, dass eine einheitliche Methodik zur Bewertung der Klimawirkung erarbeitet und diese stringent durch alle Ressorts angewendet wird. Diese Methodik sollte das BMWK als für den Klimaschutz zuständiges Ministerium entwickeln. Es liegt nahe, die Treibhausgasreduzierungen als Maßstab für klimafreundliche Maßnahmen konsequent zu nutzen. Daneben muss das BMWK festlegen, wann Maßnahmen als klimaneutral und wann als klimaschädlich gelten.

Das BMWK hat anerkannt, dass die Bewertung der Klimawirkung von Subventionen kontinuierlich verbessert werden müsse. Im Klimaschutzbericht 2023 werde die Bundesregierung klimaschädliche Subventionen und klimaschädliche subventionsähnliche Tatbestände zusammenstellen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Forderungen. Er hält es für notwendig, dass das BMWK klimafreundliche, klimaneutrale und klimaschädliche Finanzhilfen klar im Subventionsbericht ausweist. Ein Verweis auf den Klimaschutzbericht genügt nicht (Tz. 5).

- 0.5 Zusammenfassendes Fazit

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes verdeutlichen, dass die subventionspolitischen Leitlinien durch das BMWK weiterhin nicht beachtet werden. So fehlt es insbesondere an der degressiven Ausgestaltung von Finanzhilfen. Den Grundsatz der Befristung hält das BMWK zwar formal ein. Jedoch verlängerte es einige seiner Finanzhilfen wiederholt und gewährt sie bereits seit vielen Jahren. Dies führt im Ergebnis zu einer weiteren „Versteinerung“ des Haushalts. Wie die Prüfungsergebnisse zudem zeigen, hat die Bundesregierung auch den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Darstellung der Klimawirkung von Subventionen unzureichend umgesetzt. So fehlt ein klarer Maßstab, um die Klimawirkung von Subventionen zu bewerten.

Die subventionspolitischen Leitlinien sollten vor diesem Hintergrund verbindlich ausgestaltet werden, um die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume wieder zu gewinnen. Die mögliche Größenordnung wird deutlich, wenn man die Entwicklung der Ausgaben für Finanzhilfen insgesamt betrachtet: Die veranschlagten Haushaltsmittel sind in den letzten fünf Jahren stetig angestiegen, von 10,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 45,2 Mrd. Euro im Jahr 2023. Das BMWK ist nach dem 29. Subventionsbericht für 57 Finanzhilfen mit einem Finanzvolumen von 32,4 Mrd. Euro zuständig. Damit beträgt sein Anteil an den für Finanzhilfen veranschlagten Haushaltsmitteln 71,7 % (Tz. 6).

1 Einleitung

Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre zur Entwicklung der Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen). Dieser Bericht wird veröffentlicht. Nach dem 29. Subventionsbericht vom August 2023 sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Subventionen erheblich gestiegen: von 43,8 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 65,9 Mrd. Euro im Jahr 2023. Für den Anstieg sind im Wesentlichen die Finanzhilfen verantwortlich. Im genannten Zeitraum sind sie um 19,9 Mrd. Euro gestiegen.

Gleichzeitig steht der Bundeshaushalt vor erheblichen Herausforderungen:

- Große Bereiche sind der Disposition durch den Haushaltsgesetzgeber entzogen. Der Bundesrechnungshof ermittelte, dass annähernd 90 % der Ausgabeansätze im Bundeshaushalt 2023 durch Sozial-, Personal- und Zinsausgaben sowie eingegangene Verpflichtungen gebunden sind.¹ Der Bundeshaushalt ist also in weiten Teilen „versteintert“.
- Am 15. November 2023 hat das Bundesverfassungsgericht den Nachtragshaushalt von Ende 2021 für verfassungswidrig erklärt. Dadurch hat sich die Rücklage des Klima- und Transformationsfonds (KTF) um 60 Mrd. Euro verringert. Mit Mitteln des KTF fördert die Bundesregierung u. a. Elektromobilität, Wasserstoffprojekte, erneuerbare Energien und klimafreundliche Heizungen.

Umso wichtiger ist es, die Notwendigkeit von Subventionen umfassend zu prüfen, um durch einen Abbau Haushaltsmittel zu priorisieren, einzusparen und Handlungsspielräume zu schaffen.

1.1 Subventionspolitische Risiken und Leitlinien

Subventionen unterliegen einem besonderen Rechtfertigungsdruck. So geht die Bundesregierung davon aus, dass Subventionen längerfristig in der Regel schädliche Folgen auf die Wirtschaft haben:

- Subventionen können durch die dauerhafte Veränderung der relativen Preise wirtschaftlich falsche Signale setzen.
- Wettbewerbsfähige Unternehmen können durch subventionierte Unternehmen verdrängt werden.
- Es droht die Gefahr einer sich verfestigenden Subventionsmentalität mit der Konsequenz, dass notwendige Anpassungen unterbleiben und die Eigeninitiative zur Überwindung von strukturellen Anpassungsproblemen zurückgeht.

Die Bundesregierung hat daher Subventionspolitische Leitlinien entwickelt. Hierbei handelt es sich um eine Selbstverpflichtung. Den Leitlinien liegt der Gedanke zugrunde, dass die für

¹ Bemerkungen 2023.

Subventionen eingesetzten Mittel anderen Verwendungen entzogen werden. Subventionen sind daher regelmäßig auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und auf ihre Vereinbarkeit mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Bundesregierung zu überprüfen.

Subventionspolitische Leitlinien

Die aktuellen Leitlinien beschloss das Bundeskabinett am 28. Januar 2015.² Danach sind folgende Kriterien bei jeder Neueinführung oder Änderung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu berücksichtigen:

- Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.
- Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
- Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.
- Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, inwiefern die Subventionen nachhaltig sind.
- Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.
- Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.
- Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.

Gemäß § 12 Absatz 2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) soll die Bundesregierung dem Bundestag und Bundesrat zusammen mit dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans alle zwei Jahre eine zahlenmäßige Übersicht über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen vorlegen (Subventionsbericht).

Der Subventionsbericht wird federführend vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) erstellt. Der 29. Subventionsbericht aus dem Jahr 2023 stellt die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 dar.

² Die Leitlinien sind u. a. abgedruckt im 29. Subventionsbericht, Hintergrundinformation 1, Seite 15 f.

1.2 Definition von Finanzhilfen

Die Bundesregierung zieht für die Definition von Finanzhilfen § 12 Absatz 2 StabG heran. Danach sind Finanzhilfen Bundesmittel, die für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Verwaltung gegeben werden zur

- Erhaltung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen,
- Anpassung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen an neue Bedingungen und
- Förderung des Produktivitätsfortschritts und des Wachstums von Betrieben oder Wirtschaftszweigen.

Folgende Leistungen erfasst die Bundesregierung im Subventionsbericht nicht als Finanzhilfen:

- Bestimmte Leistungen des Bundes an die Länder und Gemeinden, z. B. Verwaltungsleistungen, Sozialtransfers und Infrastrukturaufgaben.
- Forschungsförderungen, die nicht unmittelbar die technische Leistungskraft der Unternehmen bei Vorhaben stärken sollen und deren Markteinführung und damit wirtschaftliche Verwertung nicht in überschaubarem Zeitraum zu erwarten ist.
- Sozialleistungen, z. B. „Riester-Rente“.
- Bundesbürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen.
- Beteiligungen des Bundes.³

Ein Grund für die Nichterfassung der vorgenannten Leistungen ist nach Angaben der Bundesregierung, dass sie einen Teil der Leistungen bereits in anderen Berichten darstellt, z. B. im Beteiligungsbericht oder im Sozialbericht des Bundes. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass durch die Beschränkung auf Hilfen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige weite Bereiche des Bundeshaushalts nicht erfasst werden, die nach anderen Abgrenzungen den Subventionen zuzurechnen sind.⁴ Ausführliche Erläuterungen der Bundesregierung zur Abgrenzung von Subventionen sind in der Anlage 6 des Subventionsberichts enthalten.

1.3 Entwicklung der Finanzhilfen

Gemäß den Subventionsberichten sind die veranschlagten Haushaltsmittel für Finanzhilfen auf Bundesebene in den letzten fünf Jahren stetig angestiegen, von 10,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 45,2 Mrd. Euro⁵ im Jahr 2023 (siehe Abbildung 1).

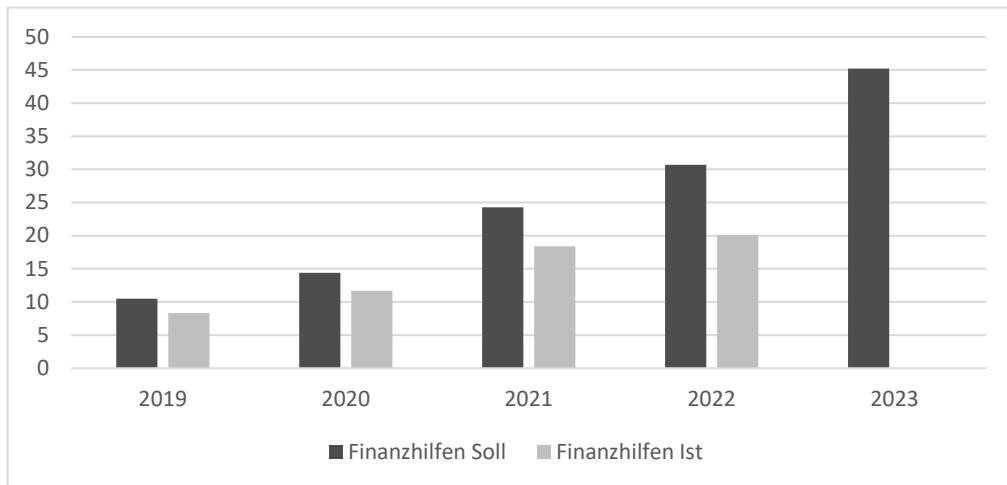
³ 29. Subventionsbericht, Anlage 6.

⁴ 29. Subventionsbericht, Seite 13.

⁵ Legt man Soll-Ausgaben für Finanzhilfen von 45,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 und Projektträgerkosten gemäß dem Richtwert des BMF für den KTF von 5 % zugrunde, werden 2,1 Mrd. Euro der veranschlagten Finanzhilfen nicht an Unternehmen ausgezahlt. Hinzu kommen noch Ausgaben für die Evaluierung und ggf. Begleitforschung, die ebenfalls aus den veranschlagten Mitteln finanziert und somit nicht als Finanzhilfen an die Unternehmen ausgezahlt werden.

Abbildung 1

Finanzhilfen in den Jahren 2019 bis 2023 in Mrd. Euro



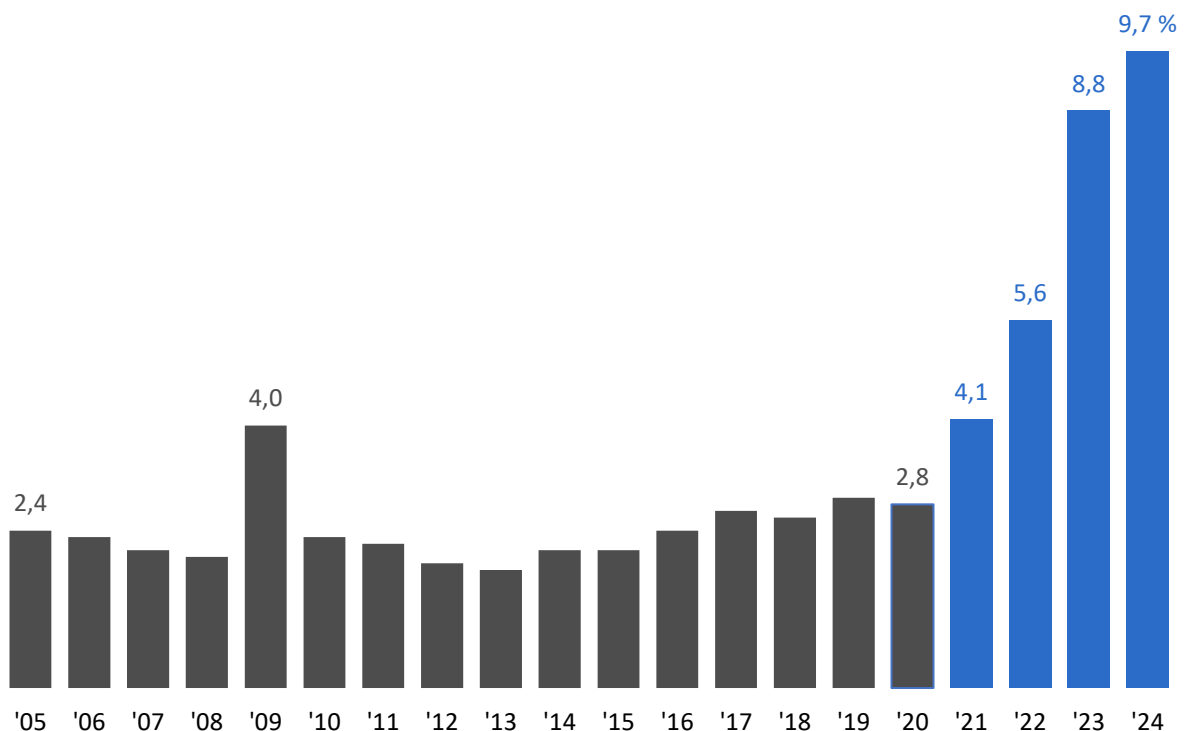
Quelle: 29. Subventionsbericht.

Auch der Anteil der veranschlagten Finanzhilfen am Bundeshaushalt ist stark gestiegen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

Anteil Finanzhilfen am Bundeshaushalt stark gestiegen

Der Anteil der Finanzhilfen am Bundeshaushalt ist seit dem Jahr 2021 deutlich gestiegen. Im Jahr 2024 soll er bei 9,7 % liegen.



Quelle: 29. Subventionsbericht.

Seit dem Jahr 2021 ist der Anteil der vorgesehenen Finanzhilfen an den veranschlagten Ausgaben im Bundeshaushalt von 4,1 % im Jahr 2021 auf 8,8 % im Jahr 2023 gestiegen. Gemäß Subventionsbericht rechnet die Bundesregierung für das Jahr 2024 sogar mit einem Anteil von 9,7 %. Damit würde sich der Anteil in den letzten vier Jahren mehr als verdoppeln. Im Unterschied dazu schwankte der Anteil in den Jahren 2002 bis 2020 zwischen 1,8 und 2,9 %, mit Ausnahme eines kurzen Anstiegs auf 4,0 % im Jahr 2009 während der Finanzkrise.

1.4 Schwerpunkte der Prüfung

Vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltsnöte hat das Thema Subventionspolitik eine noch größere Bedeutung erhalten. Wir haben geprüft, inwieweit Sie die Subventionspolitischen Leitlinien bei Ihren Finanzhilfen einhalten und ob Sie dies im Subventionsbericht transparent darstellen. Hierzu haben wir den aktuellen und die vorherigen Subventionsberichte sowie einzelne Finanzhilfen analysiert. Zudem haben wir Erkenntnisse aus Prüfungen von Förderprogrammen und aus Anhörungsverfahren nach § 103 BHO einbezogen.

Schwerpunkt unserer Prüfung war, ob die Vorgaben zur Befristung und Degression eingehalten werden (siehe im Folgenden Tzn. 3 bis 4). Dabei sind wir auch der Frage nachgegangen, inwieweit Sie auf die Ergebnisse unserer Prüfung aus dem Jahr 2017 zur Befristung und Degression⁶ reagiert haben. Zudem haben wir uns mit der Erfassung der Klimawirkungen der Subventionen befasst (siehe Tz. 5). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das BMF im Juni 2023 aufgefordert, sicherzustellen, dass die Nachhaltigkeitsprüfung im Subventionsbericht um eine Aussage zur Klimawirkung der einzelnen Subventionen ergänzt wird.

Die Prüfung beruht im Wesentlichen auf den Angaben des 29. Subventionsberichts, welcher vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum 2. Nachtragshaushaltsgesetz 2021 veröffentlicht wurde. Unter Berücksichtigung Ihrer Stellungnahme zu unseren Prüfungsfeststellungen stellen wir hiermit das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO abschließend fest.

2 Finanzhilfen des BMWK und Darstellung im Subventionsbericht

Sie verantworten einen wesentlichen Teil der Finanzhilfen des Bundes: 57 von 138 (41,3 %) der im 29. Subventionsbericht angegebenen Finanzhilfen liegen in Ihrer Zuständigkeit. Für

⁶ Bericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung „Beachtung von Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen“ vom 10. November 2017, Gz.: III 1 - 2017 - 0653.

das Jahr 2023 sind für diese Finanzhilfen 32,4 Mrd. Euro veranschlagt.⁷ Dies entspricht 71,7 % aller im Bundeshaushalt veranschlagten Finanzhilfen (45,2 Mrd. Euro). Die Finanzhilfen Ihres Hauses werden aus dem Einzelplan 09 und dem KTF finanziert.

Zu Ihren Finanzhilfen gehören die vier größten des Bundes (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1

Die vier größten Finanzhilfen des Bundes (in Mio. Euro)

Rang	Finanzhilfe	2024 (Regierungsentwurf)	2023 (Soll)
1	Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energie im Gebäudebereich	18 772	16 862
2	Förderung der Mikroelektronik	3 968	879
3	Strompreiskompensation	2 630	2 993
4	Projekte IPCEI Wasserstoff	2 462	1 293

Quelle: 29. Subventionsbericht, Seite 21.

Unterstützungsmaßnahmen aus dem bisherigen Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) werden nicht als Finanzhilfen im Subventionsbericht aufgeführt.⁸

2.1 Vollständigkeit der Darstellung

Im Subventionsbericht erläutern Sie für diverse weitere Maßnahmen, warum diese nicht als Finanzhilfen im Subventionsbericht berücksichtigt werden. Andere führen Sie nicht auf, ohne dies zu begründen.

Unternehmenshilfen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine

Sie werten Unternehmenshilfen zur Überwindung der wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine nicht als Finanzhilfen. Die Maßnahmen seien überwiegend befristet und zum Erscheinen des 29. Subventionsberichts zu einem erheblichen Teil bereits ausgelaufen. Entsprechend dem gesetzlichen Auftrag würde der Subventionsbericht nur solche Maßnahmen berücksichtigen, die auch für den Bundeshaushalt 2024 noch Relevanz haben und somit zur zukunftsgerichteten Information des Haushaltsgesetzgebers beitragen. Sie nennen die Unternehmenshilfen nachrichtlich. Nach Ihren Angaben betrugen die Ausgaben

⁷ Für 6 der 57 Finanzhilfen wurden im Jahr 2023 keine Mittel veranschlagt.

⁸ Die Bundesregierung beschreibt die Maßnahmen im Subventionsbericht – Hintergrundinformation 4.

für diese Zwecke 3,2 Mrd. Euro im Jahr 2022. Es sei davon auszugehen, dass 20,3 Mrd. Euro im Jahr 2023 ausgezahlt werden.⁹

Andere Finanzhilfen hingegen erfassen Sie im Subventionsbericht, obwohl im Jahr 2024 keine Haushaltsmittel dafür vorgesehen sind. Hierzu gehören z. B. die Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen (Kapitel 0903 Titel 683 11).¹⁰

Braun- und Steinkohlebergbau

Die Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken sind im Jahr 2023 mit 505,3 Mio. Euro veranschlagt (Kapitel 6092 Titel 697 01). Diese geben Sie nicht als Finanzhilfen an. Sie begründen dies damit, dass die Unternehmen die Zahlungen als Gegenleistung für den Verzicht auf eine weitere (eigentlich wirtschaftliche) Produktion erhielten.¹¹ Dagegen erfassen Sie die Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen (Kapitel 6092 Titel 683 03).¹² Mit dieser Förderung soll verhindert werden, dass Unternehmen ihre Produktion ins außereuropäische Ausland verlagern.

Technologie- und Innovationsförderung

Nach der im Subventionsbericht genannten Abgrenzung sind Technologie- und Innovationsförderprogramme nur dann im Subventionsbericht enthalten, wenn sie unmittelbar Unternehmen zu Gute kommen. Doch auch solche Förderungen erfassen Sie nicht vollständig. Beispielsweise fehlt das Förderprogramm EXIST-Forschungstransfer (Kapitel 0902 Titel 686 07). In der Phase 2 des Förderprogramms fördern Sie unmittelbar Unternehmen.

2.2 Zusammenfassung verschiedener Finanzhilfen

Finanzhilfen werden auf Datenblättern im Subventionsbericht dargestellt. Teilweise fassen Sie mehrere Förderprogramme auf einem Datenblatt zusammen: Das Datenblatt „Förderung kleine und mittlere Unternehmen, freie Berufe und berufliche Bildung“ beinhaltet Förderprogramme aus Kapitel 0902 Titel 686 04, 686 05, 686 08 und 893 01. Sie erläutern nicht, um welche Förderprogramme es sich handelt. Auch die weiteren Angaben im Datenblatt spezifizieren Sie nicht nach den verschiedenen Förderprogrammen. Beispielsweise schreiben Sie, die Befristung sei „i. d. R. innerhalb der jeweiligen Richtlinie“ gegeben. Auf Nachfrage erläuterten Sie, dass Sie die Förderprogramme in der Vergangenheit einzeln ausgewiesen hätten.

⁹ 29. Subventionsbericht, Seite 29 ff.

¹⁰ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 24.

¹¹ 28. Subventionsbericht, Seite 44 f.

¹² 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 30.

Aufgrund der Ausgaben für die Förderprogramme, der gleichen Förderziele und unterschiedlichen Zielgruppen seien die Förderprogramme auf Wunsch des BMF zusammengefasst worden.

2.3 Finanzierung von Finanzhilfen durch Einsparungen

Nach den Subventionspolitischen Leitlinien sind neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.

Dem Subventionsbericht ist nicht zu entnehmen, ob Sie dieser Verpflichtung nachkommen. Auch die von uns ausgewerteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu neuen Finanzhilfen enthalten keine Angaben, durch welche Einsparungen sie finanziert werden sollen. Nach Ihrer Auffassung ist bei aus dem KTF finanzierten Finanzhilfen eine Einsparung nicht erforderlich. Zu den aus dem Einzelplan 09 finanzierten Finanzhilfen führten Sie aus, dass Sie diese aus eigenen Mitteln/dem Konjunkturpaket 2020 finanzierten und eine Einsparung nicht nötig sei.

2.4 Vorschläge zur Beendigung von Finanzhilfen

Nach § 12 Absatz 4 StabG soll die Bundesregierung Vorschläge hinsichtlich gesetzlicher oder sonstiger Voraussetzungen für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau der Subvention machen. Auch die Evaluierung, die gemäß den Subventionspolitischen Leitlinien für jede Subvention durchzuführen ist, soll nach Angaben der Bundesregierung Potenziale für einen gezielten und ökonomisch sinnvollen Subventionsabbau aufzeigen.¹³

Der Subventionsbericht enthält keine Vorschläge zur Beendigung oder zum Abbau der von Ihnen gewährten Finanzhilfen.

2.5 Würdigung und Empfehlungen

Ihre Begründung, warum Sie bestimmte Finanzhilfen nicht erfassen, ist nicht nachvollziehbar. Unternehmenshilfen vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine haben bestimmte Unternehmen und Wirtschaftszweige begünstigt. Es handelt sich somit um Finanzhilfen. Dass die Hilfen ggf. keine Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre haben, spricht nicht gegen ihre Erfassung im Subventionsbericht. Der Subventionsbericht kann nur dann aussagekräftig sein, wenn er alle Finanzhilfen enthält. Wir weisen darauf hin, dass Sie auch die speziell anlässlich der Finanzkrise im Jahr 2009 gewährten Finanzhilfen im Subventionsbericht ausgewiesen haben. Wenn Sie jetzt die zeitlich begrenzten Finanzhilfen im

¹³ 29. Subventionsbericht, Seite 66.

Zusammenhang mit dem Angriffskrieg gegen die Ukraine nicht erfassen, gibt dies ein verzerrendes Bild der Subventionspolitik der Bundesregierung über die Jahre hinweg.

Die Begründung für die Nichterfassung von Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken ist nicht überzeugend. Auch andere Finanzhilfen, wie z. B. die Zuschüsse an stromintensive Unternehmen, verfolgen das Ziel, dass Unternehmen von einem aus ihrer Sicht wirtschaftlichen Handeln – der Verlagerung der Produktionsstätten – absehen.

Sie haben die Definition von Subventionen im Bereich von Technologie und Innovation nicht konsequent umgesetzt. Wenn Sie mit Programmen Unternehmen begünstigen, müssen diese im Subventionsbericht als Finanzhilfen ausgewiesen werden.

Durch die Zusammenfassung mehrerer Fördermaßnahmen auf einem Datenblatt sind Ihre Angaben nicht mehr aussagekräftig. Zum Teil bleibt sogar unklar, welche Förderprogramme Sie erfassen. Auch fehlen Informationen dazu, ob Sie bei den jeweiligen Förderprogrammen die Subventionspolitischen Leitlinien einhalten.

Sie haben bei neuen Finanzhilfen nicht dargelegt, ob Sie diese durch Einsparungen an anderer Stelle finanzieren. Die entsprechende Vorgabe aus den Subventionspolitischen Leitlinien gilt auch für aus Ihrem Einzelplan oder aus dem KTF finanzierte Finanzhilfen.

Entgegen der Vorgaben des § 12 Absatz 4 StabG haben Sie nicht aufgezeigt, wie Finanzhilfen begrenzt und abgebaut werden können.

Der Subventionsbericht soll insbesondere dem Parlament ein differenziertes und zutreffendes Bild über die Finanzhilfen vermitteln. Nur dann kann es bewerten, ob Finanzhilfen noch (im gegenwärtigen Umfang) notwendig sind oder abgeschafft werden können, um andere Prioritäten für die Verwendung dieser Haushaltsmittel zu setzen oder diese Haushaltsmittel einzusparen. Einer solchen umfassenden und verlässlichen Entscheidungsgrundlage kommt insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltssituation eine besondere Bedeutung zu. Damit der Subventionsbericht diesen Zweck erfüllen kann, müssen Sie sicherstellen, dass er Ihre Finanzhilfen transparent und vollständig darstellt. So sollten Sie über jedes eigenständige Förderprogramm mithilfe eines Datenblatts umfassend informieren. Dabei müssen Sie nachweisen, dass Sie neue Finanzhilfen durch Einsparungen an anderer Stelle finanzieren. Zudem müssen Sie Ihrer Pflicht aus § 12 Absatz 4 StabG nachkommen und Möglichkeiten zur Begrenzung und zum Abbau der Finanzhilfen aufzeigen.

2.6 Stellungnahme des BMWK

Sie haben dargelegt, mit dem Subventionsbericht alle notwendigen Informationen für künftige Haushaltentscheidungen bereitstellen zu wollen. Sie sehen eine besondere Herausforderung darin, den Bericht im Zeitverlauf konsistent und aussagekräftig zu halten. Die unternehmensbezogenen Maßnahmen zur Überwindung der Energiekrise als Finanzhilfen hätten Sie nicht erfasst, da die Beendigung dieser Maßnahmen bereits beschlossen war. Die

Einbeziehung in das reguläre Volumen der Finanzhilfen hätte zu einem einmalig höheren Subventionsvolumen geführt und in den Folgejahren einen Subventionsabbau suggeriert. Die Finanzhilfen im Rahmen der Corona-Pandemie hätten Sie ebenfalls nicht als reguläre Subventionen erfasst.

Unsere Kritik an der Nichterfassung der Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken als Finanzhilfen weisen Sie zurück. Die Ausgleichszahlungen würden die Kraftwerke weder erhalten noch fördern. Vielmehr würden sie für die Einstellung der Kohleverstromung gewährt. Die Förderung des EXIST Forschungstransfers (Phase 2) wollen Sie in den nächsten Subventionsbericht aufnehmen.

Auf Wunsch des BMF hätten Sie Förderprogramme zusammengefasst. Aus Ihrer Sicht spreche nichts dagegen, die Programme wieder einzeln aufzuführen.

Es sei ein komplexer politischer Prozess, über den Abbau von Subventionen zu entscheiden. Beeinflusst werde dieser durch Erkenntnisse der Erfolgskontrolle, ggf. unterstützt durch externe Evaluationen. Letztere leisteten auch oft einen Beitrag zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für einen möglichen weiteren Förderzyklus.

2.7 Abschließende Würdigung

Es besteht weiterhin die Notwendigkeit, auch die krisenbedingten Finanzhilfen vollständig im Zeitverlauf darzustellen. Es ist inkonsistent, die Subventionen zur Überwindung der Finanzkrise als Finanzhilfen zu erfassen, nicht aber die Finanzhilfen während der Corona-Pandemie und der kriegsbedingten Energiekrise.

Im Übrigen ist es nicht praktikabel, krisenbedingte Finanzhilfen von regulären Finanzhilfen abzugrenzen. Dies beginnt bereits damit, den Begriff sowie Anfang und Ende einer Krise definieren zu müssen.

Die Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken sind aus unserer Sicht als Subventionen nach § 12 Absatz 2 StabG einzustufen, da sie private Unternehmen unmittelbar begünstigen.

Weiterhin möchten wir Sie an Ihre gesetzliche Pflicht erinnern, im Subventionsbericht Vorschläge für eine frühere Beendigung oder einen stufenweisen Abbau der Subvention zu machen. Diese kann das Parlament heranziehen, um Prioritäten bei der Veranschlagung der begrenzten Haushaltsmittel zu setzen.

3 Befristung von Finanzhilfen

Nach den Subventionspolitischen Leitlinien sind neue Finanzhilfen nur befristet zu gewähren. Nach Angaben der Bundesregierung soll die Befristung die Grundlage schaffen, Finanzhilfen regelmäßig auf deren Wirksamkeit zu überprüfen und sie ggf. abzuschaffen bzw. neu auszurichten.¹⁴

Für Förderprogramme ergeben sich diese Vorgaben auch aus der Bundeshaushaltsordnung und den dazugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Danach sind Förderrichtlinien als Grundlage für Förderprogramme grundsätzlich zu befristen.¹⁵ Zudem sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen, wozu auch Finanzhilfen bzw. Förderprogramme gehören, Erfolgskontrollen durchzuführen. Erfolgskontrollen dienen dazu festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung und ob sie wirtschaftlich war.¹⁶ Erfolgskontrollen sind bei Maßnahmen, die länger als zwei Jahre andauern, auch begleitend durchzuführen.

Gemäß dem 29. Subventionsbericht sind 109 der von der Bundesregierung gewährten 138 Finanzhilfen (79,0 %) befristet.

3.1 Finanzhilfen des BMWK

Nach dem Subventionsbericht sind 47 der von Ihnen gewährten 57 Finanzhilfen (82 %) befristet bzw. „voraussichtlich“¹⁷ befristet. In vielen Fällen ergibt sich die Befristung aus der Gültigkeitsdauer der Förderrichtlinie. Sie variiert zwischen drei¹⁸ und acht Jahren¹⁹.

Zu 9 der 10 nicht befristeten Finanzhilfen geben Sie im Subventionsbericht Folgendes an:

¹⁴ 29. Subventionsbericht, Seite 15.

¹⁵ Anlage zu VV Nummer 15.7 zu § 44 BHO „Grundsätze für Förderrichtlinien für Zuwendungen zu Projektförderungen“.

¹⁶ VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

¹⁷ Ressourceneffizienz und -substitution (Kapitel 6092 Titel 686 15): „voraussichtlich bis 2030“; Neue Konstruktionstechniken und Werkstoffe für eine emissionsarme Industrie (Kapitel 6092 Titel 686 17): „voraussichtlich bis 2030“.

¹⁸ Z. B. Go-digital (Kapitel 0901 Titel 686 23).

¹⁹ Z. B. Förderung von Maßnahmen der Energieeffizienz und erneuerbarer Energien im Gebäudebereich (Kapitel 6092 Titel 893 10).

- 3 befinden sich noch in der Konzeptionierung bzw. die Befristung ist noch offen.²⁰
- 2 Finanzhilfen sind teilweise befristet.²¹
- 4 Finanzhilfen sind unbefristet.²²

Zu einer weiteren Finanzhilfe fehlt im Subventionsbericht die Angabe, ob sie befristet ist.²³

Ergänzend erläuterten Sie, dass sich Subventionen auf einzelne Unternehmen beziehen und diesen für einen bestimmten Zeitraum, also befristet gewährt werden. Die Grundlagen für diese Subventionen (Förderprogramm/Förderrichtlinie) hätten teilweise längere Laufzeiten.

Ein Teil der Maßnahmen beruht nicht auf Förderrichtlinien, sondern auf Förderbekanntmachungen bzw. Förderaufrufen. In diesen Fällen enthält der Bericht unterschiedliche Einschätzungen zur Befristung. Bei der Finanzhilfe „Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher“²⁴ geben Sie an, dass sie bis zum 31. Dezember 2031 befristet ist.²⁵ Auf Nachfrage erläuterten Sie, dass bis zu diesem Zeitpunkt Mittel ausgezahlt werden könnten. Bei der Finanzhilfe „IPCEI Wasserstoff“ geben Sie dagegen an, dass sie unbefristet ist.²⁶ Auf Nachfrage führten Sie aus, dass die Finanzhilfe auf bereits ausgewählte Projekte begrenzt sei. Wegen des langwierigen europäischen Beihilfeverfahrens könne die Ausfinanzierung der Projekte nicht datiert werden.

Seit wann Sie die Finanzhilfen gewähren, geben Sie im Subventionsbericht nicht an. Ebenso fehlt die Information, ob Sie Förderrichtlinien bereits verlängert haben oder ob eine Fördermaßnahme auf Basis einer neuen Förderrichtlinie fortgeführt wird. Einige der Finanzhilfen gewähren Sie bereits seit vielen Jahren (siehe Tabelle 2).

²⁰ CO₂-Vermeidung und -Nutzung in Grundstoffindustrien (Kapitel 6092 Titel 686 16); Klimaneutrales Schiff (Kapitel 6092 Titel 686 28); IPCEI Mikroelektronik und Kommunikationstechnologien/IPCEI 2 (Kapitel 0901 892 21).

²¹ Nationale Klimaschutzinitiative, Maßnahmen zum nationalen Klimaschutz (Kapitel 6092 Titel 686 05); CIRR-Festzinsprogramm zur Unterstützung deutscher Exporte insbesondere nach Afrika; Deutsches Institut für angewandte Afrikaforschung (Kapitel 0904 Titel 687 05).

²² Die institutionellen Zuwendungen an das RKW Kompetenzzentrum (Kapitel 0902 686 02) und an die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AWV) (Kapitel 0902 Titel 687 05) sowie die Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung für den Mittelstand (Kapitel 0904 687 05) und IPCEI Wasserstoff (Kapitel 6092 Titel 892 02, 892 03 und 892 07).

²³ Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (Kapitel 0902 Titel 882 01). Auf Nachfrage erläuterten Sie, dass die GRW im Grundgesetz verankert und daher nicht befristet sei. Der rechtliche Rahmen für die Durchführung sei der GRW-Koordinierungsrahmen, der aktuell die Förderperiode 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2027 umfasse.

²⁴ Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher (Kapitel 6092 Titel 893 04).

²⁵ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 35.

²⁶ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 27.

Tabelle 2

Beispiele zur Befristung und Dauer von Finanzhilfen

Finanzhilfe	Befristung	Basis der Befristung	Laufzeit (Stand: 2023)
Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) (Kapitel 0901 Titel 683 01) (Datenblatt Nummer 46)	31.12.2024	Förderrichtlinie vom 20.01.2020	15 Jahre (seit 2008)
Zinszuschüsse im Rahmen von ERP-Förderprogrammen (Kapitel 0902 Titel 662 02) (Datenblatt Nummer 51)	30.06.2023	Auftragsschreiben vom 26.06.2020	18 Jahre (seit 2005)

Quelle: 29. Subventionsbericht.

Anmerkung: Die Angaben in fetter Schrift sind im Subventionsbericht nicht enthalten.

3.2 Würdigung und Empfehlungen

Bei den Finanzhilfen, die nicht auf einer Förderrichtlinie beruhen, stellen Sie die Grundlage Ihrer Bewertung nicht immer transparent dar. Dies betrifft z. B. „IPCEI Wasserstoff“ und „Industrielle Fertigung für mobile und stationäre Energiespeicher“. In beiden Fällen haben Sie die Einstufung erst auf Nachfrage begründet. Im nächsten Subventionsbericht sollten Ihre Bewertungen zur Befristung aus den Datenblättern heraus verständlich sein.

Wie lange Sie die Finanzhilfen schon gewähren und wie Sie eine lange Dauer rechtfertigen, ist dem Subventionsbericht nicht zu entnehmen. Obwohl dauerhafte Begünstigungen einzelner Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer wegen der von der Bundesregierung selbst angenommenen schädlichen Folgen für den Markt gerade vermieden werden sollen, halten Sie an einigen Finanzhilfen bereits seit vielen Jahren fest. Dies läuft den Subventionspolitischen Leitlinien zuwider. Es ist unabdingbar, dass Sie solche Finanzhilfen – insbesondere auch vor dem Hintergrund der Haushaltsnöte – umfassend überprüfen und nach Möglichkeit abbauen bzw. abschaffen.

3.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben zugestimmt, dass Ihre Darstellungen im 29. Subventionsbericht zu Befristungen teilweise unklar seien. Unsere Empfehlung, die Formulierungen zu vereinheitlichen, wollen Sie aufnehmen.

Zur Dauer von Finanzhilfen haben Sie ausgeführt, Ihre Förderprogramme beruhten auf Förderrichtlinien oder Förderbekanntmachungen. Die Wirkung eines Förderprogramms auf den Markt würden Sie regelmäßig mit Erfolgskontrollen und unabhängigen Evaluationen untersuchen. Auch Förderprogramme, die langjährig unter einer für die Zielgruppe gut auffindbaren und akzeptierten Bezeichnung existieren, unterlägen einem Förderzyklus. Sie passten diese regelmäßig an aktuelle Bedarfe, politische Schwerpunkte und rechtliche Erfordernisse an.

3.4 Abschließende Würdigung

Ihre Ankündigung, Formulierungen zur Befristung von Finanzhilfen vereinheitlichen zu wollen, begrüßen wir.

Zu unserer Forderung, im Subventionsbericht die Dauer von Finanzhilfen darzustellen, haben Sie sich nicht geäußert. Wir erachten dies nach wie vor für unverzichtbar. Aus dem Bericht muss erkennbar sein, seit wann eine Finanzhilfe dem Grunde nach existiert. Dies ist eine wichtige Information bei der Aufstellung des Bundeshaushalts durch die Bundesregierung und für die Entscheidung über den neuen Haushalt durch den Haushaltsgesetzgeber. Die Kenntnis über die Dauer der Förderung ist essentiell, um entscheiden zu können, für welche Finanzhilfen prioritär Haushaltsmittel veranschlagt werden sollten. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Finanzhilfe bereits seit langer Zeit gewährt wird.

4 Degression von Finanzhilfen

Die Subventionspolitischen Leitlinien verlangen, neue Finanzhilfen grundsätzlich degressiv auszugestalten. Im Subventionsbericht führt die Bundesregierung aus, dass sich bei der Degression von Finanzhilfen verschiedene Ausgestaltungen ergeben könnten:²⁷

1. Degression könne zum einen bedeuten, dass bei (mehrjährigen) Hilfen die Unterstützung für einen bestimmten Subventionsempfänger im Zeitablauf absolut zurückgeht. Mit dieser Form der Degression solle insbesondere einem „Gewöhnungseffekt“ beim Subventionsempfänger entgegengewirkt werden.
2. Degression könne zum anderen aus Sicht des Subventionsgebers bedeuten, dass das Aufkommen für die Hilfen insgesamt im Zeitablauf zurückgeht. Dieses lässt sich auch erreichen, indem – bei konstanter oder sogar steigender Förderhöhe im Einzelfall – die Zahl der Förderfälle abnimmt.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass gegen die degressive Ausgestaltung einer Maßnahme auch fachliche Gründe sprechen könnten, z. B. wenn durch eine Degression die Erreichung des eigentlichen Förderzwecks gefährdet wäre.

Der 29. Subventionsbericht weist von den 138 insgesamt ausgewiesenen Finanzhilfen 16 als degressiv aus. 122 Finanzhilfen sind nicht degressiv ausgestaltet.

4.1 Finanzhilfen des BMWK

Wir hatten bereits im Jahr 2017 festgestellt, dass Sie Ihre Finanzhilfen weit überwiegend nicht degressiv ausgestalten. Wir hatten Sie aufgefordert, bei Finanzhilfen grundsätzlich eine Degression einzuführen. Sie sollten regeln, in welchen Fällen Ausnahmen zulässig sein dürfen. Diese Ausnahmen sollten Sie vor Beginn der Maßnahme begründen und die Gründe dokumentieren. Sie sagten dies zu und wollten einen Leitfaden erstellen, um eine einheitliche Bearbeitung sicherzustellen.²⁸

Im aktuellen Subventionsbericht stufen Sie 7 Ihrer 57 Finanzhilfen als degressiv ein (siehe Tabelle 3).

²⁷ 29. Subventionsbericht, Nummer 173.

²⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung „Beachtung von Vorgaben zur Befristung und Degression in den Subventionspolitischen Leitlinien durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei seinen Förderprogrammen“ vom 10. November 2017, Gz.: III 1 - 2017 - 0653, Nummer 6.

Tabelle 3

Degressive Finanzhilfen des BMWK

	Finanzhilfe	Beschreibung
1	Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitätsanpassungen²⁹ Kapitel 0903 Titel 683 11 (Datenblatt Nummer 24)	Von 1998 bis 2005 haben sich die Bundeshilfen etwa halbiert und ab 2006 noch einmal um rund 80 % abgenommen. Mit der Schließung der letzten beiden Bergwerke zum 31. Dezember 2018 wurde die Subventionierung des Absatzes deutscher Steinkohle beendet. Bis zum Jahr 2022 wurden noch Beihilfen für die Stilllegung der letzten Bergwerke gewährt.
2	Gewährung von Anpassungsgeld (APG) an Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus Kapitel 0903 Titel 698 11 (Datenblatt Nummer 25)	Zur sozialverträglichen Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus erhalten ältere Arbeitnehmer für längstens fünf Jahre eine Überbrückungshilfe bis zum Rentenbeginn. Aufgrund der degressiven Gestaltung der Hilfen zur Förderung des Absatzes entwickelt sich die Zahl der Beschäftigten ebenfalls rückläufig.
3	Beratung Energieeffizienz Kapitel 6092 Titel 686 14 (Datenblatt Nummer 28)	Die Förderung der Energieberatung soll es Unternehmen erleichtern, sich über Maßnahmen zur Energieeinsparung sowie der Nutzung erneuerbarer Energien beraten zu lassen. Der Förderhöchstbetrag wurde abgesenkt.
4	Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen Kapitel 6092 Titel 683 03 (Datenblatt Nummer 30)	Die anteilige Erstattung emissionshandelsbedingter Stromkosten für stromintensive Industrien betrug 2013 - 2015 zunächst 85 %, wurde für 2016 - 2018 auf 80 % und seit 2019 auf 75 % abgesenkt. Die Absenkung erfolgte nach den Vorgaben der EU-Leitlinien zur Strompreiskompensation.
5	Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Landstromversorgung in deutschen Häfen Kapitel 6092 Titel 882 01 (Datenblatt Nummer 39)	Der Bund leistet den Ländern gemäß einer Verwaltungsvereinbarung aus dem Jahr 2020 auf Grundlage von Art. 104b GG Finanzhilfen für Investitionen in die Landstromversorgung. In den Jahren 2020 und 2021 leistete er als Kofinanzierung 75 % der über das Bundesland gewährten Förderung, 2022-2024 50 % des Förderbetrages.
6	Beteiligung am Innovationsrisiko von Technologieunternehmen Kapitel 0910 Titel 662 01 (Datenblatt Nummer 48)	Das Programm war bis zum November 2004 befristet. Seit 2004 werden nur noch Altzusagen und Schadensfälle ausfinanziert.
7	Zuschüsse zum Kauf elektrisch betriebener Fahrzeuge (Umweltbonus) Kapitel 6092 Titel 893 01 (Datenblatt Nummer 86)	Zuschuss an Privatpersonen, bis zum 31. August 2023 auch an Unternehmen, zum Kauf und zum Leasing elektrisch betriebener Fahrzeuge. Die Höhe des Zuschusses reduziert sich jährlich. Die Förderung endet am 31. Dezember 2024.

Quelle: 29. Subventionsbericht.

²⁹ Titel 683 11 in Kapitel 0903 des Einzelplans 09 ist im Jahr 2024 entfallen. Im KTF weiterhin enthalten sind die „Ausgleichszahlungen für Betreiber von Kohlekraftwerken“ (Kapitel 6092 Titel 697 01).

Dem Subventionsbericht ist nicht zu entnehmen, warum Sie die weitaus meisten Ihrer Finanzhilfen nicht degressiv ausgestalten. Auch in den uns vorliegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen haben Sie dies nicht begründet. Zu sechs von uns ausgewählten Finanzhilfen haben wir Sie gebeten darzulegen, warum diese nicht degressiv ausgestaltet sind. Sie begründeten dies damit, dass eine Degression nicht zweckmäßig sei, weil sich die Finanzhilfen z. B. am Finanzierungsbedarf der Einzelprojekte orientieren oder sich die förderfähigen Kosten erhöht hätten.

4.2 Würdigung und Empfehlungen

Sie missachten die Selbstverpflichtung der Bundesregierung, Finanzhilfen grundsätzlich degressiv auszugestalten. Laut Subventionsbericht ist nur ein Zehntel Ihrer Finanzhilfen degressiv ausgestaltet. Damit stellen Sie das vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis aus den Subventionspolitischen Leitlinien „auf den Kopf“. Auch drohen durch die fehlende Degression Wettbewerbsverzerrungen und eine verfestigte Subventionsmentalität. Sie lassen die Möglichkeit ungenutzt, durch degressiv ausgestaltete Finanzhilfen dringend benötigte Handlungsspielräume im Bundeshaushalt zu eröffnen. Warum Sie die große Mehrzahl Ihrer Finanzhilfen nicht degressiv ausgestaltet haben, haben Sie weder im Subventionsbericht noch in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begründet. Ihre Zusage im Zusammenhang mit unserer Prüfung aus dem Jahr 2017 haben Sie nicht umgesetzt.

Zur Förderung der Energieeffizienzberatung (Nummer 3 in Tabelle 3) merken wir an, dass wir die Reduzierung des Höchstbetrags nicht als degressive Ausgestaltung der Förderung ansehen. Weder führt diese Reduzierung automatisch zu einem degressiven Verlauf der Förderung insgesamt, noch erhält ein einzelner Subventionsempfänger während einer Förderung sukzessive weniger Mittel. Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass zwei der von Ihnen im Subventionsbericht als degressiv bezeichneten Finanzhilfen bereits beendet sind (Nummern 1 und 6 in Tabelle 3).

Sie sollten sicherstellen, dass Finanzhilfen degressiv ausgestaltet sind. Ausnahmen von der Regel sollten Sie in jedem Einzelfall nachvollziehbar begründen.

4.3 Stellungnahme des BMWK

Sie haben eingeräumt, dass die Gründe für oder gegen eine degressive Ausgestaltung eines Förderprogramms oftmals weder im Subventionsbericht noch in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu Fördermaßnahmen dokumentiert sind. Sie wollen die Gründe künftig dokumentieren. Hierzu wollen Sie die ressortspezifische Arbeitshilfe zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von Fördermaßnahmen und die zugehörige verbindliche Formatvorlage überarbeiten und den Aspekt der Degression aufnehmen.

4.4 Abschließende Würdigung

Sie sind in Ihrer Stellungnahme nicht auf die Gründe eingegangen, warum Sie die große Mehrzahl Ihrer Finanzhilfen nicht degressiv ausgestalten. Wir halten daran fest, dass Finanzhilfen den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien folgend grundsätzlich degressiv auszugestalten sind. Nicht degressive Finanzhilfen dürfen nicht der Regelfall, sondern müssen die Ausnahme sein. Wir erwarten, dass Sie Ihre Zusage aus dem Jahr 2017, die Gründe für eine Degression zu dokumentieren, nach Ihrer erneuten Zusage nun tatsächlich umsetzen.

5 Erfassung der Klimawirkungen von Finanzhilfen

Im Bundes-Klimaschutzgesetz ist festgelegt, dass Deutschland ab dem Jahr 2045 klimaneutral sein soll. Zunächst sollen die Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2030 um 65 % im Vergleich zum Jahr 1990 zurückgehen. Im Klimaschutzprogramm 2023 hat die Bundesregierung angekündigt, ein Reformkonzept vorzulegen, um klimaschädliche Subventionen abzubauen oder im Sinne einer weniger schädlichen Klimawirkung umzugestalten. U. a. will sie auch einen einheitlichen Definitionsrahmen für klimaschädliche Subventionen vereinbaren sowie die Berichterstattung über klimaschädliche Subventionen fortentwickeln. Darüber hinaus plant die Bundesregierung, klimaschädliche Subventionen und subventionsähnliche Tatbestände in ihrem Klimaschutzbericht 2023 darzustellen.³⁰

Seit dem Jahr 2015 sehen die Subventionspolitischen Leitlinien eine Nachhaltigkeitsprüfung vor. Die Ressorts sollen die langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen der jeweiligen Subvention betrachten, etwa in Bezug auf wirtschaftlichen Wohlstand und Zukunftsvorsorge, Klimaschutz und Ressourcenschonung oder Beschäftigungssicherung. Grundlage der Nachhaltigkeitsprüfung ist die „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021“ einschließlich der dort definierten Ziele und Indikatoren.

5.1 Angaben im 29. Subventionsbericht

Im 29. Subventionsbericht sollten alle Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hinsichtlich der Klimawirkung bewertet werden. Damit sollte auch dem Beschluss des Prüfungsausschusses (siehe Tz. 1.4) Rechnung getragen werden. Die Maßnahmen sollten in klimafreundliche, klimaschädliche und klimapolitisch nicht relevante Tatbestände gruppiert werden.³¹ Als Maßstab für klimafreundliche Maßnahmen dient im Wesentlichen das SDG 13 Klimaschutz mit dem Indikatorenbereich 13.1.a (Klimaschutz/Treibhausgase reduzieren).

³⁰ 29. Subventionsbericht, Seite 16.

³¹ 29. Subventionsbericht, Seite 73.

SDG 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seine Auswirkungen ergreifen

- SDG 13.1.a: Klimaschutz/Treibhausgase reduzieren
- Indikator: Treibhausgasemissionen
- Ziele: Minderung um mindestens 40 % bis 2020, um mindestens 65 % bis 2030, jeweils gegenüber 1990; Erreichung von Treibhausgasneutralität bis 2045

Im 29. Subventionsbericht führt die Bundesregierung aus, dass sich 83 der 138 Finanzhilfen (60,1 %) mit einem Finanzvolumen von 39,0 Mrd. Euro (86,3 % des Gesamtvolumens der Finanzhilfen) positiv auf den Klimaschutz auswirken. Bei den Steuervergünstigungen seien dies 25 von 108 Steuervergünstigungen mit einem Volumen von 5,7 Mrd. Euro (16,8 % des Gesamtvolumens). Eine „teilweise negative Wirkung“ der insgesamt 246 Subventionen sieht die Bundesregierung bei keiner Finanzhilfe und lediglich bei 12 Steuervergünstigungen in Höhe von 6 Mrd. Euro. Hierbei handele es sich um Maßnahmen, die sich positiv auf das SDG 8 „Wachstum, Vollbeschäftigung und Arbeit für alle“ auswirken.³²

Nach Ihren Angaben sind 32 der 57 Finanzhilfen Ihres Hauses (tendenziell) klimafreundlich, 25 klimaneutral und keine klimaschädlich. Bei 8 der 32 (tendenziell) klimafreundlichen Maßnahmen (25 %) geben Sie die erwarteten oder erreichten Treibhausgaseinsparungen an. Zum Beispiel soll die Maßnahme „Beratung Energieeffizienz“ jährlich 400 000 Tonnen CO₂-Äquivalente einsparen.³³ Bei anderen Maßnahmen begründen Sie die Klimafreundlichkeit wie folgt:

- Die „Gewährung von Anpassungsgeld an Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus“ (Kapitel 0903 Titel 698 11) sei als Teil des Ausstiegs aus der Steinkohleförderung zu sehen und deshalb klimafreundlich. Die Maßnahme betreffe den Indikatorenbereich 1.1a (Armut begrenzen). Den Indikatorenbereich 13.1.a nennen Sie nicht.³⁴
- Mit der Maßnahme „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“ (Kapitel 6092 Titel 683 03) möchten Sie vermeiden, dass die Unternehmen ihre Produktion in Länder außerhalb der Europäischen Union mit niedrigeren Umweltschutz- und Energieeffizienzstandards verlagern (Carbon Leakage). Da die Beihilfe für die wichtigsten Produktgruppen auf der Grundlage produktbezogener Stromeffizienzbenchmarks berechnet werde, gebe es keine Anreize zur Erhöhung des Stromverbrauchs. Die Maßnahme leiste einen Beitrag zum Indikatorenbereich 13.1.a (Klimaschutz, Treibhausgase reduzieren). Eine Quantifizierung von Carbon Leakage und der Umwelteffekte sei jedoch bislang nicht möglich.³⁵
- Mit dem Förderprogramm „Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“ (Kapitel 0901 Titel 683 01) gewähren Sie u. a. Zuschüsse zu Forschungs- und Entwicklungsprojekten von Unternehmen. Zwar sei das Förderprogramm nicht direkt dem

³² 29. Subventionsbericht, Seite 72.

³³ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 28.

³⁴ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 25.

³⁵ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 30.

Indikatorenbereich 13.1.a zuzuordnen. Ein Drittel der geförderten Projekte habe aber einen Bezug zum Thema Nachhaltiges Wirtschaften.³⁶

5.2 Bericht des Umweltbundesamtes

Das Umweltbundesamt (UBA) aktualisierte im Jahr 2021 seinen Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“. Darin stuft es Subventionen als umweltschädlich ein, die sich nach seiner Einschätzung negativ auf Klima, Luft, Boden, Wasser und Artenvielfalt auswirken, umweltbezogene Gesundheitsbelastungen hervorrufen oder den Rohstoffverbrauch begünstigen. Es bewertete alle von ihm identifizierten umweltschädlichen Subventionen als direkt oder indirekt klimaschädlich. Über drei Viertel der umweltschädlichen Subventionen gingen durch Primäreffekte direkt zu Lasten des Klimas, insbesondere durch die Subventionierung fossiler Energieträger. Das UBA versteht den Begriff Subventionen weiter als die Bundesregierung. Es berücksichtigt Subventionen, die im Subventionsbericht nicht erfasst sind.³⁷

Nach Angaben des UBA waren 41 Subventionen im Umfang von 65,4 Mrd. Euro im Jahr 2018 umweltschädlich.³⁸

Das UBA führte verschiedene Finanzhilfen aus Ihrem Zuständigkeitsbereich auf. Beispielsweise zählt es zu den umweltschädlichen Subventionen:

- Anpassungsgelder des Bundes für Arbeitnehmer des Steinkohlebergbaus von 90,4 Mio. Euro im Jahr 2018 als Teil der Steinkohlesubventionen.³⁹
- Zusagen zu Ausgleichszahlungen für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken von insgesamt 4,35 Mrd. Euro als Teil der Braunkohlesubventionen.⁴⁰
- Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich emissionshandelsbedingter Strompreiserhöhungen von 219 Mio. Euro, die Kompensation laufe der Wirkungsweise des Emissionshandels zuwider.⁴¹
- Besondere Ausgleichsregelungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) zur Entlastung u. a. von stromkostenintensiven Unternehmen sowie Betreibern von Schienenbahnen von 5,4 Mrd. Euro im Jahr 2018.⁴²
- Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW): Maßnahmen zur Förderung von Industrie- und Gewerbegebiete gingen häufig mit der Neuinanspruchnahme von Flächen einher. Wegen der Vielzahl von förderfähigen Maßnahmen

³⁶ 29. Subventionsbericht, Anlage 7, Datenblatt Nummer 46.

³⁷ 29. Subventionsbericht, Seite 145 „Abgrenzung zum Subventionsbegriff des Umweltbundesamts“.

³⁸ UBA, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 98, 101 ff.

³⁹ UBA, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 35.

⁴⁰ UBA, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 38.

⁴¹ UBA, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 43.

⁴² UBA, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 44 f.

könnten die Ausgaben aber nicht pauschal als umweltschädliche Subventionen qualifiziert werden.⁴³

5.3 Würdigung und Empfehlungen

Die Bundesregierung hat den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zur Darstellung der Klimawirkung von Subventionen unzureichend umgesetzt. Bislang fehlt ein klarer Maßstab, um die Klimawirkung von Subventionen zu bewerten.

Der Subventionsbericht suggeriert, dass nur 12 der 246 Subventionen (4,9 %) mit einem Anteil von 9,1 % am Gesamtfinanzvolumen eine negative Wirkung auf den Klimaschutz haben. Der erfasste Anteil klimaschädlicher Subventionen ist zum einen so gering, weil bestimmte Subventionen nicht erfasst werden. Zum anderen fokussiert die Bundesregierung im Subventionsbericht auf vermeintlich klimafreundliche Wirkungen der Subventionen. Klimaschädliche Wirkungen stellt sie im Subventionsbericht nur eingeschränkt dar. Dabei ist die Bundesregierung selbst der Auffassung, dass klimaschädliche Subventionen eindeutig definiert und hervorgehoben werden müssen.

Bei der Analyse der Finanzhilfen Ihres Hauses haben wir festgestellt, dass Sie die Finanzhilfen nicht einheitlich und nachvollziehbar bewerten. So fehlen bei 75 % der von Ihnen als (tendenziell) klimafreundlich bewerteten Finanzhilfen Angaben zu erwarteten oder erreichten Treibhausgasreduzierungen. Für einige dieser Maßnahmen haben Sie sich nicht einmal das Ziel gesetzt, Treibhausgase gemäß Indikatorenbereich 13.1.a einzusparen, z. B. bei der Finanzhilfe „Gewährung von Anpassungsgeld (APG) an Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus“. Es mag offenbleiben, ob diese Maßnahme klimaschädlich ist, wie sie das UBA bewertet.⁴⁴ Da sie keine Treibhausgase mindert, ist sie jedenfalls nicht klimafreundlich. Auch Ihre Einordnung der Finanzhilfe „Zuschüsse an stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen“ als klimafreundlich ist nicht nachvollziehbar. Auch hier werden keine Treibhausgasreduzierungen unmittelbar angestoßen. Sie selbst räumen ein, dass eine Quantifizierung von Carbon Leakage und der Umwelteffekte nicht möglich ist. Entsprechende Feststellungen hat der Bundesrechnungshof veröffentlicht.⁴⁵ Beim Förderprogramm ZIM soll es Ihrer Auffassung nach sogar ausreichen, dass ein Drittel der Projekte dem Indikatorenbereich 13.1.a zugeordnet wird, um es insgesamt als tendenziell klimafreundlich einzustufen. Dies halten wir für eine deutliche Überdehnung.

Sie sollten eine einheitliche Methodik zur Bewertung der Klimawirkung erarbeiten: Diese sollte von allen Ressorts stringent verwendet und von Ihnen – als für den Klimaschutz

⁴³ UBA, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, aktualisierte Ausgabe 2021, Seite 83 f.

⁴⁴ In seiner Stellungnahme vom 21. März 2024 erklärte das BMWK, dass es die Einschätzung des UBA nicht nachvollziehen könne. Im Übrigen widerspreche die Erfassung des Anpassungsgeldes als Finanzhilfe der Systematik des Subventionsberichts und solle zukünftig entfallen.

⁴⁵ Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz über die Prüfung „Ausgestaltung des Emissionshandels“, Teil I: Nationaler Emissionshandel, vom 22. April 2022, Gz.: III 1 - 2020 - 0119/I.

zuständiges Ministerium – entwickelt werden. Es liegt nahe, die Treibhausgasreduzierungen als Maßstab für klimafreundliche Maßnahmen konsequent zu nutzen. Diese müssen für Klimaschutz-Fördermaßnahmen ohnehin bei der Aufstellung des neuen Bundeshaushalts ausgewiesen werden. Auch bei der jährlichen Berichterstattung zum KTF muss diese Information angegeben werden.

Daneben müssen Sie festlegen, wann Maßnahmen als klimaneutral und wann als klimaschädlich gelten. Zudem sind Zielkonflikte darzustellen und bei der Bewertung der Klimawirkung einzelner Subventionen zu berücksichtigen.

5.4 Stellungnahme des BMWK

Sie haben anerkannt, dass die Bewertung der Klimawirkung von Subventionen kontinuierlich verbessert werden müsse. Unabhängig von der jeweiligen rechtlichen oder politischen Grundlage müsse die Berichterstattung möglichst übergreifend und widerspruchsfrei gedacht werden.

Im Klimaschutzbericht 2023 werde die Bundesregierung klimaschädliche Subventionen und klimaschädliche subventionsähnliche Tatbestände zusammenstellen. Dies diene der Umsetzung der Beschlüsse aus dem Klimaschutzprogramm 2023 und sei im 29. Subventionsbericht vorgesehen. Der Klimaschutzbericht 2023 solle auch die Treibhausgasreduzierungen der zusammengestellten Maßnahmen quantifizieren. Es sei beabsichtigt, den Bericht zeitnah zu veröffentlichen.

5.5 Abschließende Würdigung

Wir haben Ihre Ausführungen zur Kenntnis genommen. Wir erwarten, dass Sie – als für den Klimaschutz zuständiges Ministerium – eine einheitliche Methodik zur Bewertung der Klimawirkung von Subventionen erarbeiten. Die Methodik sollte für alle Ressorts gelten und bis zum nächsten Subventionsbericht vorliegen. Sie sollten klimafreundliche, klimaneutrale und klimaschädliche Finanzhilfen im Subventionsbericht klar ausweisen. Ein Verweis auf den Klimaschutzbericht genügt nicht.

6 Zusammenfassendes Fazit

Im 29. Subventionsbericht berichtet die Bundesregierung über 138 Finanzhilfen. Für die Finanzhilfen waren 10,5 Mrd. Euro im Jahr 2019 veranschlagt, fünf Jahre später – im Jahr 2023 – waren es 45,2 Mrd. Euro. Ihr Haus ist für 57 Finanzhilfen (41,3 %) mit einem Finanzvolumen von 32,4 Mrd. Euro zuständig. Damit beträgt Ihr Anteil an den für Finanzhilfen veranschlagten Haushaltsmitteln 71,7 %.

Unsere Prüfungsfeststellungen verdeutlichen, dass Sie die Subventionspolitischen Leitlinien weiterhin nicht beachten. Verschiedene Maßnahmen weisen Sie im Subventionsbericht nicht als Finanzhilfen aus. Zudem fehlt es an der degressiven Ausgestaltung. Den Grundsatz der Befristung halten Sie zwar formal ein. Jedoch verlängerten Sie einige Finanzhilfen wiederholt und gewähren sie bereits seit vielen Jahren. Dies führt im Ergebnis zu einer weiteren „Versteinerung“ des Haushalts. Wie die Prüfungsergebnisse zudem zeigen, hat die Bundesregierung auch den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses zur Darstellung der Klimawirkung von Subventionen unzureichend umgesetzt. So fehlt ein klarer Maßstab, um die Klimawirkung von Subventionen zu bewerten.

Die subventionspolitischen Leitlinien sollten vor diesem Hintergrund verbindlich ausgestaltet werden, um die erforderlichen haushaltspolitischen Spielräume wieder zu gewinnen. Die mögliche Größenordnung wird deutlich, wenn man die Entwicklung der Ausgaben für Finanzhilfen insgesamt betrachtet: Die veranschlagten Haushaltsmittel für Finanzhilfen auf Bundesebene sind in den letzten fünf Jahren um knapp 35 Mrd. Euro gestiegen.

Ehmann

Schmidt-Wegner

Beglaubigt: Rogall, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.