Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

Steuerliche Vergünstigungen bei der Kraftfahrzeugsteuer

Teil 1: Steuerliche Vergünstigungen regelmäßig überprüfen

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.: VIII 2 - 2020 - 0194/1 Bonn, den 14. Dezember 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Gegenstand und Umfang der Prüfung	8
2	Fahrzeugbestand und Steueraufkommen	8
3	Rechtsgrundlagen	10
3.1	Grundsätze bei der Besteuerung von Kraftfahrzeugen	10
3.2	Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung	10
4	Vorgaben der Bundesregierung	11
5	Feststellungen	12
5.1	Jährliche Steuermindereinnahmen betragen rund 1 Mrd. Euro	12
5.2	Das BMF sah keine Veranlassung, Steuervergünstigungen regelmäßig zu überprüfen	12
5.3	Ergebnisse der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ blieben folgenlos	13
5.4	Forschungsgutachten bewertet KraftSt-Vergünstigungen kritisch	14
5.5	Subventionsbericht ohne Ausblick auf Änderungen	18
6	Würdigung und Empfehlungen	20
6.1	Steigende Steuermindereinnahmen stoppen	20
6.2	Steuervergünstigungen regelmäßig überprüfen, Dauerförderungen beenden	20
6.3	Untersuchungsergebnisse der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ beachten	21
6.4	Forschungsgutachten auswerten, Handlungsempfehlungen umsetzen	22
6.5	Beibehalten kritischer KraftSt-Vergünstigungen im Subventionsbericht begründen	23

7 Stellungnahme des BMF 23

8 Abschließende Würdigung 25

Abkürzungsverzeichnis

B

BGBl. *Bundesgesetzblatt*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BT-Drs. *Bundestagsdrucksache*

F

FiFo-Institut *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*

G

ggf. *gegebenenfalls*

K

KBA *Kraftfahrt-Bundesamt*
KraftSt *Kraftfahrzeugsteuer*
KraftStG *Kraftfahrzeugsteuergesetz*

L

Lkw *Lastkraftwagen*

M

Mio. *Millionen*
Mrd. *Milliarden*

N

Nr. *Nummer*

P

Pkw *Personenkraftwagen*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*
RFH *Reichsfinanzhof*
RGBl. *Reichsgesetzblatt*

S

StabG *Stabilitätsgesetz*
Steuerpolitisches Konzept *Steuerpolitisches Konzept der Bundesregierung*
Subventionsbericht *Subventionsbericht der Bundesregierung*
Subventionspolitische Leitlinien *Subventionspolitische Leitlinien der Bundesregierung*

T

Tz. *Textziffer*

0 Zusammenfassung

Mit Wirkung vom 1. Juli 2009 ging die Ertrags- und Verwaltungshoheit der Kraftfahrzeugsteuer (KraftSt) von den Ländern auf den Bund über. Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die neu gewonnenen Kompetenzen genutzt hat, um die teilweise seit Jahrzehnten bestehenden Vergünstigungen bei der KraftSt auf den Prüfstand zu stellen. In dieser ersten Teilprüfungsmitteilung berichtet er über die Ausnahmen von der KraftSt-Besteuerung/Regelbesteuerung sowie über die Evaluierung der Vergünstigungen.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMF stellt der Bundesrechnungshof abschließend Folgendes fest:

0.1 Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) weist zum 1. Januar 2021 den Bestand an Kraftfahrzeugen mit amtlichen Kennzeichen und Kraftfahrzeuganhängern mit 67 Millionen aus. Das KraftSt-Aufkommen für 2020 betrug 9,5 Mrd. Euro (Tz. 2).

0.2 Seit dem Bestehen der Kraftfahrzeugbesteuerung gibt es Vergünstigungen für bestimmte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugnutzungen. Sie sind mit wenigen Ausnahmen unbefristet (Tz. 3).

0.3 Nach den Subventionspolitischen Leitlinien werden im Subventionsbericht der Bundesregierung (Subventionsbericht) alle Subventionen grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert. Nach dem Steuerpolitischen Konzept sollen Subventionen grundsätzlich keine dauerhafte Förderung begründen. Steuerliche Ausnahmetatbestände sind regelmäßig zu überprüfen und ggf. abzubauen (Tz. 4).

0.4 Die Anzahl und der Umfang von Vergünstigungen bei der KraftSt sind im Laufe der Jahre kontinuierlich gestiegen. Mittlerweile gibt es für rund 10 % des gesamten Fahrzeugbestandes Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung. Dies führt zu jährlichen Steuermindereinnahmen von mehr als 1 Mrd. Euro (Tz. 5.1).

0.5 Das BMF führte keine regelmäßige Überprüfung sämtlicher steuerlicher Ausnahmetatbestände durch. Weder plante es Änderungen bei den KraftSt-Vergünstigungen, noch sah es einen Bedarf oder eine Möglichkeit, Änderungen in Angriff zu nehmen (Tz. 5.2).

0.6 Die Projektgruppe „KraftSt Zoll“ hatte vor der Übernahme der KraftSt-Verwaltung durch den Zoll zum 1. Juli 2014 das KraftSt-Recht mit dem Ziel untersucht, die größtmögliche Effektivität und Verwaltungsökonomie beim künftigen Gesetzesvollzug zu erlangen. Im Ergebnis hat sie die Streichung mehrerer Vergünstigungen empfohlen oder als prüfungswürdig angesehen. Alle beanstandeten Regelungen bestehen unverändert fort. Das BMF hat eine Evaluierung dieser Vorschriften ohne gesetzlichen Auftrag abgelehnt (Tz. 5.3).

0.7 Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) hat fünf KraftSt-Vergünstigungen evaluiert. Die Gutachter haben die Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Bereich der Land- und Forstwirtschaft mit „schwach“ und vier Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr mit „ausreichend“ bewertet. Das BMF hat die Befunde der Gutachter als ernüchternd eingeschätzt, die Bewertung „ausreichend“ sei als „eben noch bestanden“ definiert. Eine abschließende Bewertung des FiFo-Gutachtens hatte das BMF dem Bundesrechnungshof bis zum Abschluss der Erhebungen nicht vorgelegt (Tz. 5.4).

0.8 Die fehlende Auseinandersetzung mit den kritisch evaluierten Steuervergünstigungen im 27. Subventionsbericht war Gegenstand der Beratungen im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss). Er hatte das BMF aufgefordert, eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen aufgrund vorliegender Evaluierungsergebnisse geändert oder abgeschafft werden könnten. Im 28. Subventionsbericht fehlen erneut die schlechten Gesamtbewertungen des FiFo-Instituts und eine kritische Auseinandersetzung mit den Empfehlungen der Gutachter. Drei Steuervergünstigungen zur Entlastung des Güterverkehrs hat das BMF nicht mehr im Subventionsbericht aufgeführt (Tz. 5.5).

0.9 Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF,

- alle noch nicht evaluierten Subventionen schrittweise auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit zu überprüfen. Nicht zielführende Regelungen müssten abgebaut, Dauerförderungen beendet werden;

- die von der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ untersuchten Regelungen zu überprüfen und dabei deren Erkenntnisse zu beachten;

- die Evaluierungsergebnisse des FiFo-Instituts abschließend zu bewerten und konkrete Schritte zur Umsetzung der FiFo-Empfehlungen einzuleiten;

- in künftigen Subventionsberichten bei kritischen Evaluierungsergebnissen das Festhalten an Subventionen substantiell zu begründen und alle finanzwissenschaftlich eindeutig als Steuervergünstigungen identifizierte Regelungen aufzuführen (Tz. 6).

0.10 Das BMF teilte mit, es könne nicht isoliert über den Bestand von Steuervergünstigungen befinden. Ohne die Mitwirkungsbereitschaft der Fachressorts scheide eine Gesetzesinitiative zur Änderung oder Abschaffung von KraftSt-Vergünstigungen aus. Eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung von Subventionen ergebe sich aus den Leitlinien zur Subventionspolitik. Ziel sei, einmal pro Legislaturperiode ein Forschungsvorhaben zur Evaluierung finanziell bedeutender Steuervergünstigungen in Auftrag zu geben. Auch sollten Vergünstigungen mit umwelt- und klimaschädlichen Nebenwirkungen nach dem Klimaschutzplan 2050 und dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 überprüft werden. Das BMF wertete das FiFo Gutachten als Beitrag zu

einer evidenzbasierten Finanzpolitik. In Vorbereitung des 28. Subventionsberichts habe es die fachlich verantwortlichen Ressorts gebeten, eine substantielle Begründung für ein Festhalten an den evaluierten Vergünstigungen darzulegen. Die Wiederaufnahme von drei KraftSt-Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr in den Subventionsbericht lehnte das BMF ab (Tz. 7).

0.11 Der Bundesrechnungshof sieht die Verantwortung für das KraftSt-Recht beim BMF. Er weist darauf hin, dass die regelmäßige Evaluierung kein Selbstzweck ist. Angesichts der jährlichen Mindereinnahmen bei der KraftSt von 1 Mrd. Euro muss das BMF endlich den Abbau von Subventionen vorantreiben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF

- alle bestehenden KraftSt-Vergünstigungen unter Beachtung vorliegender interner und externer Evaluierungsergebnisse überprüft und

- die Initiative zur Abschaffung derjenigen Vergünstigungen ergreift, die den Anforderungen einer effizienten, nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuersystems nicht entsprechen.

Darüber hinaus sieht der Bundesrechnungshof die Entlastung des Güterverkehrs als echte Steuersubvention an. Er erwartet, dass das BMF

- drei KraftSt-Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr mit jährlichen Steuermindereinnahmen von 190 Mio. Euro in dem kommenden (29.) Subventionsbericht wieder aufnimmt (Tz. 8).

1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

Mit Wirkung vom 1. Juli 2009 ging die Ertrags- und Verwaltungshoheit der KraftSt von den Ländern auf den Bund über.[1] Hintergrund für die Neuregelung war, dass die bisherige Kompetenzverteilung auf Bund und Länder „die Fortführung und Entwicklung eines in sich geschlossenen, in seinen einzelnen Elementen abgestimmten Konzepts zur Verkehrsbesteuerung“ erschwerte. Durch den Übergang sollte der Bund in die Lage versetzt werden, die KraftSt künftig eigenverantwortlich zu modernisieren und nachhaltig aufkommensstabil zu gestalten.[2] Die Verwaltungskompetenz des Bundes sollte auch eine gleichmäßige, effektive und effiziente Erhebung der KraftSt ermöglichen.

Wir untersuchten, ob das BMF die neu gewonnenen Kompetenzen genutzt hat, um die teilweise seit Jahrzehnten bestehenden Vergünstigungen bei der KraftSt auf den Prüfstand zu stellen. Dazu haben wir im BMF örtlich erhoben.

Unsere Prüfungserkenntnisse stellen wir in zwei Prüfungsmitteilungen dar. In diesem ersten Teil berichten wir über die Grundsätze der Kraftfahrzeugbesteuerung, die Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung sowie über die Evaluierung der Vergünstigungen. In einer weiteren Prüfungsmitteilung (Teil 2) greifen wir einzelne Ausnahme-Regelungen des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG) gesondert auf.

Unsere Feststellungen zu Teil 1: „Steuerliche Vergünstigungen regelmäßig überprüfen“ fassten wir in der Prüfungsmitteilung vom 29. Juni 2021 zusammen. Hierzu nahm das BMF mit Schreiben vom 28. September 2021 Stellung. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme stellen wir unser Prüfungsergebnis nachfolgend abschließend fest.

2 Fahrzeugbestand und Steueraufkommen

Das Zentrale Fahrzeugregister beim KBA weist zum 1. Januar 2021 den Bestand an Kraftfahrzeugen mit amtlichen Kennzeichen (einschließlich Versicherungskennzeichen) und Kraftfahrzeuganhängern mit insgesamt rund 67 Millionen aus (siehe nachfolgende Tabelle 1). Die Daten stammen aus Meldungen der Zulassungsbehörden und Haftpflichtversicherungen und enthalten alle nach der Fahrzeug-Zulassungsverordnung in Deutschland zugelassenen bzw. angemeldeten Fahrzeuge mit zugeteilten Kennzeichen.[3]

Die Entwicklung des Fahrzeugbestandes bedingt in etwa die Höhe der KraftSt-Einnahmen. Nachdem die Einnahmen ab dem Jahr 2010 bei jährlich rund 8,5 Mrd. Euro stagnierten, war

---

1 Artikel 106 Absatz 1 und Artikel 108 Absatz 1 Grundgesetz, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. März 2009, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I 606.

2 Begründung zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Januar 2009; Bundestagsdrucksache (BT-Drs. 16/11741.

3 Ohne Fahrzeuge der Bundeswehr sowie Fahrzeuge mit roten bzw. mit Kurzzeit- und Ausfuhrkennzeichen.

ab dem Jahr 2015 wieder ein fortwährender Anstieg zu verzeichnen. Für das Jahr 2020 betrug das KraftSt-Aufkommen rund 9,5 Mrd. Euro (s. nachfolgende Tabelle 2).

Tabelle 1

Entwicklung des Fahrzeugbestandes

Fahrzeugarten	Bestand am 1. Juli 1960, am 1. Januar 2019 – 2021 *in Millionen*[4]			
	1960	2019	2020	2021
Kraftfahrzeuge mit amtlichen Kennzeichen	8,0	57,3	58,2	59,0
davon[5]				
• Pkw	4,5	47,1	47,7	48,2
• Lkw	0,7	3,1	3,3	3,4
• Zugmaschinen	0,9	2,2	2,3	2,3
Kraftfahrzeuganhänger	0,4	7,5	7,7	7,9
Kraftfahrzeuge und Anhänger insgesamt	**8,4**	**64,8**	**65,8**	**66,9**

Quelle: Fahrzeug-Bestand KBA, www.kba.de.

Tabelle 2

Entwicklung des KraftSt-Aufkommens

KraftSt-Aufkommen *in Mio. Euro*			
1960	2018	2019	2020
754	9 047	9 372	9 526

Quellen:

Steueraufkommen im Jahr 1960: Strodthoff Kommentar zum KraftStG, Einführung Tz. 3a.

Steueraufkommen der Jahre 2018, 2019, 2020: BMF, www.bundesfinanzministerium.de.

[4] Hinweis auf Rundungsdifferenzen.

[5] Fahrzeugklassen nur in Auszügen aufgeführt, ohne Krafträder, Kraftomnibusse und sonstige Kraftfahrzeuge.

3 Rechtsgrundlagen

3.1 Grundsätze bei der Besteuerung von Kraftfahrzeugen

Gemäß § 1 Absatz 1 KraftStG unterliegt der KraftSt das Halten von inländischen Fahrzeugen zum Verkehr auf öffentlichen Straßen, das Halten von ausländischen Fahrzeugen, solange sie sich im Inland befinden, die widerrechtliche Benutzung von Fahrzeugen sowie die Zuteilung von Oldtimer-Kennzeichen und roten Kennzeichen. Der Tatbestand, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft, ist also in erster Linie das Halten eines Kraftfahrzeugs zum Verkehr auf öffentlichen Straßen (Steuergegenstand), was gleichbedeutend ist mit dem Recht zur Benutzung des Fahrzeugs.[6] Das Benutzungsrecht wird im Regelfall durch die förmliche Zulassung erworben, bei zulassungsfreien Fahrzeugen durch einfache Betriebserlaubnis.[7]

Steuerschuldner bei einem inländischen Fahrzeug ist die Person, für die das Fahrzeug zum Verkehr zugelassen ist. Bei einem ausländischen Fahrzeug ist die Person Steuerschuldner, die das Fahrzeug im Inland benutzt (§ 7 KraftStG).

Die KraftSt wird je nach Fahrzeugart (z. B. Pkw und Krafträder) und erstmaliger Zulassung (bis zum 30. Juni 2009 oder ab dem 1. Juli 2009) unterschiedlich bemessen. Dazu werden einzelne oder mehrere Kriterien in Kombination herangezogen wie Hubraum, Schadstoff-, Kohlendioxid-, Geräuschemissionen und das zulässige Gesamtgewicht (§ 9 KraftStG).

3.2 Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung

Schon die ab dem Jahr 1906 als Reichssteuer von den Gemeinden erhobene Straßenbenutzungsabgabe[8] sowie die sie im Jahr 1922 ersetzende KraftSt[9] sahen Steuerbefreiungen für bestimmte Kraftfahrzeuge und Fahrzeugnutzungen vor. Bei einer grundlegenden Änderung zur Vereinfachung des KraftStG zum 1. Januar 1961[10] wurden insbesondere bereits bestehende Befreiungsvorschriften neu gefasst, die bis heute Geltung haben. Weitere Steuerbefreiungen kamen im Laufe der Zeit hinzu. Nur vereinzelt wurden Regelungen eingeschränkt oder endeten aufgrund von Befristungen. Der überwiegende Teil der KraftSt-Vergünstigungen besteht dagegen seit Jahrzehnten nahezu unverändert fort.

Aktuell sind in § 3 KraftStG die Ausnahmen von der Besteuerung geregelt. Es handelt sich um Steuerbefreiungen für zulassungsfreie Fahrzeuge, für Fahrzeuge der öffentlichen Hand, für

---

6 Neufassung des KraftStG vom 23. März 1935, Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1935 I 407 aufgrund der Rechtsprechung des Reichsfinanzhofes (RFH) vom 22. Dezember 1924, II A 810/24, RFH-Entscheidung 15, 143 - 145 und vom 4. Januar 1929, II A 581/28, RFH-Entscheidung 24, 290 - 292.

7 Urteil des Bundesfinanzhofes vom 26. Mai 1965, II 127/62 U, Bundessteuerblatt III 457.

8 Reichsstempelgesetz vom 3. Juni 1906, RGBl. 1906, 695.

9 KraftStG vom 8. April 1922, RGBl. 1922, 396.

10 BGBl. 1961 I 1.

besondere Verwendungszwecke und Wirtschaftszweige, für Notfalleinsätze und Hilfsgütertransporte (Nummern 1 bis 10) sowie für ausländische Fahrzeuge (Nummern 12 bis 16). Ausnahmen von der Regelbesteuerung enthalten zudem die §§ 3a, 3d, 4, 9 Absatz 2, 10 Absatz 1 und 10b KraftStG. Neben der begünstigten Verwendung müssen bestimmte Fahrzeuge auch äußerlich als für diese Zwecke bestimmt erkennbar sein. Die Steuerbefreiungen gelten nur so lange, wie die Verwendung zu begünstigten Zwecken oder die sonstigen Voraussetzungen vorliegen. Alle Steuervergünstigungen sind mit Ausnahme der §§ 3d und 10b KraftStG unbefristet.

4 Vorgaben der Bundesregierung

Mit ihrem Bericht vom 25. August 2021 legte die Bundesregierung dem Bundestag und dem Bundesrat die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2019 bis 2022 vor (28. Subventionsbericht).[11] Der Subventionsbericht bildet nur einen Teil der steuerlichen Vergünstigungen ab. Er basiert auf den Subventionspolitischen Leitlinien, nach denen sich der Subventionsbegriff gemäß § 12 Stabilitätsgesetz (StabG) auf Hilfen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige beschränkt.

Die Subventionspolitischen Leitlinien wurden mit Kabinettbeschluss vom 28. Januar 2015 erweitert. Danach werden im Subventionsbericht alle Subventionen grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert. Auch wird dargelegt, ob die Subventionen nachhaltig sind. Zudem wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können. Im Subventionsbericht beschreibt die Bundesregierung zudem ihr Steuerpolitisches Konzept, wonach Subventionen grundsätzlich keine dauerhafte Förderung begründen sollen. Ziel ist, steuerliche Ausnahmetatbestände regelmäßig zu überprüfen und ggf. abzubauen. Dies trage dazu bei, die Effizienz des Steuersystems sowie die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern.

Darüber hinaus enthält der Subventionsbericht Ausführungen zur Subventionspolitik der Bundesregierung: Zu einer umwelt- und klimafreundlichen Ausgestaltung des Steuer- und Abgabensystems gehöre auch die Vermeidung von Subventionen mit umwelt- und klimaschädlicher Wirkung. Daher habe die Bundesregierung im Klimaschutz-Sofortprogramm 2022[12] beschlossen, dass der Fortbestand von Steuervergünstigungen mit umwelt- und klimaschädlichen Nebenwirkungen auf Basis vorliegender Evaluierungsergebnisse überprüft werde. Externe Evaluierungsergebnisse für die Vergünstigungen bei der KraftSt lägen nur in Einzelfällen vor. Das BMF könne jedoch selbst die KraftSt-Vergünstigungen auf umwelt- und klimaschädliche Nebenwirkungen hin untersuchen. Dies müsse zügig angegangen werden, um dem formulierten Anspruch der Bundesregierung gerecht zu werden, „gezielten Klima-

[11] BT-Drs. 19/32170.

[12] Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 vom 23. Juni 2021.

und Umweltschutz durch Vermeidung von schädlichen Subventionen und eine nachhaltige und klimafreundliche Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems“ zu erreichen.

5 Feststellungen

Ausgangspunkt unserer Prüfung bildeten die gesetzlichen Regelungen, die zu Mindereinnahmen im Bundeshaushalt führen. Wir beschränkten uns ausdrücklich nicht auf die Steuervergünstigungen, die unter den Subventionsbegriff gemäß § 12 StabG fallen.

Wir untersuchten, ob das BMF die Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung regelmäßig überprüft hat bzw. hat überprüfen lassen, Evaluierungsergebnisse ausgewertet und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen umgesetzt hat.

5.1 Jährliche Steuermindereinnahmen betragen rund 1 Mrd. Euro

Die Anzahl und der Umfang von Vergünstigungen bei der KraftSt sind seit dem Bestehen der Kraftfahrzeugbesteuerung ständig gestiegen. Nicht für alle Befreiungstatbestände legte uns das BMF Daten über Fallzahlen und Steuermindereinnahmen vor. Aus dem zur Verfügung gestellten Datenmaterial und aus dem Subventionsbericht ergibt sich bereits, dass für rund 6,3 Millionen Kraftfahrzeuge und Fahrzeuganhänger Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung gelten, also für rund 10 % des gesamten Fahrzeugbestandes. Dies führt zu jährlichen Steuermindereinnahmen von mehr als 1 Mrd. Euro (s. Anhang „Übersicht über die Vergünstigungen nach dem KraftStG“).

5.2 Das BMF sah keine Veranlassung, Steuervergünstigungen regelmäßig zu überprüfen

Nach Aussage des BMF erkennt es das steuerpolitische Konzept der Bundesregierung durchaus als Auftrag an. Aus verschiedenen Anlässen, beispielsweise im Kontext der Bearbeitung von Petitionen oder Bürgeranfragen, beurteile und bewerte es laufend die Regelungen des KraftStG, darunter auch die Vergünstigungen und sonstigen Ausnahmen von der Besteuerung. Eine konkrete regelmäßige Überprüfung sämtlicher steuerlicher Ausnahmetatbestände gebe es aber nicht. Das BMF unterscheide bei einzelnen Maßnahmen stets nach dem Subventionszweck, ob eine dauerhafte Förderung gewollt oder nicht gewollt sei. Beispielsweise sei die zeitlich befristete Förderung von Elektrofahrzeugen (§ 3d KraftStG) genutzt worden, um das Ziel eines kurzfristigen Umstiegs auf schadstofffreie Fahrzeuge zu erreichen. Der konkrete Sachzweck könne in anderen Fällen aber auch zu einer unbefristeten Förderung führen.

Das BMF beurteilte Steuervergünstigungen als das meistgenutzte Lenkungsinstrument, etwa im sozialen, ökonomischen, ökologischen oder agrarpolitischen Zusammenhang. In der Zweckbestimmung bestünde jeweils die Verbindung zu den anderen Ressorts. Die Verantwortung für die jeweiligen Wirkungen der Steuervergünstigungen sah das BMF bei den fachlich zuständigen Ministerien, die im Gesamtkontext das Erreichen der angestrebten Ziele und die erzielten Wirkungen prüften. Nach dem Ressortprinzip habe es weder Weisungskompetenz noch könne es in die Prioritätensetzung der Ressorts eingreifen. Führten vom BMF erkannte Probleme bei den Vergünstigungen nach dem KraftStG zu Handlungsbedarf, werde insbesondere mit den fachlich zuständigen Ressorts ein gesetzlicher Änderungsbedarf geprüft und abgestimmt. Dazu führte das BMF näher aus: „*Ohne fiskalischen Impuls gibt es keine Änderungen bei der KraftSt. Um dem Spagat zwischen fiskalischem Denken und fachpolitischer Lenkungswirkung gerecht zu werden, bedient sich das BMF externer Berater.*“ Die Lenkungswirkung bei der KraftSt schätzte das BMF als eher begrenzt ein.

Änderungen bei den KraftSt-Vergünstigungen plante das BMF nicht. Es sah auch keinen Bedarf oder keine Möglichkeit, Änderungen in Angriff zu nehmen. Grundsätzlich manifestiere sich der gesetzgeberische Wille im Gesetz. Laut BMF seien einige KraftSt-Regelungen keine Steuervergünstigungen, oder sie würden diesen nicht zugeordnet und im Subventionsbericht lediglich nachrichtlich als subventionsähnliche Regelungen aufgeführt. Bestimmte Vergünstigungen begründeten sich auf EU-Recht, internationalen Abkommen bzw. Völkergewohnheitsrecht. Agrarpolitisch und sozialpolitisch motivierte Vergünstigungen könnten nicht isoliert beurteilt werden, sondern müssten im Gesamtkontext aller anderen Maßnahmen und unter Berücksichtigung der Mischfinanzierung gesehen werden. Bei einzelnen Regelungen hat das BMF auf spätere Evaluierungsstichtage verwiesen. Auseinandersetzungen mit steuerlichen Vergünstigungen würde es nur anhand konkreter Anlässe wie dem Subventionsbericht der Bundesregierung oder externer Gutachten geben.

5.3 Ergebnisse der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ blieben folgenlos

Nach dem Übergang der Ertrags- und Verwaltungshoheit zum 1. Juli 2009 hatten zunächst die Länder die KraftSt für den Bund für eine Übergangszeit von fünf Jahren im Wege der Organleihe verwaltet (§ 18a Finanzverwaltungsgesetz). Seitdem sind die Hauptzollämter für die Festsetzung der KraftSt zuständig. Zur Vorbereitung und termingerechten Übernahme der Verwaltung durch den Zoll zum 1. Juli 2014 hatte die BMF-Projektgruppe „KraftSt Zoll“ das geltende KraftSt-Recht mit dem Ziel untersucht, die größtmögliche Effektivität und Verwaltungsökonomie beim künftigen Gesetzesvollzug zu erlangen.[13] Laut Abschlussbericht vom 30. November 2010 war das materielle Recht aus rein fachlicher und organisatorischer Sicht untersucht worden. Daraus hätten sich auch Anregungen ergeben, verwaltungsaufwendig zu gewährende Steuerbefreiungen auf deren Erforderlichkeit hin zu überprüfen mit dem Ziel,

[13] Abschlussbericht des Teilprojektes 1 „Straffung und Vereinfachung des Rechts – SVR“ im Rahmen des Projekts „KraftSt Zoll“ des BMF vom 30. November 2010.

Subventionen abzubauen. Politische Erwägungen seien nicht berücksichtigt worden. Die projektinternen Vorschläge seien nicht abschließend ergangen. Es sollten zunächst die finanziellen Auswirkungen untersucht werden; auch wäre die Zuständigkeit anderer Ressorts betroffen und die Frage der politischen Umsetzbarkeit von entscheidender Bedeutung.

Unter den vorgegebenen Gesichtspunkten hat die Projektgruppe zahlreiche KraftSt-Vergünstigungen identifiziert. Sie hat empfohlen, zwei Regelungen abzuschaffen: Die Vergünstigung für schwerbehinderte Halter von Kraftfahrzeugen nach § 3a KraftStG und die Sonderregelung zur Nichterhebung der KraftSt für Kraftfahrzeuganhänger nach § 10 KraftStG. Darüber hinaus hat sie die Streichung zahlreicher Steuervergünstigungen zwecks Vereinfachung und Straffung als generell wünschenswert angesehen, zudem diese immer eine Berufungsgefahr mit sich brächten. Einige der Vorschriften seien verwaltungsaufwendig und missbrauchsanfällig und sollten deshalb überprüft werden. Alternativ könnten ggf. direkte Subvention gewährt werden. Insbesondere hat die Projektgruppe festgestellt, dass für die Verwaltung die Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Bereich der Land- und Forstwirtschaft nach § 3 Nummer 7 KraftStG am aufwendigsten und nicht kontrollierbar sei. Auch sei die ursprüngliche Zielsetzung einer Verbesserung der Motorisierung und Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft erreicht.

Alle KraftSt-Vergünstigungen, deren Streichung die Projektgruppe empfohlen oder als prüfungswürdig angesehen hat, bestehen unverändert fort. Hierzu hat das BMF erklärt, anlässlich der Übernahme der KraftSt durch den Bund sei die Realisierbarkeit von Vereinfachungen geprüft worden. Denn mit einer Automationsrate von 99 % bei der Bearbeitung würden vor allem die Ausnahmen von der Regelbesteuerung erhebliches Personal binden. Die Projektgruppe sei beauftragt gewesen, verwaltungsaufwendige Vorschriften zu identifizieren. Aus dem Abschlussbericht hätten sich die erarbeiteten Handlungsempfehlungen ergeben. Bei den vorgeschlagenen Maßnahmen habe es sich um eine „Wunschliste“ gehandelt. Die Vorschläge seien geprüft worden. Schriftliche Unterlagen hierzu gebe es nicht. Zu den von der Projektgruppe kritisierten Vollzugsdefiziten hat das BMF eingewandt, diese seien bei Steuergesetzen immanent. Die Steuerbefreiungen entsprächen dem Willen des Gesetzgebers. Es sei nicht erkennbar, dass eine Überprüfung der Steuerbefreiungen sinnvoll wäre. Ohne gesetzlichen Auftrag werde eine Evaluierung der Vorschriften nicht vorgenommen.

5.4 Forschungsgutachten bewertet KraftSt-Vergünstigungen kritisch

Zur Vorbereitung des 27. Subventionsberichts[14] hatte das BMF das FiFo-Institut beauftragt, 33 Steuervergünstigungen zu evaluieren. Es hat die Regelungen anhand eines einheitlichen Prüfschemas systematisch überprüft. Neben der Quantifizierung von Steuermindereinnahmen bzw. Erfüllungsaufwand hat es fünf zentrale Evaluierungsdimensionen betrachtet:

[14] Subventionsbericht vom 11. November 2019, BT-Drs. 19/15340.

- Relevanz des Subventionszwecks,
- Wirksamkeit und Effizienz der Steuervergünstigung,
- Nachhaltigkeit,
- Instrumentelle Eignung sowie
- Transparenz und Monitoring.

Die Evaluierungsdimensionen „Relevanz“ und „Wirksamkeit“ haben die Gutachter als „k.o.-Kriterien“ definiert: Die Gesamtbewertung konnte nicht besser ausfallen als das schlechteste Teilergebnis dieser beiden Dimensionen. Auf Basis der entsprechenden ausführlichen Analysen in den Prüfberichten hat das FiFo-Institut für jede Maßnahme ein Gesamtergebnis mit „Optionen zur Gestaltung“ abgeleitet.

Das BMF und die Fachressorts hatten im Mai 2018 in einem Forschungsgespräch mit dem FiFo-Institut über die vorläufigen Evaluierungsergebnisse diskutiert. Der abschließende Bericht hat dem BMF im Oktober 2019 vorgelegen. Fünf Befunde betrafen die KraftSt.[15] Dabei handelt es sich um die Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie um vier Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr, davon in drei Fällen als Absenkung der KraftSt für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht oberhalb eines spezifischen Schwellenwertes. Zusammenfassend haben die Gutachter die Subventionen für die Land- und Forstwirtschaft als „schwach“ und die vier Subventionen des Transportgewerbes als „ausreichend“ bewertet (s. Abbildung).

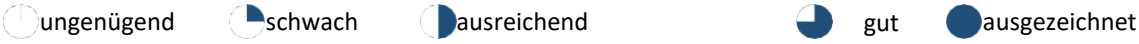
[15] „Evaluierung von Steuervergünstigungen“, FiFo-Institut in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München und dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik; Teilbericht zur Evaluierungsgruppe B: KraftSt; FiFo-Berichte Nummer 28-B Oktober 2019; https://www.FiFo-koeln.org/de.

Abbildung 1

FiFo-Evaluierungsergebnisse KraftSt-Steuervergünstigungen

Nr.	Steuervergünstigung	Relevanz	Wirkungen	Nachhaltigkeit	Instrumentelle Eignung	Transparenz u. Monitoring	Gesamtbewertung
19	Steuerbefreiung für zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführte Anhänger (ausgenommen Sattelzugmaschinen u. -anhänger) im Bereich der Land- und Forstwirtschaft; § 3 Nummer 7 KraftStG						
73	Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger; § 10 Absatz 1 KraftStG						
74	Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlages auf einheitlich 373,24 €; § 10 Absatz 3 KraftStG						
75	Absenkung der Höchststeuer für Anhänger auf 373,24 €; § 9 Absatz 1 Nummer 5 KraftStG						
76	Absenkung der Höchststeuer für schwere Nutzfahrzeuge aller Emissionsklassen um jeweils rund 109 €; § 9 Absatz 1 Nummer 4 KraftStG						

Legende



Grafik: FiFo-Institut.
Quelle: FiFo-Bericht Nummer 28-B, Teilbericht zur Evaluierungsgruppe B: KraftSt, Seite 84.

Hinsichtlich der als „schwach“ bewerteten Steuerbefreiung für Fahrzeuge im Bereich der Land- und Forstwirtschaft waren die Gutachter zu dem Ergebnis gekommen, das Ziel der Vergünstigung, nämlich die Motorisierung der Landwirtschaft, sei erreicht. Dies sei schon in den vergangenen Subventionsberichten so eingeschätzt worden. Die Maßnahme sollte in der jetzigen Form nicht unverändert beibehalten werden. Für die mit „ausreichend“ bewerteten Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr sei insgesamt davon auszugehen, dass sie für sich genommen keine nennenswerten ökonomischen Wirkungen zeitigten, bzw. diese vernachlässigbar sein dürften. Laut Gutachter seien erhebliche Verbesserungspotenziale zu mobilisieren. Sie haben optional empfohlen, als Alternative zu einseitigen Harmonisierungsschritten eine weitergehende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene anzustreben.

Wir stellten fest, dass sich das BMF bereits bei den Vorbereitungen zum 27. Subventionsbericht im Herbst 2019 mit den Evaluierungsergebnissen des FiFo-Instituts zur KraftSt vorläufig

auseinandergesetzt hat.[16] Nach seiner ersten Einschätzung habe die im FiFo-Gutachten und im Subventionsbericht aufeinander abgestimmte Nachhaltigkeitsprüfung zu einer differenzierteren Betrachtung der langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Wirkungen von Subventionen und einer stärkeren Herausarbeitung von Zielkonflikten beigetragen. Das BMF hat den Abbau unwirksamer Steuervergünstigungen bzw. die begründete Einschränkung zu weit gefasster Fördertatbestände als möglicherweise sinnvoll erachtet. Die Befunde der Gutachter seien durchaus ernüchternd, da die Bewertung „ausreichend" als „eben noch bestanden" definiert sei. Dies gebe Anlass, die Verbesserungsvorschläge bei den einzelnen Maßnahmen sehr genau zu prüfen. Perspektivisch hat das BMF die Möglichkeit in Betracht gezogen, im Rahmen einer allgemeinen ökologisch ausgerichteten Steuer-/Abgabenreform für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft die KraftSt-Befreiung für land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge abzubauen und anstelle der Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr die weitere europäische Harmonisierung zu unterstützen. Schließlich würden die Evaluierungsergebnisse unterstreichen, dass die Fortführung der ökologisch bedenklichen Regelungen neue prioritäre Fördermaßnahmen des Klimaschutzprogramms konterkariere. Diese zu überprüfen und zumindest stufenweise zurückzuführen, biete sich zudem mit Blick auf das wachsende Subventionsvolumen auch aus fiskalischen Gründen an. Aber auch über das FiFo-Gutachten hinaus sollten insbesondere viele seit langem bestehende Steuervergünstigungen ohne positive ökologische und soziale Verteilungswirkungen sowie ohne nennenswerte Wachstums- und Beschäftigungseffekte in den Blick genommen werden.

Bei unseren Erhebungen hat das BMF erklärt, für den 27. Subventionsbericht sei eine abschließende Prüfung und Bewertung der FiFo-Ergebnisse und Empfehlungen sowie deren Abstimmung mit den Ressorts wegen des hierfür erforderlichen Zeitbedarfs und der für die Subventionsberichterstattung einzuhaltenden Vorlaufzeiten nicht umsetzbar gewesen. Aus den Unterlagen des BMF war aber auch ersichtlich, dass es mit Blick auf vorrangige eigene steuerliche Schlussfolgerungen kein Interesse an einer ressortabgestimmten Bewertung im 27. Subventionsbericht hatte. Bis zum Abschluss unserer Erhebungen im Juni 2021 hat uns das BMF noch immer keine inhaltliche Auseinandersetzung mit der substanziellen Kritik des FiFo-Instituts dargelegt, obwohl inzwischen die Vorbereitungen für den 28. Subventionsbericht liefen. Die Ergebnisse des Gutachtens würden von der Bundesregierung geprüft und Folgerungen im kommenden (28.) Subventionsbericht dargestellt. Die Umsetzung erfordere politische Entscheidungen, die alle bereichsspezifischen Aspekte berücksichtigten. Zuvor seien u. a. aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene[17] abzuwarten. Dazu, ob es hierauf Einfluss nehme, hat sich das BMF nicht geäußert. Abzuwarten seien auch die Ergebnisse der national von der Bundesregierung eingesetzten „Zukunftskommission Landwirtschaft". Diese würde u. a. die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft diskutieren. Nach dem im Sommer 2021 vorgelegten Abschlussbericht befasste sich die Kommission jedoch nicht mit Vergünstigungen nach dem KraftStG.

---

[16] Bei den Beratungen über die Ergebnisse des FiFo-Instituts stellte das BMF heraus, dass bereits das letzte FiFo-Evaluierungsgutachten von 20 großen Steuervergünstigungen aus dem Jahr 2009 in der Rechtsetzungspraxis folgenlos geblieben war.

[17] „Wie zum Beispiel der European Green Deal einschließlich des 2030 Climate Target Plan".

5.5 Subventionsbericht ohne Ausblick auf Änderungen

Zahlreiche KraftSt-Vergünstigungen sind Teil der Subventionsberichterstattung.[18]

Auf die Bedeutung von Evaluierungen hat das BMF in den jüngsten Subventionsberichten ausdrücklich hingewiesen und insbesondere auf das FiFo-Gutachten Bezug genommen:

> „Die Bundesregierung sieht in der Durchführung einer systematischen Evaluierung ihren Willen unterstrichen, die Subventionspolitischen Leitlinien konsequent umzusetzen. Das Forschungsvorhaben des FiFo-Instituts leistet dazu einen wirkungsvollen Beitrag“ (27. Subventionsbericht Tz. 1 Zusammenfassung).
>
> „Die Evaluierung von Subventionen trägt zur Stärkung einer evidenzbasierten und wirkungsorientierten Finanz- und Steuerpolitik bei“ (28. Subventionsbericht Tz. 2 Subventionspolitik).
>
> „Das umfangreiche Forschungsvorhaben leistete somit einen wirkungsvollen Beitrag zu einer evidenzbasierten Finanzpolitik“ (28. Subventionsbericht Tz. 6.4 Evaluierungen).

Der Bundesrechnungshof hatte den Rechnungsprüfungsausschuss im Jahr 2020 mit seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die fehlende Auseinandersetzung der Bundesregierung mit kritisch evaluierten Steuervergünstigungen im 27. Subventionsbericht informiert.[19] Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte daraufhin das BMF aufgefordert, eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen aufgrund der vorliegenden Ergebnisse interner und externer Evaluierungen geändert oder abgeschafft werden könnten. Im Fall kritischer Evaluierungsergebnisse, insbesondere für diejenigen Steuervergünstigungen, die das FiFo-Institut in seinem aktuellen Gutachten mit der Gesamtbewertung „schwach“ oder „ausreichend“ evaluiert hat, habe das BMF das Festhalten an Subventionen im Subventionsbericht substantiell zu begründen. Das Ergebnis seiner Prüfung sollte das BMF spätestens im 28. Subventionsbericht umfassend darstellen.[20]

Inzwischen hat die Bundesregierung den 28. Subventionsbericht veröffentlicht. Darin hat das BMF die Evaluierungsergebnisse bei zwei der fünf durch das FiFo-Institut untersuchten KraftSt-Vergünstigungen wie schon im 27. Subventionsbericht in reduzierter Form dargestellt. Bei der Steuerbefreiung nach § 3 Nummer 7 KraftStG seien die Gutachter zu dem Schluss gekommen, dass die Motorisierung der Landwirtschaft als Ziel der Vergünstigung erreicht sei. Insofern sei die Wirkung des Instruments inzwischen eher begrenzt. Vielmehr

---

[18] 28. Subventionsbericht Anlage 2 Nummer 18: § 3 Nummer 7 KraftStG, Nummer 68: § 3 Nummer 6 KraftStG, Nummer 69: § 3 Nummer 9 und § 4 KraftStG, Nummer 70: § 3d KraftStG, Nummer 71: § 9 Absatz 2 KraftStG, Nummer 72: § 10 KraftStG, Nummer 73: § 10b KraftStG, Nummer 104: § 3 Nummer 8 KraftStG; Anlage 3 Nummer 46: § 3 Nummer 2 bis 5a KraftStG, Nummer 47: § 3a KraftStG;
„Nicht mehr aufgeführte Steuervergünstigungen“ laut 26. Subventionsbericht Anlage 2 Nummer 74: § 10 Absatz 3 KraftStG, Nummer 75: § 9 Absatz 1 Nummer 5 KraftStG, Nummer 76: § 9 Absatz 1 Nummer 4 KraftStG.

[19] „Evaluierung von Steuervergünstigungen", Gz.: VIII 1 - 2019 - 0470.

[20] Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 19. Juli 2020, Tagesordnungspunkt 4.

würden schädliche Umweltwirkungen und -anreize ausgelöst. Im Rahmen einer grundlegenden agrarpolitischen Zieldiskussion seien Instrumente gefragt, die potenziell weniger umweltschädliche Produktionsfaktoren begünstigten. Die Nichterhebung der KraftSt auf überzählige Anhänger nach § 10 Absatz 1 KraftStG habe seinerzeit zur Angleichung der Behandlung überzähliger Anhänger im europäischen Kontext beigetragen. Im heutigen Umfeld sei die KraftSt kaum mehr ein relevanter Faktor im Straßengüterverkehr, so dass die Wirkungen der Steuervergünstigung vernachlässigbar sein dürften. Die Steuervergünstigung könne aus Sicht der Gutachter beibehalten werden. Als Alternative sähen die Gutachter eine weitergehende Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene.

Das BMF hat im Subventionsbericht weder auf die schlechten Gesamtbewertungen des FiFo-Instituts („Schwach“ und „Ausreichend“) hingewiesen, noch sich inhaltlich mit dem laut Gutachten bestehenden dringenden Änderungsbedarf bzw. mit den gegebenen Handlungsempfehlungen kritisch auseinandergesetzt. Stattdessen hat es Gründe für ein Beibehalten der Subventionen angeführt. Schließlich hat es als Ausblick zu § 3 Nummer 7 KraftStG angegeben: „Die Steuervergünstigungen, für die umwelt- und klimaschädliche Nebenwirkungen im 27. Subventionsbericht der Bundesregierung festgestellt wurden, werden hinsichtlich ihres Fortbestandes auf Basis vorliegender Evaluierungsergebnisse geprüft.“ Als Ausblick zu § 10 Absatz 1 KraftStG hat es dargelegt: „Eine Änderung der Nichterhebung der Steuer für Kraftfahrzeuganhänger ist … gegenwärtig nicht geplant.“

Drei weitere durch das FiFo-Institut rechtlich als Erhaltungshilfen zur Unterstützung des inländischen Transportgewerbes eingeordnete Regelungen (§ 10 Absatz 3, § 9 Absatz 1 Nummer 4 und § 9 Absatz 1 Nummer 5 KraftStG) hat das BMF seit dem 27. Subventionsbericht nicht mehr als Steuervergünstigungen aufgeführt. Nachrichtlich hatte es darauf hingewiesen, dass es sich nicht um Ausnahmen von der Regelbesteuerung handele.[21] Gegenstand der Vergünstigungen ist die Begrenzung des jeweils nach Gewicht gestaffelten Steuerbetrages für schwere Nutzfahrzeuge und Anhänger auf einen geringeren Maximalbetrag (Höchststeuer), sowie die Absenkung des gewichtsbezogenen Anhängerzuschlags. Die Regelbesteuerung besteht darin, dass die KraftSt mit nach Gewicht gestaffelten Steuerbeträgen (je 200 kg Gesamtgewicht) erhoben wird. Die KraftStG-Änderung im Jahr 2007 bewirkte insofern eine Abweichung von der Norm, als dass die Steuerberechnung nach gestaffelten Steuerbeträgen bis zu einem bestimmten Gesamtgewicht der Höhe nach unverändert bestehen blieb und darüber hinaus entfiel. Davon profitieren nur Fahrzeughalter von

- schweren Nutzfahrzeugen oberhalb eines entsprechend ihres nach Schadstoff- und Geräuschemissionen relevanten zulässigen Gesamtgewichts - 12,4 t, 15,6 t, 15,8 t und 16 t – (§ 9 Absatz 1 Nummer 4 KraftStG),

- Anhängern mit einem zulässigen Gesamtgewicht über 10 t (§ 9 Absatz 1 Nummer 5 KraftStG),

[21] Tz. 4.3 des 27. Subventionsberichts.

- Fahrzeugen, für die eine um den Anhängerzuschlag erhöhte Steuer erhoben wird, wenn das zulässige Gesamtgewicht der Anhänger mehr als 10 t beträgt (§ 10 Absatz 3 KraftStG).

Hierzu stellten wir fest, dass das FiFo-Institut auf Bitten des BMF die Formulierung des Ergebnisberichtes korrigiert hatte. Obgleich die Gutachter die Maßnahmen „finanzwissenschaftlich natürlich eindeutig als Steuervergünstigungen“ beurteilt hatten, wurde die zuvor dominierende Vergünstigungs-Perspektive entfernt. So lautete die angepasste Formulierung: „Aus ökonomischer Sicht erscheinen die 2007 ungefähr zeitgleich mit der Lkw-Maut eingeführten Maßnahmen eher als Steuersenkung denn als Steuervergünstigung“. Dies diente dem BMF als Begründung, die Regelungen mit jährlichen Steuermindereinnahmen von 190 Mio. Euro nicht mehr im Subventionsbericht aufzuführen.

Laut 28. Subventionsbericht sind bei allen weiteren aufgeführten KraftSt-Vergünstigungen bisher keine Evaluierungen durchgeführt worden, auch gebe es keine Pläne zu Änderungen.

6 Würdigung und Empfehlungen

6.1 Steigende Steuermindereinnahmen stoppen

Angesichts der seit dem Bestehen der Kraftfahrzeugbesteuerung ständig steigenden Anzahl und des Umfangs von Ausnahmen bei der Besteuerung/Regelbesteuerung wiesen wir das BMF auf den dringenden Handlungsbedarf hin. Wir forderten es auf, endlich seine Kompetenzen zu nutzen, um die teilweise seit Jahrzehnten bestehenden KraftSt-Vergünstigungen auf den Prüfstand zu stellen. Hierfür sei maßgebend, ob die Begründungen und Zielsetzungen des Gesetzgebers für die jeweiligen steuerlichen Vergünstigungstatbestände aktuell noch tragfähig seien und deren Beibehalt rechtfertigten. Das betreffe alle Regelungen, die zu Steuermindereinnahmen führten und nicht nur diejenigen, die unter die Subventionsdefinition des § 12 StabG fielen.

6.2 Steuervergünstigungen regelmäßig überprüfen, Dauerförderungen beenden

Der Übergang der Ertrags- und Verwaltungshoheit der KraftSt auf den Bund sollte die Möglichkeit eröffnen, das KraftSt-Recht grundlegend zu reformieren. Wir beanstandeten, dass das BMF diese neu gewonnenen Kompetenzen bisher nicht genutzt hat. Zwar habe sich das BMF formal zu den Subventionspolitischen Leitlinien und dem steuerpolitischen Konzept der Bundesregierung bekannt, sie inhaltlich aber nicht umgesetzt. Eine punktuelle, reaktive und häufig auf Eingaben beruhende Befassung mit den Steuervergünstigungen sahen wir nicht als ausreichend an. Stattdessen müssten sämtliche steuerliche Ausnahmetatbestände regelmäßig konkret überprüft werden. Das habe das BMF jedoch abgelehnt. Insbesondere seine Äußerung, bei einzelnen Maßnahmen sei nach dem Subventionszweck zu unterscheiden, ob

eine dauerhafte Förderung gewollt oder nicht gewollt sei, griff nach unserer Auffassung zu kurz. Nach den Subventionspolitischen Leitlinien sei das BMF gerade nicht von seiner Verpflichtung zur Überprüfung der Ausnahmen von der Besteuerung/Regelbesteuerung entbunden, nur weil der Gesetzgeber sie in der Vergangenheit ohne Befristung geschaffen habe.

Das BMF habe es bislang versäumt, den Fortbestand der seit Jahrzehnten bestehenden KraftSt-Vergünstigungen kritisch zu hinterfragen und nicht mehr zielführende Regelungen abzuschaffen. Anregungen für deren Überprüfung habe schon der Abschlussbericht der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ aus dem Jahr 2010 geliefert. Mit der Beauftragung des FiFo-Instituts zur Evaluierung von fünf kraftfahrzeugsteuerlichen Tatbeständen habe das BMF einen ersten Schritt unternommen. Die Gutachter hätten Handlungsempfehlungen aufgezeigt, denen das BMF entschieden nachgehen müsse. Dabei sahen wir es nicht als ausreichend an abzuwarten, ob andere Ressorts Folgerungen zogen oder nicht. Das BMF müsse selbst die Initiative ergreifen.

Wir forderten das BMF auf, die Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien und des Steuerpolitischen Konzepts der Bundesregierung umzusetzen. Alle noch nicht evaluierten Subventionen seien schrittweise auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz, Transparenz und Nachhaltigkeit zu überprüfen. Dies umso mehr, als das BMF die Lenkungswirkung bei der KraftSt als eher begrenzt einschätzte, die Vergünstigungen in der Summe jedoch zu einem enormen Steuerausfall führten. Deshalb müssten nicht zielführende Regelungen abgebaut werden. Ggf. seien sie in temporäre Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen zu überführen. Eine einmal beschlossene Steuervergünstigung dürfe auf keinen Fall ungeprüft eine Dauerförderung begründen. Zudem müssten Steuervergünstigungen, deren Ziele nachweislich erreicht worden seien, zeitnah abgeschafft werden. Die Beachtung dieser von der Bundesregierung selbst gefassten Grundsätze für ein effizientes Steuersystem sowie die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates seien nach unserer Auffassung unabdingbar.

6.3 Untersuchungsergebnisse der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ beachten

Wir wiesen das BMF darauf hin, dass bereits der Abschlussbericht der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ mögliche Vereinfachungen des KraftSt-Rechts und verzichtbare Regelungen aufgezeigt habe. Wie berechtigt die Anregungen der Projektgruppe gewesen seien, werde insbesondere dadurch deutlich, dass zwei der von ihr als prüfungswürdig aufgeführten Vergünstigungen nachfolgend durch das FiFo-Institut mit „Schwach“ und „Ausreichend“ bewertet wurden.

Wir hielten es für nicht akzeptabel, dass alle im Abschlussbericht beanstandeten KraftSt-Regelungen weiterhin unverändert fortbestünden und insbesondere nicht einmal Beratungen hierüber dokumentiert worden seien. Damit habe es das BMF hingenommen, dass verwaltungsaufwendige Ausnahmen von der Regelbesteuerung die Zollverwaltung überproportional belasteten und missbrauchsanfällige sowie nicht zielführende Regelungen zu erheblichen

Steuerausfällen führten. Nach unserer Auffassung sei es Aufgabe des BMF, aufgezeigte Schwächen und Fehlanreize bei Steuervergünstigungen zu prüfen und Handlungsoptionen zu entwickeln. Kritische Untersuchungsergebnisse müssten Konsequenzen nach sich ziehen.

Wir forderten das BMF daher auf – soweit noch nicht geschehen – die im Abschlussbericht aufgeführten Regelungen zu evaluieren und dabei die Erkenntnisse der Projektgruppe „KraftSt Zoll“ zu beachten.

6.4 Forschungsgutachten auswerten, Handlungsempfehlungen umsetzen

Das BMF habe die Relevanz der Evaluierungsergebnisse des FiFo-Instituts bei seiner ersten Analyse im Herbst 2019 realistisch eingeschätzt. Doch obwohl es diese als ernüchternd bewertet hatte, habe es seinen daraus abgeleiteten Schluss, die Vergünstigungen sehr genau prüfen zu müssen, nicht umgesetzt. Dabei habe es ihm nicht an kritischen Einschätzungen gemangelt wie: „ökologisch bedenklich, das Klimaschutzprogramm konterkarierend, das Fehlen sozialer Verteilungswirkungen sowie nennenswerter Wachstums- und Beschäftigungseffekte und nicht zuletzt fiskalische Gründe angesichts wachsenden Subventionsvolumens“. Dennoch habe es nur perspektivisch die Möglichkeit in Betracht gezogen, KraftSt-Vergünstigungen abzubauen.

Das BMF habe bis zum Abschluss unserer Erhebungen weder eine abschließende inhaltliche Bewertung der seit Herbst 2019 vorliegenden Evaluierungsergebnisse vorgelegt, noch die Einleitung konkreter Schritte zur Umsetzung der FiFo-Empfehlungen erkennen lassen. Es stünde zu befürchten, dass das aktuelle FiFo-Gutachten ebenso folgenlos bliebe wie schon das FiFo-Gutachten der 20 großen Steuervergünstigungen aus dem Jahr 2009.[22] Für ein konsequentes Umsetzen der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung war es nach unserer Überzeugung nicht ausreichend, Forschungsvorhaben zu beauftragen, aber weder deren Ergebnisse auszuwerten noch gegebene Handlungsempfehlungen zu bewerten und ggf. gesetzliche Änderungen vorzuschlagen.

Die Äußerung des BMF, es müsse zunächst aktuelle Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene abwarten, war für uns nicht akzeptabel. Nach unserer Auffassung hätte das BMF längst die Initiative ergreifen und tätig werden müssen. Als das für die Finanzen des Staates zuständige Ressort habe es für eine gerechte und gleichmäßige Besteuerung zu sorgen. Es sei insbesondere seine Aufgabe, im Sinne der Subventionspolitischen Leitlinien und des Steuerpolitischen Konzepts der Bundesregierung Steuervergünstigungen regelmäßig zu überprüfen und ggf. auf deren Abbau hinzuwirken.

[22] FiFo Köln in Zusammenarbeit mit dem ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim) und Copenhagen Economics ApS.

6.5 Beibehalten kritischer KraftSt-Vergünstigungen im Subventionsbericht begründen

Wir bemängelten, dass das BMF im 27. Subventionsbericht nicht auf die schlechten Ergebnisse der Evaluation und auf die Handlungsempfehlungen des FiFo-Instituts zu den untersuchten KraftSt-Vergünstigungen hingewiesen hatte. Weder hatte es einen Ausblick auf Änderungen gegeben noch das Beibehalten der Regelungen begründet. Dies widerspreche den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses, auf die der Bundesrechnungshof bereits in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 14. Mai 2020 hingewiesen hatte. Zwar habe sich das BMF auf die kurze Zeitspanne zwischen dem FiFo-Gutachten und der Vorbereitung und Abstimmung des 27. Subventionsberichts berufen. Aber zum einen hätte ihm eine erste Fassung des Berichts bereits im März 2018 vorgelegen; ihm sei also der Inhalt des FiFo-Gutachtens im Wesentlichen schon weit vor dem endgültigen Berichtsdatum bekannt gewesen. Zum anderen habe es uns bis zum Abschluss unserer Erhebungen im Juni 2021 immer noch nicht seine Auswertung der Evaluierungsergebnisse des FiFo-Instituts vorgelegt.

Angesichts der laufenden Vorbereitungen für den nächsten (28.) Subventionsbericht sahen wir es als dringend geboten an, dass das BMF die intern bereits seit Herbst 2019 angedachten steuerlichen Schlussfolgerungen sowie Handlungsoptionen entwickelte. Dies sei Voraussetzung dafür, den Subventionsbericht gemäß den Vorgaben des Rechnungsprüfungsausschusses verfassen zu können. Wir erwarteten, dass das BMF in den zukünftigen Subventionsberichten einen Ausblick auf Änderungen bei den KraftSt-Vergünstigungen gäbe oder substanziell begründete, wenn es weiterhin an kritisch bewerteten Subventionen festhalten wollte.

Zudem bemängelten wir, dass das BMF drei durch das FiFo-Institut untersuchte Regelungen (§ 10 Absatz 3, § 9 Absatz 1 Nummer 4 und § 9 Absatz 1 Nummer 5 KraftStG) seit dem 27. Subventionsbericht nicht mehr als Steuervergünstigungen aufgeführt habe. Sein Hinweis, es handele sich nicht um Ausnahmen von der Regelbesteuerung, ging nach unserer Auffassung fehl. Ausdrücklich hätten die Gutachter die Maßnahmen „finanzwissenschaftlich natürlich eindeutig als Steuervergünstigungen“ beurteilt. Eine durch das BMF veranlasste angepasste Formulierung dürfe nicht dazu führen, dass klar als Steuervergünstigungen identifizierte Regelungen im Subventionsbericht nicht mehr erfasst würden. Wir forderten das BMF deshalb auf, diese wieder in den Subventionsbericht aufzunehmen.

7 Stellungnahme des BMF

Das BMF verwies darauf, dass durch den Übergang der Ertrags- und Verwaltungshoheit der KraftSt auf den Bund ein Kompetenzzuwachs beim Bundesgesetzgeber eingetreten sei. Das KraftStG könne nun ohne Zustimmung des Bundesrates geändert werden. Dagegen sei beim BMF durch die Neuregelung lediglich ein Wechsel von einer Rechtsaufsicht zu einer Rechts und Fachaufsicht eingetreten. Es könne weder isoliert über den Bestand von

Steuervergünstigungen befinden, noch deren fachpolitische Wirkung beurteilen, die zumeist im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts liege.

Die Projektgruppe „KraftSt-Zoll“ habe Verschlankungsmöglichkeiten unter rein steuerfachlicher Sicht geprüft. Bei der Prüfung der Umsetzung der Empfehlungen wären aber politische Erwägungen zu berücksichtigen gewesen. Im Ergebnis könnten steuerfachlich wünschenswerte Änderungen nur von der Bundesregierung initiiert werden.

Das BMF wies unsere Zwischenüberschrift „BMF sieht keine Veranlassung, Steuervergünstigungen regelmäßig zu überprüfen“ als unangemessen zurück. Mit den Leitlinien zur Subventionspolitik habe sich die Bundesregierung grundsätzlich zur regelmäßigen Evaluierung von Subventionen verpflichtet. Ziel sei, einmal pro Legislaturperiode ein Forschungsvorhaben in Auftrag zu geben, mit dem jeweils eine Gruppe finanziell bedeutender Steuervergünstigungen evaluiert werde, die noch gar nicht oder in den vergangenen zehn Jahren nicht mehr extern evaluiert worden seien. Nach einer externen Evaluierung komme der Impuls zur Prüfung der Abschaffung von Steuervergünstigungen vom BMF. Fachpolitische Auswirkungen und damit die Erforderlichkeit des Fortbestehens der jeweiligen Subvention könne es jedoch nicht beurteilen. Die Beibehaltung von Steuervergünstigungen hätten die zuständigen Fachressorts gegenüber dem BMF zu begründen.

Laut Beschluss der Bundesregierung zum Klimaschutzplan 2050 vom 14. November 2016 sei zu prüfen, wie das gesamte System der Abgaben, Umlagen und Steuern im Einklang mit den Klimazielen der Bundesregierung weiterentwickelt werden könne. Gemäß Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 werde die Bundesregierung einen Vorschlag für eine umfassende Reform der Abgaben, Umlagen und Steuern im Energiesystem vorlegen. Sie habe darin zusätzliche Maßnahmen beschlossen, um u. a. die neuen Klimaschutzziele zu erreichen. Die Steuervergünstigungen, für die umwelt- und klimaschädliche Nebenwirkungen im 27. Subventionsbericht der Bundesregierung festgestellt worden seien, würden hinsichtlich ihres Fortbestandes auf Basis vorliegender Evaluierungsergebnisse geprüft. Das BMF verstehe dies als weiteren Auftrag innerhalb der Bundesregierung, unter Beachtung der fachlichen Zuständigkeiten die Überprüfung dieser Subventionen weiter fortzusetzen. Dabei sei es auf die Mitwirkungsbereitschaft der beteiligten Ressorts angewiesen. Ohne Konsens im Ressortkreis scheide eine Kabinettbefassung zur Änderung oder Abschaffung von KraftSt-Vergünstigungen aufgrund von Empfehlungen oder Prüfergebnissen und somit eine Gesetzesinitiative der Bundesregierung aus.

Das BMF habe dem Gesetzgeber das Gutachten des FiFo-Instituts als Information zur Verfügung gestellt. Es leiste einen Beitrag zu einer evidenzbasierten Finanzpolitik. Wesentliche Einzelergebnisse der Evaluierung habe das BMF im 27. und 28. Subventionsbericht dargestellt und ebenso begründet, warum an den Regelungen festgehalten werde. In Vorbereitung des 28. Subventionsberichts habe das BMF die fachlich verantwortlichen Ressorts gebeten, eine substantielle Begründung für ein Festhalten an den Vergünstigungen darzulegen. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur habe sich unter Hinweis auf den sogenannten Maut-Kompromiss aus Mai 2003 für ein Beibehalten der Nichterhebung der KraftSt für Anhänger nach § 10 KraftStG ausgesprochen. Hinsichtlich der Steuerbefreiung nach § 3 Nummer 7 KraftStG, für die umwelt- und klimaschädliche Nebenwirkungen im

27. Subventionsbericht festgestellt worden seien, enthalte der 28. Subventionsbericht eine substantiierte Begründung für das gegenwärtige Festhalten an dieser Subvention. Gleichwohl dauere die Prüfung im Rahmen des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 noch an.

Das BMF lehnte ab, die Vergünstigungen für inländische Transportunternehmen im Straßengüterverkehr wieder in den Subventionsbericht aufzunehmen. Sie stellten keine Subventionen dar. Aus rechtlicher Sicht handele es sich um historische Steuersenkungen, die vor dem Hintergrund der Eurovignettenrichtlinie erfolgt seien und keine aktive Subventionierung darstellten. Es handele sich auch aus ökonomisch-finanzwissenschaftlicher Sicht nicht um Steuervergünstigungen. Die Beurteilung des FiFo-Gutachtens sei diesbezüglich ebenfalls an mehreren Stellen eindeutig. Die Einschätzung, wonach diese Maßnahmen „finanzwissenschaftlich natürlich eindeutig als Steuervergünstigungen“ zu werten seien, stehe im direkten Widerspruch zu mehreren Aussagen im FiFo-Gutachten. Letzteres sei unabhängig durch die Gutachter erstellt worden, gebe deren fachliche Einschätzung wieder und sei daher inhaltlich maßgebend.

8 Abschließende Würdigung

Das BMF zieht sich aus seiner Verantwortung für das KraftSt-Recht zurück, wenn es sich darauf beruft, seine Kompetenzen seien auf die Rechts- und Fachaufsicht beschränkt. Wir sehen es hingegen als seine Aufgabe an, steuerliche Ausnahmetatbestände regelmäßig zu überprüfen und ggf. auf deren Abbau hinzuwirken. Dies entspricht nicht nur den Subventionspolitischen Leitlinien und dem Steuerpolitischen Konzept der Bundesregierung. Auch das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 sieht beispielsweise vor, dass das BMF selbst die KraftSt-Vergünstigungen auf umwelt- und klimaschädliche Nebenwirkungen hin untersuchen kann, um „gezielten Klima- und Umweltschutz durch Vermeidung von schädlichen Subventionen und eine nachhaltige und klimafreundliche Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems“ zu erreichen. Schließlich verweisen wir auf den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 19. Juni 2020, in dem das BMF aufgefordert wird, eingehend zu prüfen, welche Steuervergünstigungen aufgrund vorliegender Ergebnisse aus internen und externen Evaluierungen geändert oder abgeschafft werden können.[23]

Auch die Sichtweise des BMF, es erfülle seine Vorgaben zur regelmäßigen Überprüfung, wenn es einmal pro Legislaturperiode ein Forschungsvorhaben zur Evaluierung finanziell bedeutender Steuervergünstigungen in Auftrag gebe, weisen wir als unzureichend zurück. Diese in den Leitlinien zur Subventionspolitik seit dem Jahr 2015 verankerte Grundregel entbindet das BMF nicht davon, die übrigen und finanziell weniger bedeutsamen KraftSt-Vergünstigungen ebenfalls zu überprüfen. In der Summe führen auch sie zu erheblichen Steuerausfällen, zumal die meisten von ihnen Dauervergünstigungen darstellen. Wir haben bereits angemahnt, dass die Evaluierung lange überfällig ist. Zwar verwies das BMF auf den Klimaschutzplan 2050 und das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022, wonach Vergünstigungen mit

[23] S. Fußnote 20.

umwelt- und klimaschädlichen Nebenwirkungen geprüft werden sollten. Allerdings hat es in diesem Zusammenhang einzig eine Prüfung der Steuerbefreiung nach § 3 Nummer 7 KraftStG in Aussicht gestellt. Wir weisen darauf hin, dass dies für alle Vergünstigungstatbestände nach dem KraftStG gelten muss.

Fundiert begründete Kritik und Vorschläge zum Abbau von KraftSt-Vergünstigungen gab es indessen schon seit vielen Jahren. Trotzdem ist bisher keine einzige Regelung abgeschafft worden. Die Gründe lassen sich aus der Aussage des BMF ableiten, ohne die Mitwirkungsbereitschaft der jeweiligen Fachressorts bei der Überprüfung von Subventionen scheide eine Kabinettbefassung zur Änderung oder Abschaffung von KraftSt-Vergünstigungen aus. Offensichtlich führte also die fehlende Bereitschaft der Fachressorts dazu, dass Vergünstigungen entgegen anderslautenden – internen und externen – Erkenntnissen und Bewertungen unverändert beibehalten wurden.

Besonders kritisch sehen wir die Aussage des BMF, in Vorbereitung des 28. Subventionsberichts habe es die fachlich verantwortlichen Ressorts gebeten, eine substantielle Begründung für ein Festhalten an den Vergünstigungen darzulegen. Diese Begründungen hat es offensichtlich eins zu eins in den Subventionsbericht übernommen, ohne sie gegen die Bewertungen des FiFo-Berichts und eigene steuerliche Schlussfolgerungen kritisch abzuwägen. So wurden wissenschaftliche Evaluierungen durch isolierte Betrachtungen der Fachressorts bedeutungslos. Dabei sind die Sachargumente der Fachressorts bereits im FiFo-Bericht aufgeführt und in die wissenschaftliche Bewertung mit aufgenommen worden. Denn die betroffenen Ressorts waren in die Beratungen mit dem FiFo-Institut eingebunden. Dass nun einige der in die Bewertung des FiFo-Instituts eingeflossenen Teilaspekte im Subventionsbericht als Gegenargument zum Evaluierungsergebnis erscheinen, ist nicht akzeptabel.

Die regelmäßige Evaluierung ist kein Selbstzweck. Für eine evidenzbasierte Finanzpolitik müssen wissenschaftliche Bewertungen beachtet und Handlungsempfehlungen umgesetzt werden. Insbesondere muss der Wegfall von Steuervergünstigungen mit umwelt- und klimaschädlichen Nebenwirkungen ernsthaft geprüft werden. Das BMF ist das für die Steuervergünstigungen zuständige Ressort. Deshalb halten wir es für nicht hinnehmbar, dass es offensichtlich den Fachressorts die Entscheidung über den Abbau oder das Beibehalten von KraftSt-Vergünstigungen überlässt. Im Ergebnis wird dadurch die Auftragsvergabe für wissenschaftliche Forschungsvorhaben durch das BMF überflüssig. So stoßen auch der Klimaschutzplan 2050 und das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022, aufgrund derer u. a. das gesamte Steuersystem anhand der Klimaziele der Bundesregierung weiterentwickelt werden soll, an ihre Grenzen.

Angesichts der jährlichen Mindereinnahmen bei der KraftSt von 1 Mrd. Euro muss das BMF endlich den Abbau von Subventionen vorantreiben. Wir erwarten, dass das BMF

- alle bestehenden KraftSt-Vergünstigungen unter Beachtung vorliegender interner und externer Evaluierungsergebnisse grundsätzlich in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz, Transparenz, Nachhaltigkeit und umwelt- und klimaschädliche Wirkung überprüft und

- die Initiative zur Abschaffung derjenigen Vergünstigungen ergreift, die den formulierten Anforderungen einer effizienten, nachhaltigen und klimafreundlichen Fortentwicklung des Steuersystems nicht entsprechen.

Die zur Entlastung des Güterverkehrs geschaffenen Vergünstigungen gehören zweifellos in den Subventionsbericht. Das FiFo-Institut hat in seinem Forschungsbericht der vom BMF als Auftraggeber vorgegebenen neuen Formulierung nur widerstrebend zugestimmt. Die FiFo-Gutachter hatten im Schriftwechsel mit dem BMF deutlich herausgestellt, dass die Erhaltungshilfen zur Unterstützung des inländischen Transportgewerbes „finanzwissenschaftlich natürlich eindeutig als Steuervergünstigungen zu werten seien“. Tatsächlich bewirkte die KraftStG-Änderung im Jahr 2007 insofern eine Abweichung von der Regelbesteuerung, als dass die Steuerberechnung nach gestaffelten Steuerbeträgen nur bis zu einem bestimmten Gesamtgewicht erfolgt und darüber hinaus entfällt. Es handelte sich somit um eine echte Steuersubvention. Wir erwarten, dass das BMF

- die Regelungen mit jährlichen Steuermindereinnahmen von 190 Mio. Euro in dem kommenden (29.) Subventionsbericht wieder aufnimmt.

Dr. Dingendorf Dr. Bieber

Übersicht über die Vergünstigungen nach dem KraftStG[1]

Norm/KraftStG	Fallzahlen	Steuermindereinnahmen/Jahr *in Mio. Euro*
§ 3 Nr. 1	2 000 000[2]	100[3]
§ 3 Nr. 2 - 5a	263 000	75
§ 3 Nr. 6	96 000	45
§ 3 Nr. 7	1 800 000	475
§ 3 Nr. 8	21 000	8
§ 3 Nr. 9 i. V. m. § 4	18 000	7
§ 3 Nr. 10	5 800	1
§ 3 Nr. 12	keine Daten	keine Daten
§ 3 Nr. 13	keine Daten	keine Daten
§ 3 Nr. 14	keine Daten	keine Daten
§ 3 Nr. 15	keine Daten	keine Daten
§ 3 Nr. 16	keine Daten	keine Daten
§ 3a	818 000	105
§ 3d	206 000	10
§ 9 Abs. 2	3 500	0
§ 9 Abs. 1 Nr. 4	443 000	50
§ 9 Abs. 1 Nr. 5	203 000	75
§ 10 Abs. 3	145 000	65
§ 10 Abs. 1	282 000	45
§ 10b	keine Daten	5[4]
Gesamt	**6 304 300**	**1 066**

Quelle: 28. Subventionsbericht, BMF.

[1] Angaben gerundet.

[2] Mehr als 2 Mio. Fahrzeuge mit Versicherungskennzeichen; unbekannte Zahl an Fahrzeugen mit von der Zulassungsbehörde zugeteilten Kennzeichen.

[3] Geschätzter Wert. Im Zusammenhang mit der rückwirkend wieder aufgehobenen Neufassung des § 3 Nummer 1 KraftStG durch das KraftStÄndG 1997 vom 18. April 1997 bezifferte die Bundesregierung die Steuerentlastung für selbstfahrende Arbeitsmaschinen allein für die Bauwirtschaft auf ca. 170 Mio. DM (= rund 87 Mio. Euro); BT-Drs. 13/8159 vom 3. Juli 1997.

[4] S. Gesetzentwurf zum Siebten KraftStÄndG vom 10. Juli 2020, D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand: Steuermindereinnahmen § 10 b KraftStG 2020, erwarteter Anstieg von 5 Mio. Euro in 2020 auf 60 Mio. Euro in 2025; BT-Drs. 19/20978.