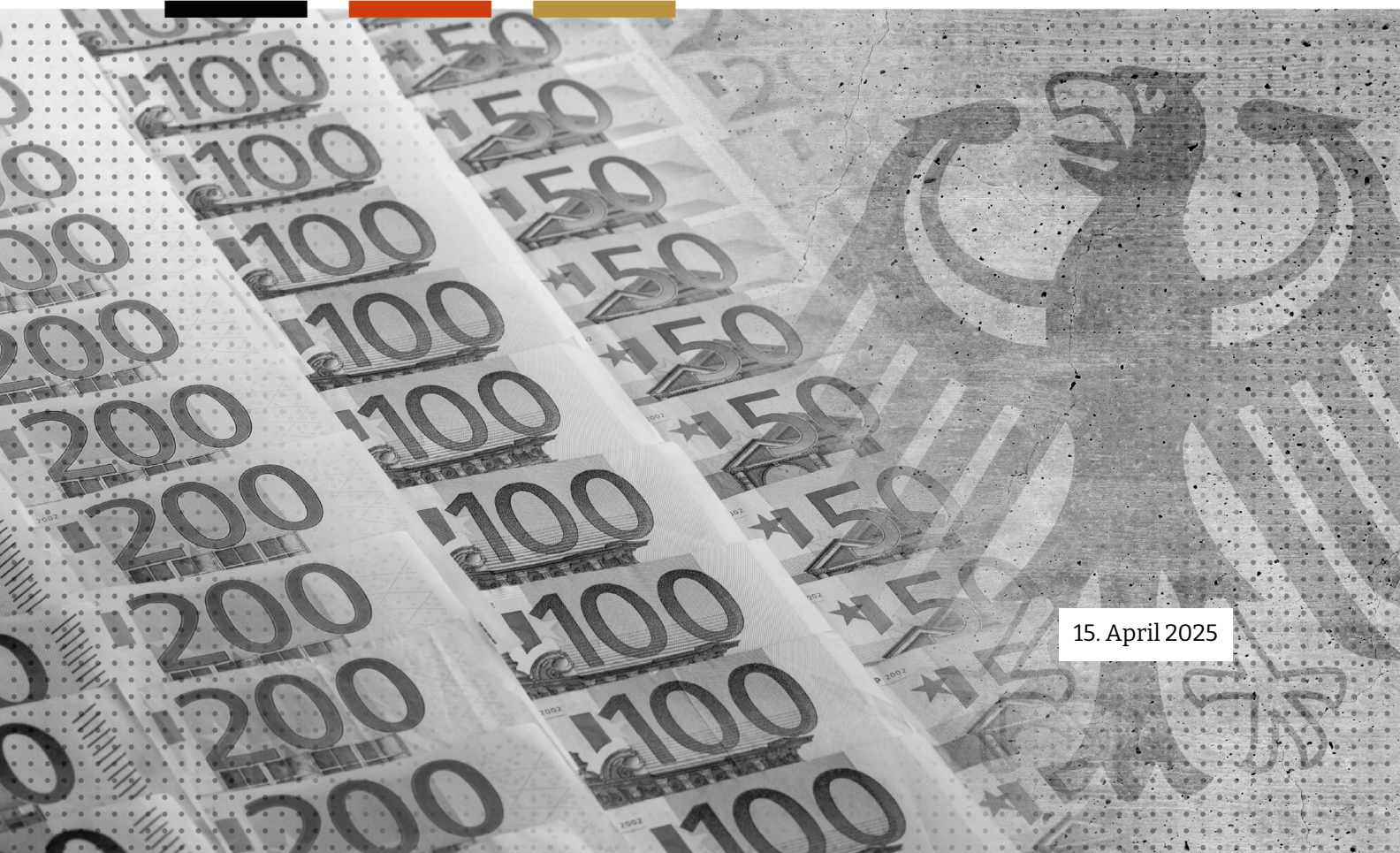


Bericht nach § 99 BHO

Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis

Defizite und Reformbedarf beim Steueraufkommen identifizieren – Handlungsspielräume nutzen



15. April 2025

Einnahmencheck für einen handlungsfähigen Staat

Die Ausgaben übersteigen seit Jahren die laufenden Einnahmen im Bundeshaushalt. Der Schuldenberg wächst. Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts sind dringlicher denn je. Bei der Diskussion über Lösungen bleiben Handlungsspielräume bei den laufenden Einnahmen aber weitgehend außer Acht. Eher sind Bestrebungen erkennbar, weitere Steuervergünstigungen einzuführen. Der Bundesrechnungshof zeigt Maßnahmen auf, um die Einnahmenbasis zu stärken. Ihre Umsetzung würde ein Milliardenpotenzial erschließen.

→ Worum geht es?

Auch angesichts stark steigender Finanzierungsanforderungen hat der Bund das Potenzial bei den laufenden Einnahmen für eine Konsolidierung des Haushalts kaum genutzt. Die Stellschrauben sind seit Langem bekannt. Dennoch bestehen strukturelle Defizite und Vollzugsmängel fort, notwendige Reformen kommen nicht voran. Der Befund: verschenkte Subventionen, lückenhafte Besteuerung, veraltete IT-Systeme, Schäden durch Steuerbetrug in zweistelliger Milliardenhöhe.

→ Was ist zu tun?

Eine grundlegende Stärkung der Einnahmenbasis erfordert durchgreifende Maßnahmen. Auf den Prüfstand gehören steuerliche Subventionen mit unzureichender Wirkung oder nachteiligen Effekten. Besteuerungslücken müssen geschlossen und die Zusammenarbeit der Behörden verbessert werden. Die Verwaltung von jährlich einer Billion Euro Steuereinnahmen braucht eine zukunftsweisende Steuer-IT. Nicht zuletzt gilt es, die Schlagkraft des Fiskus zu erhöhen und Steuerbetrug konsequenter zu bekämpfen als bisher.

→ Was ist das Ziel?

Die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen verbessert die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Finanzverwaltung: Sie stärkt die staatliche Einnahmenbasis durchgreifend und nachhaltig. So reduzieren sich Kreditaufnahmen und damit einhergehende Zinsbelastungen. Solide Finanzen bilden den entscheidenden Faktor, um den Haushalten für die kommenden Jahre Stabilität zu verleihen, staatliche Kernfunktionen auskömmlich zu finanzieren und zusätzliche Handlungsspielräume zu eröffnen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Haushaltslage des Bundes weiterhin angespannt – Handlungsspielräume nicht genutzt.....	11
2	Reformwillen bei steuerlichen Subventionen beweisen – Finanzmittel wirksam einsetzen (Handlungsfeld 1)	13
3	Förderungen nicht mehrfach gewähren und auf staatliche Kernbereiche beschränken (Handlungsfeld 2).....	21
4	Steuerhinterziehung entschlossen bekämpfen – Schlagkraft des Fiskus erhöhen (Handlungsfeld 3)	23
5	Digitalisierung der Finanzverwaltung zügig voranbringen (Handlungsfeld 4)	29
6	Probleme beim Steuervollzug lösen – Zukunftsfelder erschließen (Handlungsfeld 5).....	34
7	Zusammenarbeit zentraler Stellen wirksam optimieren – Meldesysteme priorisieren (Handlungsfeld 6)	38
8	Stellungnahme des BMF.....	41
9	Fazit: Fokussierung auf eine verbesserte Einnahmenbasis	41

Abkürzungsverzeichnis

B

BBF *Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BWV *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

BZSt *Bundeszentralamt für Steuern*

E

EStG *Einkommensteuergesetz*

F

Finanzausschuss *Finanzausschuss des Deutschen Bundestages*

FIU *Financial Intelligence Unit - Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen*

FKS *Finanzkontrolle Schwarzarbeit*

K

KONSENS *Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung*

KUSS *Zentrale Stelle zur Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuer-Betrugsfällen*

O

OECD *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

0 Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) haben mehrfach auf die angespannte Haushaltslage des Bundes hingewiesen und der Bundesregierung empfohlen, bei einer durchgreifenden Konsolidierung des Bundeshaushalts auch die laufenden Einnahmen in den Blick zu nehmen. Dies wird umso dringlicher mit der Änderung des Grundgesetzes zur erweiterten Aufnahme erheblicher neuer Schulden des Bundes für u. a. Verteidigung und Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie der Möglichkeit eines Sondervermögens mit eigener Kreditermächtigung für Infrastrukturmaßnahmen und Klimaneutralität.¹ Eine Stärkung der Einnahmenbasis reduziert Kreditaufnahmen und damit einhergehende Zinsbelastungen für den Bundeshaushalt.

Der Bundesrechnungshof sieht erheblichen finanziellen Spielraum, um die Einnahmenbasis des Staates zu stärken. Die Stellschrauben dafür sind seit Langem bekannt, die Bundesregierung hat diese aber bislang kaum genutzt. Strukturelle Defizite und Vollzugsmängel bestehen fort, notwendige Reformen stehen aus.

*Der Bundesrechnungshof greift gewichtige Prüfungsfeststellungen der vergangenen Jahre auf und empfiehlt **22 Maßnahmen** zur Stärkung der Einnahmenbasis. Die Empfehlungen beziehen sich auf **sechs Handlungsfelder**, die für das Steueraufkommen bedeutsam sind, und betreffen kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof stellt sie nicht in eine Rangfolge. Dies muss das Ergebnis einer politischen Diskussion sein. Die haushälterische Bedeutung der Maßnahmen ist enorm: Mit ihrer Umsetzung könnten Einnahmen in Milliardenhöhe erzielt und künftige Haushalte entlastet werden. Bei den Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) profitieren neben dem Bund gleichzeitig auch die Länder. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte Gelegenheit, zu dem Bericht Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt. (Tz. 1)*

0.2

Reformwillen bei steuerlichen Subventionen beweisen – Finanzmittel wirksam einsetzen: Angesichts der schwierigen Haushaltslage sind die Steuermittel so effektiv und effizient wie möglich einzusetzen. Steuervergünstigungen gehören deshalb regelmäßig auf den Prüfstand. Erreicht eine Vergünstigung nicht die angestrebten Wirkungen oder ist sie aus anderen Gründen unwirtschaftlich, muss sie angepasst oder gegebenenfalls beendet werden. Nur

¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025, BGBl. I Nummer 94.

so kann verhindert werden, dass sich unwirksame und ineffiziente Vergünstigungen verstetigen und Finanzmittel verloren gehen. Denn: Jeder Subventions-Euro muss wirken.

Erhebliches jährliches Einnahmenpotenzial für Bund und Länder sieht der Bundesrechnungshof beispielsweise bei

- *der Steuervergünstigung für Handwerkerleistungen – 2,1 Mrd. Euro,*
- *der steuerlichen Begünstigung von Dieseldieselkraftstoff – 7 Mrd. Euro,*
- *dem ermäßigten Umsatzsteuersatz – mehrere Milliarden Euro. (Tz. 2)*

0.3

Förderungen nicht mehrfach gewähren und auf staatliche Kernbereiche beschränken: Richtig steuerlich fördern heißt für den Staat auch: zu prüfen, ob der Mitteleinsatz tatsächlich erforderlich und gerechtfertigt ist. Dies gilt insbesondere, wenn unterschiedliche Fördermaßnahmen unabhängig voneinander die gleichen Ziele verfolgen oder die gleichen Sachverhalte betreffen. Dann muss dafür gesorgt werden, dass Mehrfachförderungen ausgeschlossen sind. Steuerliche Vergünstigungen sollten sich zudem auf staatliche Kernaufgaben beschränken. Alle darüberhinausgehenden Vergünstigungen sind nach einem hohen Maßstab auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt unter anderem,

- *gesetzliche Mehrfachförderungsverbote konsequent durchzusetzen – wenigstens dreistelliger Millionenbetrag,*
- *Mitnahmeeffekte beim Familienleistungsausgleich zu beschränken – rund 1 Mrd. Euro. (Tz. 3)*

0.4

Steuerhinterziehung entschlossen bekämpfen – Schlagkraft des Fiskus erhöhen: Ein wesentliches Handlungsfeld zur Stärkung der Einnahmenbasis ist die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung. Schätzungen zufolge verliert Deutschland hierdurch jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe. Dies belastet nicht nur die Haushalte von Bund und Ländern, sondern benachteiligt auch steuererliche Unternehmen. Dennoch kommt die Betrugsbekämpfung nicht entscheidend voran. Es gilt, strukturelle Defizite schnellstmöglich zu beheben.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zur Sicherung des Steueraufkommens insbesondere,

- *die IT-Systeme zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zu modernisieren,*
- *die Steuerfahndungsstellen der Länder stärker durch den Bund zu unterstützen,*
- *die Geldwäschebekämpfung zu stärken. (Tz. 4)*

0.5

Digitalisierung der Finanzverwaltung zügig voranbringen: Steuereinnahmen des Bundes und der Länder von jährlich fast einer Billion Euro müssen mit zukunftsweisender Steuer-IT verwaltet werden. Die Digitalisierung der Finanzverwaltung hat daher eine überragende Bedeutung für die Sicherung des Steueraufkommens. Dennoch bleibt Deutschland bei der digitalen Ausstattung immer noch weit hinter den eigenen Ansprüchen zurück. Wichtige Digitalisierungsprojekte wie die zentrale Software-Entwicklung der Steuerverwaltung KONSENS verzögern sich weiter.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt insbesondere,

- *das Megaprojekt KONSENS endlich auf die Zielgerade zu bringen,*
- *den einheitlichen Einsatz neuer Prüfungsmethoden bei Betriebsprüfungen der Länder sicherzustellen,*
- *die Neuorganisation der Bundesbetriebsprüfung zügig umzusetzen. (Tz. 5)*

0.6

Probleme beim Steuervollzug lösen – Zukunftsfelder erschließen: Die Einnahmenbasis wird in erster Linie durch eine gut funktionierende Finanzverwaltung gestützt. Der Staat kommt seinen Aufgaben in diesem Kernbereich aber oft nicht angemessen nach. Vollzugsmängel bei der Besteuerung vermindern das Steueraufkommen erheblich und belasten damit den Fiskus. Es fehlt an Personal und nötiger technischer Unterstützung. Die Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit muss gestoppt werden. Bund und Länder müssen gemeinsame Anstrengungen unternehmen und spürbare Verbesserungen beim Steuervollzug erreichen.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig,

- *Besteuerungslücken im Bereich der Plattformökonomie und beim Handel mit Kryptowerten zu schließen,*
- *bekannte Vollzugsdefizite, beispielsweise zur Steuererhebung bei beschränkt Steuerpflichtigen, abzustellen. (Tz. 6)*

0.7

Zusammenarbeit zentraler Stellen wirksam optimieren – Meldesysteme priorisieren: Im digitalen Zeitalter ist es für die Finanzverwaltungen von Bund und Ländern unverzichtbar, ihre zentralen Stellen mit denen anderer Verwaltungen zu vernetzen, um vorhandene Datenbestände zu nutzen und Kräfte zu bündeln. Fehlen den Finanzbehörden notwendige Daten, bedarf es geeigneter elektronischer Meldesysteme und eines effektiven Risikomanagements.

Liegt entsprechendes Datenmaterial vor, sind die Daten konsequent auszuwerten. Beides läuft nicht optimal. Nun sind klare Strategien gefordert.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt unter anderem,

- Daten multinationaler Konzerne aus zwischenstaatlichen Meldeverfahren besser auszuwerten,*
- die Datengrundlage für die Risikoanalyse in der Schwarzarbeitsbekämpfung zu erweitern,*
- Meldesysteme für die Verwaltungszusammenarbeit zentraler Stellen, beispielsweise bei landwirtschaftlichen Subventionszahlungen, zu optimieren. (Tz. 7)*

0.8

Fokussierung auf eine verbesserte Einnahmenbasis: Um dem Bundeshaushalt die erforderliche Stabilität zu verleihen und zusätzliche Handlungsspielräume zu eröffnen, bedarf es solider Finanzen. Eine durchgreifende Konsolidierung des Haushalts bedeutet neben einer ressortbezogenen Bestandsaufnahme und Bewertung aller Haushaltsausgaben auch eine Stärkung der Einnahmenbasis. Gerade angesichts stark steigender Finanzierungsanforderungen stellt dies einen wichtigen Beitrag dar, um Kreditaufnahmen und damit einhergehende Zinsbelastungen zu reduzieren.

Abbildung 1

Sechs Handlungsfelder, um die Einnahmenbasis zu stärken

Die bisherigen Sparmaßnahmen des Bundes reichen nicht aus, um die Konsolidierung des Bundeshaushalts voranzubringen. Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof 22 Maßnahmen in sechs Handlungsfeldern, um die Einnahmenbasis nachhaltig zu stärken.



Erläuterung: ª Jährliche Mehreinnahmen des Bundes und der Länder; Anteil des Bundes: 23 Mrd. Euro. Durch eine entschlosseneren Bekämpfung des Steuerbetrugs und die Verbesserung des Steuervollzugs kommen weitere Mehreinnahmen in nicht bezifferbarer Höhe hinzu.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Bundesrechnungshof zeigt mit den empfohlenen Maßnahmen auf, wie die Einnahmenbasis nachhaltig gestärkt werden kann. Die Empfehlungen haben allein im Bereich der Steuervergünstigungen ein Einsparpotenzial zugunsten von Bund und Ländern von jährlich 30 Mrd. Euro. Davon entfallen auf den Bund 23 Mrd. Euro. Hinzu kommen Steuermehreinnahmen durch eine stärkere Bekämpfung des Steuerbetrugs und einen verbesserten Steuervollzug. Insgesamt haben die Empfehlungen damit das Potenzial, zu einer Konsolidierung künftiger Haushalte beizutragen. Sie betreffen kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen und sind somit Grundlage für die kommenden Jahre.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst: Die Umsetzung jeder einzelnen Maßnahme stärkt einerseits die Einnahmenbasis. In einigen Fällen sind die Maßnahmen aber zugleich mit dem

Verzicht auf gewohnte Vorteile oder mit zusätzlichen Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen verbunden. Dieser Konflikt ist in einen vernünftigen Ausgleich zu bringen. Die Betroffenen sollten dabei die Möglichkeit haben, sich rechtzeitig auf Veränderungen einzustellen. Denn: Transparenz erhöht die Zustimmung. (Tz. 9)

1 Haushaltslage des Bundes weiterhin angespannt – Handlungsspielräume nicht genutzt

Die Ausgaben des Bundes übersteigen seit Jahren seine laufenden Einnahmen. Der Schuldenberg wächst. Maßnahmen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts sind dringlicher denn je. Gleichwohl sind Bestrebungen erkennbar, weitere Steuervergünstigungen einzuführen.

Die Aufstellung künftiger Bundeshaushalte wird nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes noch schwieriger als in den Jahren zuvor.² In der Haushaltsplanung des Bundes klaffte bereits eine Lücke in Milliardenhöhe. Die Ressorts waren deshalb aufgefordert, ihre Ausgabenpläne auf Kürzungspotenzial hin zu überprüfen. Zugleich schlugen sich die Wirtschaftslage und Steuerrechtsänderungen mindernd auf der Einnahmenseite des Staates nieder.

Die Steuereinnahmen für das Jahr 2025 fallen nach der Steuerschätzung vom Oktober 2024 mit 982,4 um 11,8 Mrd. Euro geringer aus, als noch in der Schätzung im Mai 2024 erwartet.³ Auch in den kommenden Jahren entwickeln sich die Steuereinnahmen ungünstiger als in der Mai-Schätzung prognostiziert. Bis zum Jahr 2028 müssen Bund, Länder und Kommunen nach der aktuellen Steuerschätzung voraussichtlich insgesamt mit etwa 58 Mrd. Euro weniger auskommen. Die Mindereinnahmen betreffen insbesondere die aufkommensstarken Gemeinschaftsteuern.

Der Bundesrechnungshof und der BWV haben mehrfach auf die angespannte Haushaltslage des Bundes hingewiesen und der Bundesregierung empfohlen, bei einer durchgreifenden Konsolidierung des Bundeshaushalts auch die laufenden Einnahmen in den Blick zu nehmen.⁴ Allein auf konjunkturell bedingte Steuermehreinnahmen zu setzen, hält der Bundesrechnungshof dabei nicht für ausreichend. Vielmehr sieht er Bedarf, die Einnahmenbasis des Staates grundlegend zu stärken. Umso bedeutsamer wird dies angesichts stark steigender Finanzierungsanforderungen an die öffentlichen

² Vgl. Stellungnahme des BWV an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028 vom 16. April 2024, „Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts“.

³ Pressemitteilung 15/2024 des BMF vom 24. Oktober 2024 zu den Ergebnissen der 167. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 22. bis 24. Oktober 2024 in Gotha, Anlagen 1 und 2.

⁴ Stellungnahme des BWV an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028 vom 16. April 2024, „Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts“. Stellungnahme des BWV zur Aufstellung der Eckwerte für den Bundeshaushalt 2024 und die Finanzplanung 2025 bis 2027 sowie für das Haushaltsaufstellungsverfahren vom 1. März 2023, „Kontrollverlust bei den Bundesfinanzen verhindern, Verkrustung des Haushalts aufbrechen“. Analyse des BWV zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, „Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat – Eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode“.

Haushalte: Im März 2025 beschloss der Deutsche Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates eine Änderung des Grundgesetzes.⁵ Diese ermöglicht die Aufnahme erheblicher neuer Schulden des Bundes für u. a. Verteidigung und den Zivil- und Bevölkerungsschutz. Zudem kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Mrd. Euro errichten. Eine Stärkung der Einnahmenbasis reduziert Kreditaufnahmen und damit einhergehende Zinsbelastungen für den Bundeshaushalt.

Die Stellschrauben für eine Stärkung der Einnahmenbasis sind seit Langem bekannt: Der Abbau von Steuervergünstigungen einerseits, die Verbesserung des Steuervollzugs und die Bekämpfung von Steuerhinterziehung andererseits. Die Bundesregierung hat die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten bislang jedoch nicht oder nur unzureichend genutzt. Strukturelle Defizite und Vollzugsmängel, insbesondere bei der Bekämpfung des Steuerbetrugs und der Modernisierung von IT-Systemen, bestehen fort, notwendige Reformen beim Abbau von Steuervergünstigungen stehen aus.

Der Bundesrechnungshof benennt **sechs Handlungsfelder**, die für das Steueraufkommen bedeutsam sind. Er greift strukturell und finanziell gewichtige Prüfungsfeststellungen der vergangenen Jahre auf und empfiehlt **22 Maßnahmen** zur Stärkung der Einnahmenbasis. Die Empfehlungen betreffen kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen und reichen vom Abbau steuerlicher Vergünstigungen bis hin zur Digitalisierung der Finanzverwaltung. Der Bundesrechnungshof stellt die Maßnahmen nicht in eine Rangfolge. Diese muss das Ergebnis einer politischen Diskussion sein. Die haushälterische Bedeutung der Maßnahmen ist enorm: Mit ihrer Umsetzung könnten insgesamt Einnahmen in Milliardenhöhe erzielt und künftige Haushalte entlastet werden.

⁵ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 109, 115 und 143h) vom 22. März 2025, BGBl. I Nummer 94. Dazu: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 13. März 2025 „Gesetzesentwürfe verschiedener Fraktionen zur Änderung der Artikel 87a Absatz 1a sowie Artikel 109 und 115 des Grundgesetzes und zur Einfügung eines Artikels 143h in das Grundgesetz“.

2 Reformwillen bei steuerlichen Subventionen beweisen – Finanzmittel wirksam einsetzen (Handlungsfeld 1)

Grundvoraussetzungen für die wirksame Gewährung steuerlicher Vergünstigungen sind die Klärung des Bedarfs und eine genaue Zielbestimmung. Die Steuermittel sind so effektiv und effizient wie möglich einzusetzen. Steuervergünstigungen gehören deshalb regelmäßig auf den Prüfstand.

Erreicht eine Vergünstigung nicht die angestrebten Wirkungen oder ist sie aus anderen Gründen unwirtschaftlich, bedarf es einer konsequenten Anpassung, gegebenenfalls der Beendigung der Vergünstigung. Nur so kann verhindert werden, dass sich unwirksame und ineffiziente Vergünstigungen verstetigen und Finanzmittel verloren gehen. Um die Einnahmenbasis zu stärken, muss der Abbau von steuerlichen Subventionen in entsprechenden Fällen nachdrücklich vorangetrieben werden. Denn: Jeder Subventions-Euro muss wirken.

Unwirksame und ineffiziente Steuervergünstigungen schrittweise abbauen (Maßnahme 1)

Im September 2023 veröffentlichte die Bundesregierung ihren 29. Bericht über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 (29. Subventionsbericht).⁶ Darin sind insgesamt 108 Steuervergünstigungen enthalten. Sie belasteten die Haushalte des Bundes und der Länder im Jahr 2024 mit Mindereinnahmen von 36,2 Mrd. Euro, wovon 18,4 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt entfielen.⁷ Das Volumen der Vergünstigungen ist seit dem Jahr 2020 erheblich angestiegen. Dennoch überprüft die Bundesregierung Ziele und Wirkungen von Steuervergünstigungen nicht und hält selbst an überholten und ineffizienten Vergünstigungen fest. Viele dieser Vergünstigungen tragen kaum zu den beabsichtigten Zielen bei. Einige wirken sich sogar nachteilig darauf aus.

⁶ 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 6. September 2023, [Bundestagsdrucksache 20/8300](#). Zu den Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hat sich der Bundesrechnungshof bereits mehrmals geäußert, unter anderem: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. März 2024 zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung; Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz vom 22. Mai 2024 zur Prüfung der Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien.

⁷ 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 6. September 2023, [Bundestagsdrucksache 20/8300](#), Anlage 2, S. 114.

Der Bundesrechnungshof fordert seit Jahren, solche „schlechten“ Steuervergünstigungen konsequent abzubauen. Er beanstandete Anfang 2024 erneut, dass die Bundesregierung immer noch zahlreiche Steuervergünstigungen fortführt, die nach vom BMF beauftragten Wirtschaftsforschungs-Studien zum Teil schon seit dem Jahr 2009 als unwirksam oder ineffizient bewertet werden.⁸ Zusätzliche Haushaltsspielräume blieben so ungenutzt. Der Bundesrechnungshof empfahl, „alte Zöpfe“ endlich abzuschneiden und die Vergünstigungen abzubauen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) reagierte auf die kritische Berichterstattung des Bundesrechnungshofes und schloss sich dessen Empfehlungen an. Er forderte die Bundesregierung in diesem Zusammenhang auf, ihre Steuervergünstigungen eingehend zu überdenken und unwirksame oder ineffiziente Steuervergünstigungen abzustellen.

Die Bundesregierung konnte sich jedoch bis heute nicht einigen, welche der von der Wirtschaftsforschung als „schlecht“ evaluierten Steuervergünstigungen sie abbauen oder reformieren will. Sie sah sogar von einer Reform oder einem Abbau der Vergünstigungen in Fällen ab, in denen das zuständige Ressort selbst die Steuervergünstigung als unwirksam einstufte. Durch das Festhalten an problematischen Vergünstigungen verursacht sie milliardenschwere Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt.

Erste Schritte zur Umgestaltung ineffizienter Steuervergünstigungen sind zwar inzwischen angestoßen, gehen aber nicht weit genug. In der Gesamtschau ist die weitergehende Konsolidierung der staatlichen Einnahmen unausweichlich. Sämtliche steuerlichen Vergünstigungen gehören daher schnellstens auf den Prüfstand. Ein Zuwarten beim Abbau unwirksamer und ineffizienter Steuervergünstigungen darf es nicht geben.

Würde die Bundesregierung die Empfehlungen der Wirtschaftsforschung zum Subventionsabbau umsetzen, könnte sie zusätzliche Handlungsspielräume für die öffentlichen Haushalte von jährlich 17 Mrd. Euro gewinnen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, ihre zögerliche Haltung aufzugeben und den schrittweisen Abbau unwirksamer und ineffizienter Steuervergünstigungen unverzüglich in Angriff zu nehmen.

⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. März 2024 zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

Beispiel: Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen

Mit der im Jahr 2006 eingeführten Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen⁹ verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, Wachstum und Beschäftigung im Handwerk zu fördern. Seit ihrer Einführung hat die Steuerermäßigung eine stetig wachsende fiskalische Bedeutung erlangt. Sie gehört seit Jahren zu den 20 größten Steuersubventionen in Deutschland. Die Steuermindereinnahmen für das Jahr 2023 betragen 2,1 Mrd. Euro.¹⁰ In gleichem Maße wie die finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte zunimmt, verringert sich die Bedeutung für die einzelnen Steuerpflichtigen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden diese derzeit durchschnittlich um weniger als 100 Euro jährlich entlastet.

Darüber hinaus befindet sich die Steuerermäßigung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in einer Schieflage. Sie führt nach seinen Feststellungen aus dem Jahr 2023 zu Zielverfehlungen und Mitnahmeeffekten und geht mit Vollzugsdefiziten einher, die nicht mit vertretbarem Aufwand zu vermeiden sind. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, die Steuerermäßigung abzuschaffen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie in Konkurrenz zu anderen steuerlichen Vergünstigungen und in zunehmendem Maße auch direkten Förderungen steht.¹¹

Bereits in den Jahren 2011 und 2016 bemängelte der Bundesrechnungshof schwerwiegende Defizite beim Vollzug der Steuerermäßigung.¹² So gewährten die Finanzämter die Ermäßigung in bis zu 90 % aller Fälle ohne jegliche Prüfung und konnten Doppelförderungen nicht vermeiden. Zudem stellte der Bundesrechnungshof hohe Mitnahmeeffekte fest, da viele Leistungen überhaupt nicht im Wettbewerb mit der Schwarzarbeit standen, sondern ohnehin regelmäßig legal vergeben wurden, etwa Leistungen aufgrund von gesetzlichen Vorgaben wie z. B. Kaminkehrerarbeiten. Er bezweifelte, dass das Gesetzesziel zu erreichen ist, und empfahl, die Steuerermäßigung abzuschaffen.

Ein Forschungsgutachten aus dem Jahr 2013 bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und empfahl ebenfalls, die Steuerermäßigung zu streichen. Die externen Gutachter bezifferten die Mitnahmeeffekte auf rund 90 % und sahen keine oder

⁹ Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung vom 26. April 2006, BGBl. I Nummer 22 S. 1091.

¹⁰ 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 6. September 2023, Bundestagsdrucksache 20/8300, Anlage 2, Nummer 38, S. 103.

¹¹ Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 14. Februar 2024 zur Steuerermäßigung nach § 35a Einkommensteuergesetz für von Vermietern und Hausverwaltungen bescheinigte haushaltsnahe Dienst- und Handwerkerleistungen.

¹² Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 1. Februar 2011 zur Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a Einkommensteuergesetz und Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 4. Mai 2016 zur Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen und haushaltsnahe Dienstleistungen nach § 35a Einkommensteuergesetz.

kaum messbare Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung und den Umsatz im Handwerk.¹³

Angesichts der festgestellten Mängel und der geringen ökonomischen Wirkung bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen vollständig abzuschaffen. Dadurch wären Steuermehreinnahmen der öffentlichen Haushalte in Höhe von jährlich 2,1 Mrd. Euro möglich.

Pläne zum Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Vergünstigungen umsetzen (Maßnahme 2)

Handlungsspielräume zur Stärkung der Einnahmenbasis sieht der Bundesrechnungshof auch bei umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen. Diese erschließen sich allerdings nicht ohne Weiteres aus dem 29. Subventionsbericht, da die Bundesregierung einen engen Subventionsbegriff verwendet, der eine Reihe von Steuervergünstigungen ausklammert, die das Umweltbundesamt als umwelt- oder klimaschädlich einstuft.¹⁴ Der 29. Subventionsbericht weist diese Steuervergünstigungen nicht oder nur informationshalber aus. Zahlreiche Vergünstigungen mit hohen Mindereinnahmen und substanziellen negativen Umwelt- oder Klimaeffekten sind somit nicht im Subventionsbericht aufgeführt, z. B. der im Energiesteuerrecht verankerte reduzierte Steuersatz auf Dieselmotorkraftstoff (sog. Dieselpoolprivileg).¹⁵

Griffe die Bundesregierung die umwelt- oder klimaschädlichen Wirkungen dieser Steuervergünstigungen auf, könnte sie besser begründen, dass Sonderinteressen nicht länger staatlich bezuschusst werden können. Zwar bekräftigte die Bundesregierung im 29. Subventionsbericht einmal mehr ihr Ziel, alle umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen abzubauen. Bislang hat sie dieses Ziel jedoch kaum verfolgt. Sie hat lediglich den Abbau der Steuervergünstigung auf Agrardiesel eingeleitet und den „Spitzenausgleich“ bei der Strom- und Energiesteuer für das produzierende Gewerbe durch die generelle Absenkung der Stromsteuer ersetzt.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die Bundesregierung Steuervergünstigungen beibehält, deren Umwelt- oder Klimaschädlichkeit von ihr selbst oder durch externe Gutachten festgestellt worden ist.¹⁶ Er empfahl, umwelt- oder klimaschädliche

¹³ Endbericht zum Forschungsvorhaben fe 14/11: „Evaluierung der Wirksamkeit der steuerlichen Förderung für Handwerkerleistungen nach § 35a EStG“ der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young GmbH vom 18. Juni 2013, abgerufen am 26. März 2025.

¹⁴ Bericht des Umweltbundesamtes vom Oktober 2021, „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2021“, abgerufen am 26. März 2025.

¹⁵ Ebenda, Abschnitte 2.2.1 und 2.2.3, abgerufen am 26. März 2025.

¹⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. März 2024 zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung.

Steuervergünstigungen abzubauen, um ein klimagerechtes Steuer- und Abgabensystem zu schaffen.

Der Bund muss seiner Verantwortung gerecht werden und das Steuer- und Abgabensystem mit den Klimazielen in Einklang bringen. Allein der Abbau von Steuervergünstigungen, über deren umwelt- oder klimaschädliche Effekte sich Bundesregierung und Umweltbundesamt einig sind, würde Handlungsspielräume allein für den Bund von jährlich 6 Mrd. Euro eröffnen. Diese Spielräume sollten nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ausgeschöpft werden, etwa was die Begünstigung von Kerosin angeht. Daneben sollten auch die nicht im Subventionsbericht aufgeführten umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen, beispielsweise das „Dieselprivileg“, kein Tabu sein. Dies könnte weitere Handlungsspielräume in Milliardenhöhe eröffnen.

Beispiel: „Dieselprivileg“

Dieselmotorkraftstoff wird seit dem Jahr 2003 deutlich niedriger besteuert als Benzin. Dadurch entgingen dem Bund allein in den letzten fünf Jahren Steuereinnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe.¹⁷ Die Begünstigung von Dieselmotorkraftstoff ist bislang nicht im Subventionsbericht aufgeführt, da die Bundesregierung sie nicht den steuerlichen Vergünstigungen zurechnet.

Im Jahr 2022 wurden die Energiesteuersätze für Kraftstoffe temporär auf die Höhe der Mindeststeuersätze der EU-Energiesteuerrichtlinie abgesenkt (sog. Tankrabbat). Das BMF nahm diese Absenkung nicht zum Anlass, die unterschiedliche Besteuerung von Benzin und Dieselmotorkraftstoff zu evaluieren. Es verweist darauf, dass dem niedrigeren Energiesteuertarif eine höhere Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Personenkraftwagen gegenüberstehe, die zu einem pauschalen Belastungsausgleich des energiesteuerlichen Vorteils führe.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Rechtfertigung für eine unterschiedliche Besteuerung der Kraftstoffe und fordert schon seit Jahren, die steuerliche Begünstigung von Dieselmotorkraftstoff kritisch zu überprüfen.¹⁸

Der Bundesrechnungshof hält die Angleichung der Steuertarife für Dieselmotorkraftstoff und Benzin für überfällig. Hieraus könnten jährliche Steuermehreinnahmen des Bundes

¹⁷ Statistisches Bundesamt, Verbrauch von Benzin und Gasöl, abgerufen am 26. März 2025. Zur Berechnung des Steuerfalls wurde der Dieselmotorkraftstoffverbrauch mit dem Unterschiedsbetrag der Steuersätze für Benzin und Diesel (18,41 Cent/l) multipliziert. Allein im Jahr 2022 waren es Steuermindereinnahmen von 7,2 Mrd. Euro.

¹⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. März 2024 zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung. Analyse des BWV zur Lage der Bundesfinanzen vom 10. November 2021, „Solide Finanzen für einen handlungsfähigen Staat – Eine Bestandsaufnahme zur 20. Wahlperiode“.

von 7 Mrd. Euro resultieren. Wie hoch diese letztendlich ausfallen, hängt davon ab, ob und welche Ausgleichsmaßnahmen die Bundesregierung ergreift. Unabhängig davon dient die Angleichung der Tarife dem Klimaschutz.

Beispiel: Begünstigung von Kerosin

Energieerzeugnisse, die im inländischen gewerblichen Flugverkehr verwendet werden, z. B. Kerosin, sind von der Energiesteuer befreit. Mit einem Subventionsvolumen von 584 Mio. Euro im Jahr 2024 handelt es sich dabei um eine der 20 größten Steuervergünstigungen in Deutschland.¹⁹ Im Jahr 2009 bewertete die Wirtschaftsforschung die Steuerbefreiung als „schlecht“ und empfahl, sie abzuschaffen oder umzugestalten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die steuerliche Begünstigung von Kerosin unter Berücksichtigung europäischer Regelungen und möglicher Nachteile für den Luftverkehrsstandort Deutschland kritisch zu überprüfen. Sie gehört vor allem unter Klimaschutzgesichtspunkten zurückgeführt. Hierdurch wären Steuermehreinnahmen des Bundes von rund 500 Mio. Euro jährlich zu erzielen.

Tonnagebesteuerung für die Seeschifffahrt neu ordnen (Maßnahme 3)

Eine weitere steuerliche Subvention, die nach Ansicht des Bundesrechnungshofes dringend auf den Prüfstand gehört, ist die Tonnagebesteuerung für die Seeschifffahrt. Sie ermöglicht inländischen Reedereien, Gewinne aus dem Betrieb von Handelsschiffen im internationalen Verkehr nach der Tonnage des Schiffes zu ermitteln anstatt nach den tatsächlich erwirtschafteten Gewinnen. Die Tonnagegewinne liegen regelmäßig weit unter den Gewinnen, die in den Steuerbilanzen auszuweisen sind. Die Reedereien werden dadurch steuerlich in erheblichem Maße begünstigt.

Der 29. Subventionsbericht hat offenbart, dass Bund und Ländern durch die Tonnagebesteuerung tatsächlich Einnahmen in Milliardenhöhe entgehen.²⁰ Die Steuermehreinnahmen belaufen sich danach in den Jahren 2021 bis 2024 auf insgesamt mehr als 22,5 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass trotz des hohen Subventionsvolumens der Schiffsbestand deutscher Reedereien seit Jahren kontinuierlich sinkt

¹⁹ 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 6. September 2023, [Bundestagsdrucksache 20/8300](#), Anlage 2, Nummer 78, S. 113.

²⁰ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 29. April 2024 über die Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt durch die Tonnagebesteuerung.

und die Zahl an beschäftigten Seeleuten rückläufig ist. Eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung durch unabhängige Gutachter liegt mehr als 14 Jahre zurück.

Der Bundesrechnungshof beanstandete die unbegrenzte Subventionshöhe der Tonnagebesteuerung bei gleichzeitig unklarer Wirksamkeit. Er forderte, unverzüglich eine Evaluierung der Tonnagebesteuerung zu veranlassen, um deren Wirksamkeit zu untersuchen. Überdies schlug er vor, die Höhe der Tonnagesteuer neu zu bewerten und zu überlegen, das Subventionsvolumen zu begrenzen. Ziel sollte sein, die Steuerausfälle für die öffentlichen Haushalte zu reduzieren, ohne den Schifffahrtsstandort Deutschland zu schwächen.²¹

Die Bundesregierung hat die Kernpunkte der Kritik des Bundesrechnungshofes bestätigt, stellte aber den Handlungsbedarf weitestgehend infrage. Sie sah die Tonnagebesteuerung als zentralen Baustein für die Wettbewerbsfähigkeit des maritimen Standortes Deutschland und lehnte eine Erhöhung ab. Unbeantwortet ließ sie die Frage, ob und wie sich die Steuervergünstigung konkret auf den Schifffahrtsstandort Deutschland ausgewirkt hat. Ein solcher Nachweis ist jedoch für eine sachgerechte Evaluierung unabdingbar. Auch Überlegungen, die Mindereinnahmen aus der Tonnagebesteuerung in der Höhe zu begrenzen, hat die Bundesregierung nicht angestellt.

Im Hinblick auf den seit Jahren sinkenden Schiffsbestand und die rückläufige Zahl an beschäftigten Seeleuten sind positive Effekte der Tonnagebesteuerung für den Schifffahrtsstandort Deutschland nicht ohne Weiteres zu erkennen. Der Bundesrechnungshof hält einen in der Höhe vollkommen unbegrenzten Verzicht auf Steuereinnahmen in Milliardenhöhe für nicht tragbar. Er bekräftigt seine Empfehlung, die Tonnagebesteuerung neu zu ordnen. Die Bundesregierung sollte dabei alle Möglichkeiten prüfen, um den Verzicht von Bund und Ländern auf Steuereinnahmen zu begrenzen. Damit könnte die Bundesregierung zugleich einen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts leisten.

Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes endlich anstoßen (Maßnahme 4)

Steuerpflichtige Umsätze unterliegen grundsätzlich dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 19 %. Für bestimmte Umsätze ermäßigt sich der Steuersatz auf 7 %. Bereits im Jahr 2010 kritisierte der Bundesrechnungshof den Umfang der Ermäßigungstatbestände und mahnte eine grundlegende Reform an.²² Anstatt den ermäßigten Steuersatz zu reformieren, ließ das BMF weitere Ermäßigungen zu. Die jährliche steuerliche

²¹ Ebenda, Tz. 8.2 und 8.3.

²² Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 28. Juni 2010 über den ermäßigten Umsatzsteuersatz – Vorschläge für eine künftige Ausgestaltung der Steuerermäßigung.

Begünstigung durch den ermäßigten Steuersatz erreichte im Jahr 2021 ein Volumen von ca. 35 Mrd. Euro – ein Anstieg um 10 Mrd. Euro seit dem Jahr 2010.

Der Bundesrechnungshof bekräftigte in einem weiteren Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Finanzausschuss)²³ seine Forderung nach einer Reform. Darin wies er u. a. darauf hin, dass die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes in der Praxis regelmäßig zu Abgrenzungsschwierigkeiten führt und häufig keiner Logik folgt. Die rechtlich zutreffende Einordnung von Umsätzen bereitet sowohl Unternehmen als auch der Finanzverwaltung Schwierigkeiten. Weniger Ermäßigungstatbestände reduzieren zum einen das finanzielle Volumen der Vergünstigung, und zum anderen erleichtern sie allen Beteiligten die Rechtsanwendung.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF erneut, den Katalog der Ermäßigungstatbestände grundlegend zu überarbeiten. Er wies außerdem auf die Gunst der Stunde hin: Eine neue Richtlinie des Rates der Europäischen Union gibt seit April 2022 den Rahmen für ermäßigt besteuerte Umsätze vor. Das BMF selbst hatte in der Vergangenheit geäußert, diesen Zeitpunkt abwarten zu wollen, bevor es eine Reform einleitet.

Bei der Beratung des Berichts im Finanzausschuss waren sich die Fraktionen darin einig, dass eine Reform notwendig ist. Das BMF kündigte an, eine Kommission einzusetzen. Tatsächlich hat es jedoch lediglich einen internen Abschlussvermerk erstellt. Darin kommt es zu dem Ergebnis, dass aus ökonomischen und gesellschaftlichen Gründen von einer Reform abzusehen sei, obwohl aus steuerfachlicher Sicht ein Reformbedarf bestehe. Der Bundesrechnungshof bemängelte, dass das BMF den Finanzausschuss in diese politische Bewertung nicht einbezogen hat.²⁴

Der Bundesrechnungshof sieht den seit Jahren bestehenden Reformstau beim ermäßigten Umsatzsteuersatz weiterhin kritisch. Die Ausnahmeregelungen sollten einer einfachen und klaren Systematik folgen und auf den Bereich der Grundversorgung beschränkt werden. Eine Rückführung des Katalogs der Steuerermäßigungen würde nicht nur Abgrenzungsschwierigkeiten und Bürokratieaufwand für Unternehmen und Finanzverwaltung verringern, sondern auch unmittelbar zu jährlichen Mehreinnahmen von Bund und Ländern in Milliardenhöhe führen.

²³ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 13. Dezember 2022, „Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes lange überfällig“.

²⁴ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 24. Mai 2024, „Maßnahmen des Bundesministeriums der Finanzen zur Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes – BMF beteiligt den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nicht an der politischen Bewertung der Reform“.

3 Förderungen nicht mehrfach gewähren und auf staatliche Kernbereiche beschränken (Handlungsfeld 2)

Richtig steuerlich fördern heißt für den Staat auch: zu prüfen, ob der Mitteleinsatz tatsächlich erforderlich und gerechtfertigt ist. Dies gilt insbesondere, wenn unterschiedliche Fördermaßnahmen unabhängig voneinander die gleichen Ziele verfolgen oder die gleichen Sachverhalte betreffen. Dann muss dafür gesorgt werden, dass Mehrfachförderungen ausgeschlossen sind. Steuerliche Vergünstigungen sollten sich zudem auf die staatlichen Kernaufgaben beziehen. Alle darüberhinausgehenden Vergünstigungsnormen sind nach einem hohen Maßstab auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen.

Gesetzliche Mehrfachförderungsverbote durchsetzen (Maßnahme 5)

Doppelte oder mehrfache Förderungen derselben Aufwendungen sind bereits nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vermeiden. Darüber hinaus sind Mehrfachförderungsverbote ausdrücklich gesetzlich verankert, beispielsweise:

- § 35a Absatz 3 Satz 2 Einkommensteuergesetz (EStG) schließt die Inanspruchnahme einer Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen aus, wenn dieselbe Maßnahme bereits durch Zuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen aus öffentlichen Mitteln gefördert wurde.
- Die Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierung darf nach § 35c Absatz 3 Satz 2 EStG nicht gewährt werden, wenn für dieselbe Maßnahme eine Steuervergünstigung nach § 10f EStG oder eine Steuerermäßigung nach § 35a EStG in Anspruch genommen wird oder es sich um eine öffentlich geförderte Maßnahme handelt, für die zinsverbilligte Darlehen oder steuerfreie Zuschüsse in Anspruch genommen werden.

Der Bundesrechnungshof stellte mehrfach Verstöße gegen Mehrfachförderungsverbote fest. Beispielsweise gewährten die Finanzämter die Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen in einer Vielzahl von Fällen, obwohl die Steuerpflichtigen bereits einen zinsverbilligten Kredit oder einen Zuschuss aus öffentlichen Mitteln erhalten hatten.²⁵ So führt eine unzulässige Mehrfachbegünstigung bei der Steuerermäßigung

²⁵ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 1. Februar 2011 zur Steuerermäßigung für haushaltsnahe Dienstleistungen und Handwerkerleistungen nach § 35a EStG und Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 4. Mai 2016 zur Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen und haushaltsnahe Dienstleistungen nach § 35a EStG.

i. H. v. beispielsweise 10 % bereits zu jährlichen Steuermindereinnahmen von 210 Mio. Euro.²⁶

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die Finanzämter keine Informationen über anderweitig gewährte Fördermittel erhielten und so nicht prüfen konnten, ob die Handwerkerleistungen bereits aus öffentlichen Mitteln gefördert waren. Sie konnten das Mehrfachförderungsverbot de facto damit nicht durchsetzen. Das BMF kündigte an zu prüfen, wie unzulässige Mehrfachförderungen in der Vollzugspraxis vermieden werden können.²⁷

Der Bundesrechnungshof fordert nachdrücklich, dass gesetzlich normierte Mehrfachförderungsverbote konsequent durchgesetzt werden. Dadurch können Steuermindereinnahmen von Bund und Ländern wenigstens in dreistelliger Millionenhöhe vermieden werden.

Mitnahmeeffekte beim Familienleistungsausgleich beschränken (Maßnahme 6)

Eine Stärkung der Einnahmenbasis ist auch beim Familienleistungsausgleich möglich. Der Familienleistungsausgleich stellt den Aufwand von Eltern für den Unterhalt ihrer Kinder in Höhe des Existenzminimums steuerfrei. Entweder erhalten die Eltern hierzu Kindergeld, oder der Kinderfreibetrag mindert ihr zu versteuerndes Einkommen.

Mit dem Steuervereinfachungsgesetz 2011 reformierte der Gesetzgeber den Familienleistungsausgleich für volljährige Kinder. Vor der Gesetzesänderung wurden diese nur berücksichtigt, sofern ihr Einkommen das Existenzminimum eines Erwachsenen nicht überschritt. Mit der Reform entfiel diese Grenze. Der Gesetzgeber nahm dafür zusätzliche Ausgaben von 200 Mio. Euro jährlich für 70 000 zusätzliche Kindergeldfälle in Kauf, bei denen nach altem Recht wegen eigenen Einkommens kein Anspruch auf Förderung bestanden hätte.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass im Jahr 2014 bereits 225 000 volljährige Kinder zusätzlich im Familienleistungsausgleich berücksichtigt wurden. Dies führte zu Mehrausgaben beim Kindergeld i. H. v. 500 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof schätzte im Jahr 2021, dass sich die monetären Mitnahmeeffekte auf rund 1 Mrd. Euro

²⁶ Die voraussichtlichen Steuermindereinnahmen von Bund und Ländern für das Jahr 2023 betragen 2,1 Mrd. Euro. Vgl. 29. Subventionsbericht – Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 vom 6. September 2023, [Bundestagsdrucksache 20/8300](#), Anlage 2, Nummer 38, S. 103.

²⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, [Bundestagsdrucksache 17/5870](#), Frage 44.

pro Jahr beliefen.²⁸ Er empfahl, die Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder zu begrenzen.²⁹

Ursächlich für die Entwicklung ist der Anstieg der Ausbildungsvergütungen. Volljährige Kinder erhalten in vielen Ausbildungsberufen inzwischen ein Entgelt, mit dem sie ihren Lebensunterhalt selbst finanzieren können. Bei diesen Kindern wird das steuerliche Existenzminimum mit der Gewährung des Grundfreibetrags (11 784 Euro im Jahr 2024) vollständig von der Besteuerung ausgenommen. Dennoch wird bei den Eltern das Existenzminimum der Kinder nochmals steuerfrei gestellt: entweder durch das Kindergeld oder durch den Kinderfreibetrag. Im Ergebnis findet eine ungerechtfertigte Doppelbegünstigung statt.

Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützte die Empfehlung des Bundesrechnungshofes und forderte das BMF auf, die Möglichkeiten einer Nachjustierung der gesetzlichen Voraussetzungen zur steuerlichen Berücksichtigung volljähriger Kinder zu prüfen, damit das Existenzminimum eines Kindes nicht mehrfach von der Besteuerung freigestellt wird. Das BMF hat den Handlungsbedarf analysiert. Es beabsichtigt, keine gesetzlichen Änderungen vorzuschlagen, da eine bürokratiearme und verwaltungspraktikable Lösung derzeit nicht erreichbar sei.

Der Bundesrechnungshof sieht die ungerechtfertigten Doppelbegünstigungen beim Familienleistungsausgleich nach wie vor kritisch. Er hält eine Beschränkung der Mitnahmeeffekte für geboten und bekräftigt die Empfehlung, die gesetzlichen Voraussetzungen baldmöglichst neu zu justieren. Dadurch könnten zusätzliche Handlungsspielräume für Bund und Länder von jährlich rund 1 Mrd. Euro bewirkt werden.

4 Steuerhinterziehung entschlossen bekämpfen – Schlagkraft des Fiskus erhöhen (Handlungsfeld 3)

Ein wesentliches Handlungsfeld zur Stärkung der Einnahmenbasis ist die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuerumgehung. Schätzungen zufolge verliert Deutschland hierdurch jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe. Im Jahr 2023 wurden

²⁸ Die Mitnahmeeffekte dürften aufgrund des zwischen den Jahren 2021 und 2024 deutlich erhöhten Kindergeldes (+31 Euro) inzwischen mehr als 1 Mrd. Euro betragen.

²⁹ Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband – Nummer 55, „Hohe Mitnahmeeffekte beim Kindergeld für volljährige Kinder – BMF unterlässt Erfolgskontrolle“.

durch die Steuerfahndungsstellen der Länder Mehrergebnisse von insgesamt 2,5 Mrd. Euro festgestellt.³⁰ Diese Mehrergebnisse dürften nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes nur die Spitze des Eisbergs sein. Die Steuerausfälle belasten nicht nur die Haushalte von Bund und Ländern, sondern benachteiligen auch steuerehrliche Unternehmen. Dennoch kommt die Betrugsbekämpfung nicht entscheidend voran.

Der Staat muss das Heft des Handelns in die Hand nehmen. Er muss Hemmnisse beseitigen und seine Schlagkraft erhöhen. Hinweise auf internationalen Umsatzsteuerbetrug und Steueroasen sowie Steuer-Leaks-Daten sind umfassend auszuwerten. Es gilt, strukturelle Defizite schnellstmöglich zu beheben, zuständige Stellen bestmöglich zu unterstützen und neue Betrugsbekämpfungsinstrumente konsequent einzusetzen. Die Zeit drängt.

IT-Systeme zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung modernisieren (Maßnahme 7)

Für eine wirksame Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung benötigen die Finanzbehörden moderne und funktionsfähige IT-Systeme. Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen immer wieder Defizite hinsichtlich der IT-Unterstützung fest. Danach sind zentrale Systeme für die umsatzsteuerliche Kontrolle seit Jahren veraltet und weisen Schwachstellen auf. Dies zeigt sich in mehreren Bereichen:

- So besteht Modernisierungsbedarf bei der Kontrolle des innergemeinschaftlichen Warenverkehrs. Das dafür vorgesehene IT-System³¹ genügt schon seit fast zwei Jahrzehnten nicht mehr den Ansprüchen einer zeitgemäßen Technik. Seit dem Jahr 2006 strebt das BMF eine Modernisierung an. Nachdem sich diese immer wieder verzögerte, scheiterte das Projekt schließlich im Jahr 2022.
- Verbesserungsbedarf besteht auch bei der Überprüfung von Lieferungen durch Unternehmer, die außerhalb der Europäischen Union ansässig sind. Zwar können die Finanzämter Daten der Zollverwaltung zu Ein- und Ausfuhren abrufen.³² Die Bediensteten müssen diese Daten aber manuell abgleichen. Um eine zeitgemäße Umsatzsteuerkontrolle zu gewährleisten, sollten die Daten der Zollverwaltung automatisiert in die Risikomanagementsysteme der Finanzämter einbezogen werden. Manuelle Arbeitsschritte sollten der Vergangenheit angehören.
- Im Juli 2021 führte die EU-Kommission neue Besteuerungsverfahren für die Umsatzsteuer ein.³³ Der Start dieser Verfahren war in Deutschland mit Schwierigkeiten verbunden. Die Finanzämter konnten die erhaltenen Daten aus technischen Gründen erst mit mehr als einjähriger Verzögerung verarbeiten. Dadurch fehlten ihnen wichtige

³⁰ Vgl. Monatsbericht des BMF, Oktober 2024, S. 26 f., „Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten im Jahr 2023“, abgerufen am 26. März 2025.

³¹ VAT Information Exchange System (VIES).

³² Webanwendung OZEAN (Online-Zugriff der Finanzämter auf Ein-/Ausfuhr-Daten).

³³ Besteuerungsverfahren OSS (One-Stop-Shop) und IOSS (Import-One-Stop-Shop).

Informationen für die Umsatzsteuerkontrolle. Zukünftig sollte das BMF für die technische Umsetzung neuer Besteuerungsverfahren ausreichend Vorlauf einplanen.

Überdies ist es notwendig, Daten miteinander kompatibel zu machen und besser zu vernetzen. Denn: Die Auswertung und Analyse steuerlicher Daten gewinnt zunehmend an Bedeutung. Sie kann ein effektives Mittel sein, um dem Umsatzsteuerbetrug entgegenzuwirken. Die Finanzbehörden haben bislang jedoch nur eingeschränkte Möglichkeiten, vorhandene Daten zu nutzen.

Das BMF sollte die Datenanalyse bei der Umsatzbesteuerung daher zügig vorantreiben. Es sollte insbesondere IT-Wissen mit datenanalytischem und steuerlichem Fachwissen zusammenbringen.

Die Finanzverwaltung braucht eine moderne Steuer-IT, um Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen. Auf dem gegenwärtigen Niveau können die IT-Systeme hierzu nur bedingt beitragen. Der Bundesrechnungshof sieht die Digitalisierung als Chance, notwendige Modernisierungen und Optimierungen voranzutreiben. Das BMF sollte sie nutzen, um die Finanzverwaltung für die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zukunftsicher aufzustellen. Nur so können betrugsbedingte Umsatzsteuerausfälle für die öffentlichen Haushalte in Milliardenhöhe künftig verhindert werden.

Steuerfahndungsstellen der Länder stärker durch den Bund unterstützen (Maßnahme 8)

Bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung werden die Länder durch das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) unterstützt. Zuständig beim BZSt ist die zentrale Stelle zur Koordinierung von Prüfungsmaßnahmen in länder- und staatenübergreifenden Umsatzsteuer-Betrugsfällen (KUSS).

Bei der Verfolgung von Steuerstraftaten im Bereich der Ertragsteuern erfahren die Länder dagegen keine vergleichbare Unterstützung durch den Bund. Dies betrifft insbesondere Sachverhalte mit länderübergreifender oder internationaler erheblicher Bedeutung.

Nach dem Willen des Gesetzgebers hat das BZSt die Länder auch hierbei zu unterstützen.³⁴ Hierzu soll es alle erforderlichen Informationen sammeln, auswerten und die Behörden der Länder darüber unterrichten. Den gesetzlichen Auftrag hat das BZSt bereits im Jahr 2006 erhalten. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat das BMF als Aufsichtsbehörde aber seitdem versäumt, diesen ausreichend umzusetzen und das BZSt hierfür mit Personal und IT auszustatten. Das BZSt konnte die Aufgabe

³⁴ § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 28 Finanzverwaltungsgesetz.

deshalb nur unzureichend wahrnehmen. Es führte lediglich Koordinierungsaufgaben bei der Prüfung von Kaufangeboten über Steuerdaten durch.

Der Bundesrechnungshof bemängelte dies als unzureichend und forderte das BMF auf, beim BZSt eine Servicestelle zur Unterstützung der Steuerfahndungsstellen der Länder, vergleichbar der KUSS, aufzubauen.³⁵ Die Länder befürworteten diesen Vorschlag. Sie machten Vorschläge, wie das BZSt sie bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung unterstützen könnte. Das BMF hat den Handlungsbedarf zwar erkannt und eine Erweiterung der Aufgaben des BZSt in Aussicht gestellt. Die Umsetzung der Maßnahme steht allerdings weiter aus.

Der Bundesrechnungshof sieht hohen Unterstützungsbedarf der Steuerfahndungsstellen der Länder bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung im Bereich der Ertragsteuern. Er hält es für dringend notwendig, dass der Bund seine Anstrengungen verstärkt, um beim BZSt eine zentrale Servicestelle für die Steuerfahndungsstellen der Länder aufzubauen. Diese Maßnahme stärkt die Fahndungsstellen nachhaltig und dient der Sicherung der Steuereinnahmen. Sie duldet daher keinen Aufschub.

Maßstäbe bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehung angleichen (Maßnahme 9)

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass Steuern nicht verkürzt oder Steuererstattungen zu Unrecht gewährt werden. Diese Grundsätze gelten auch für die Tätigkeit der Steuerfahndung. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2021 fest, dass die Steuerfahndungsstellen der Länder das Datenmaterial aus den sogenannten „Panama Papers“ sehr unterschiedlich und lückenhaft auswerteten.³⁶ Mögliche Steuerausfälle blieben dadurch unentdeckt. So identifizierte ein Land keinen einzigen Steuerfall, ein anderes verfolgte viele Steuerfälle mit zusätzlichen Steuereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe. Das BMF blieb bei der steuerlichen Auswertung der „Panama Papers“ weitgehend passiv.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMF auf, sich künftig stärker in die steuerliche Auswertung von „Steuer-Leaks-Käufen“ einzubringen. Im Wege der Bundesaufsicht sollte es bei den Ländern dafür werben, dass die Daten bundesweit vergleichbar ausgewertet werden können, um so eine einheitliche Besteuerung sicherzustellen.

³⁵ Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Ergänzungsband – Nummer 56, „BMF muss die Länder bei der Verfolgung von Steuerstraftaten mit einer Servicestelle beim Bundeszentralamt für Steuern unterstützen“.

³⁶ Bemerkungen 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 38, „Steuerliche Auswertung der „Panama Papers“ ohne nennenswerte Beteiligung des BMF: Steuerausfälle möglich“.

Das BMF darf bei steuerlichen Datenangeboten nicht außen vor bleiben, sondern muss die Beteiligten zusammenbringen, sich über die Entwicklungen auf Bundes- und Länderebene laufend informieren und seinen Einfluss nutzen, um eine bestmögliche Auswertung der Daten in allen Ländern sicherzustellen. Das BMF hat in Absprache mit den Ländern erste Maßnahmen ergriffen. Es hat veranlasst, dass das BZSt unmittelbar selbst Daten erwirbt und die Länder bei den Datenauswertungen unterstützt.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht sachgerecht, dass die Steuerfahndungsstellen der Länder Daten aus „Steuer-Leaks-Käufen“ unterschiedlich intensiv auswerten und Mehrsteuern unzureichend sichern. Dadurch nimmt der Fiskus erhebliche Steuerausfälle in Kauf. Das BMF muss im Wege der Bundesaufsicht sicherstellen, dass die Daten steuerlich verlässlich ausgewertet und Steuerverkürzungen bundesweit nach einheitlichen Maßstäben aufgedeckt werden. Hierzu kann das BZSt einen wertvollen Beitrag leisten.

Geldwäschebekämpfung stärken (Maßnahme 10)

Die Bundesregierung schätzt das finanzielle Volumen von Geldwäsche in Deutschland auf bis zu 100 Mrd. Euro jährlich.³⁷ Geldwäsche verfolgt das Ziel, illegal erlangte Vermögenswerte dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden zu entziehen. Die Bekämpfung der Geldwäsche ist eines der wichtigsten Mittel gegen die Organisierte Kriminalität. Auch Steuerhinterziehung ist eine mögliche Vortat der Geldwäsche. Wirksame Geldwäschebekämpfung begegnet somit auch diesem Deliktsbereich und trägt zu höheren Steuereinnahmen bei.

Das Geldwäschegesetz verpflichtet Wirtschaftsakteure in Deutschland, bei der Bekämpfung von Geldwäsche mitzuwirken. Auch Finanzbehörden haben Hinweise auf Geldwäsche zu melden. Zentrale Meldestelle für die Verdachtsmeldungen ist die bei der Zollverwaltung angesiedelte Anti-Geldwäschebehörde „Financial Intelligence Unit“ (FIU). Sie soll Informationen im Zusammenhang mit Geldwäsche sammeln und analysieren. Werthaltige Vorgänge soll sie an die zuständigen Stellen zur Aufklärung oder Verfolgung solcher Taten weiterleiten.

Die FIU steht seit einiger Zeit in der öffentlichen Kritik. Ihr wurden insbesondere eine mangelhafte und verzögerte Arbeitsweise sowie enorme Arbeitsrückstände bei der operativen Analyse der Verdachtsmeldungen vorgeworfen.³⁸ Auch nach den

³⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, „Geldwäscheaufsicht und Vollzug von Anti-Geldwäsche-Regelungen“, Bundestagsdrucksache 19/3818, Frage 1.

³⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP, „Aufarbeitung der Geldwäschemissstände in Deutschland“, Bundestagsdrucksache 19/16595.

Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigt die bisherige Aufgabenerledigung der FIU Schwachstellen.

Der Entwurf eines Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetzes sah vor, die FIU in ein zu errichtendes Bundesamt zur Bekämpfung von Finanzkriminalität (BBF) zu verlagern und neu auszurichten.³⁹ Danach sollte das BBF die Geldwäschebekämpfung in Deutschland als eigene Behörde außerhalb der Zollverwaltung deutlich stärken. Das Gesetz wurde in der vergangenen Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet. Ob das Vorhaben weiterverfolgt wird, ist noch nicht absehbar.

Sollte das Vorhaben zur Verlagerung der FIU in eine spezialisierte Behörde erneut aufgegriffen werden, gibt der Bundesrechnungshof zu bedenken, dass neue Behördenstrukturen alleine noch nicht zu den gewünschten Verbesserungen führen. Vielmehr müssen auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit der neuen Behörde in den Blick genommen und ihr schnellstmöglich alle erforderlichen personellen und technischen Mittel zur Verfügung gestellt werden, um der Finanzkriminalität effektiv begegnen zu können.

Kassen-Nachschau als neues Prüfinstrument nutzen (Maßnahme 11)

Der finanzielle Schaden für Bund und Länder durch Nichterfassung, Manipulation und Löschen von Bargeldeinnahmen in Kassensystemen wird auf jährlich bis zu 70 Mrd. Euro geschätzt.⁴⁰ Mit dem Gesetz zum Schutz vor Manipulationen an digitalen Grundaufzeichnungen⁴¹ wollte der Gesetzgeber den technischen Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung durch Manipulation von Kassenaufzeichnungen entgegenzutreten. Als wesentliche Säulen schuf er die unangekündigte Kassen-Nachschau durch die Finanzverwaltung und die Pflicht zur Belegausgabe. Diese Instrumente sollten das Entdeckungsrisiko erhöhen und zu einer Generalprävention beitragen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes konnte das seit langem bekannte Vollzugsdefizit bei Bargeschäften durch die Kassen-Nachschau jedoch nicht wirksam und dauerhaft verringert werden. Hierzu ist eine jährliche Quote der Kassen-Nachschauen mit lediglich 2,4 % der Betriebe zu gering angesetzt. Zudem haben die Finanzverwaltungen der Länder diese Quote bislang in keinem Jahr auch nur annähernd erreicht. Ob die Unternehmen ihrer Belegausgabepflicht nachkommen, prüften die

³⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Bekämpfung von Finanzkriminalität (Finanzkriminalitätsbekämpfungsgesetz – FKBG) vom 6. Dezember 2023, [Bundestagsdrucksache 20/9648](#).

⁴⁰ Der finanzielle Schaden ergibt sich unter Berücksichtigung ausbleibender Sozialabgaben und Steuermindereinnahmen.

⁴¹ Gesetz vom 22. Dezember 2016, BGBl. I, S. 3152.

Finanzverwaltungen bislang nur in einigen wenigen Fällen.⁴² Eine beabsichtigte generalpräventive Wirkung wird dadurch insgesamt verfehlt.⁴³

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, auf eine deutliche Erhöhung der Zahl der Kassen-Nachschauen hinzuwirken. Dabei sollte es auch eine planmäßige Kontrolle der Belegausgabepflicht vorsehen und entsprechende Vollzugsziele mit den Finanzverwaltungen der Länder vereinbaren.

Angesichts der unverändert fortbestehenden Problematik bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, die Vollzugsdefizite bei Bargeschäften durch vermehrte Kassen-Nachschauen zu reduzieren und die Besteuerung der Bargeldbranche zu verbessern. Jährliche Steuerausfälle für die öffentlichen Haushalte in zweistelliger Milliardenhöhe durch nicht erfasste Einnahmen oder manipulierte Kassensysteme sind nicht länger hinnehmbar.

5 Digitalisierung der Finanzverwaltung zügig voranbringen (Handlungsfeld 4)

Steuereinnahmen des Bundes und der Länder von jährlich fast einer Billion Euro⁴⁴ müssen mit zukunftsweisender Steuer-IT verwaltet werden. Die Digitalisierung hat daher eine überragende Bedeutung für die Sicherung des Steueraufkommens. Es reicht jedoch nicht, sich bei der Digitalisierung der Finanzverwaltung ehrgeizige Ziele zu setzen. Bund und Länder müssen sich so aufstellen, dass sie diese Ziele auch erreichen. Dies bedeutet insbesondere, dass steuerliche IT-Projekte als Herzstück einer modernen Finanzverwaltung ausreichend finanziert werden.

Fakt ist: Bei der digitalen Ausstattung bleibt Deutschland immer noch weit hinter den eigenen Ansprüchen zurück. Wichtige Digitalisierungsprojekte wie die zentrale Software-Entwicklung der Steuerverwaltung KONSENS werden in Aussicht gestellt, verzögern sich dann aber immer weiter. Digitaler Nachholbedarf besteht auch bei den Prüfungsdiensten des Bundes und der Länder. Die Bundesregierung muss hier

⁴² Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 31. Juli 2024 zur Umsetzung, Kontrolle und Wirksamkeit der Belegausgabepflicht nach § 146a Absatz 2 Abgabenordnung.

⁴³ Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 4. Oktober 2023 zu Verfahren, Möglichkeiten und Wirksamkeit der Kassen-Nachschau nach § 146b Abgabenordnung.

⁴⁴ Pressemitteilung 15/2024 des BMF vom 24. Oktober 2024 zu den Ergebnissen der 167. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 22. bis 24. Oktober 2024 in Gotha, Anlagen 1 und 2, abgerufen am 26. März 2025.

entschlossen agieren und den digitalen Wandel vollziehen. Dabei sind auch Überlegungen zur Nutzung Künstlicher Intelligenz einzubeziehen.

Digitaltauglichkeit von Gesetzen neu denken (Maßnahme 12)

Im Jahr 2016 verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, Steuererklärungen ausschließlich automationsgestützt zu bearbeiten, um den knapper werdenden personellen Ressourcen entgegenzuwirken.⁴⁵ Kernpunkte waren die Normierung von Risikomanagementsystemen, die Erstellung vollautomatisierter Steuerbescheide sowie die Abkehr von der Belegvorlagepflicht hin zu einer Belegvorhaltepflcht.

Der Bundesrechnungshof beobachtet seit einiger Zeit, dass neue Steuergesetze den damals formulierten Zielen der Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens entgegenlaufen. So werden beispielsweise neue Belegvorlagepflichten und Verfahrensschritte eingeführt, die eine automatisierte Bearbeitung der Steuererklärung verhindern. Dieses Vorgehen beanstandete er mehrfach in seinen Berichten:

- Zu dem Gesetzentwurf zur Förderung des Mietwohnungsneubaus wies er darauf hin, dass die Anspruchsvoraussetzungen kaum in ein Risikomanagementsystem eingebunden werden können und deshalb alle Fälle personell bearbeitet werden müssen.⁴⁶
- Bei den Belegvorlagepflichten im Zusammenhang mit der Steuerermäßigung für energetische Maßnahmen nach § 35c EStG kritisierte er den zusätzlichen administrativen Aufwand.⁴⁷

Ein gesetzmäßiger Steuervollzug lässt sich angesichts knapperer Personalressourcen künftig nur mit einem weitgehend automatisierten und digitalen Besteuerungsverfahren erreichen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den digitalen Steuervollzug bereits bei der Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen mitzudenken. Digitaltaugliche Gesetze sind Voraussetzung für eine erfolgreiche und zukunftsweisende Modernisierung des Besteuerungsverfahrens.

⁴⁵ Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016, BGBl. I, S. 1679.

⁴⁶ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 24. Oktober 2018 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus.

⁴⁷ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 22. Oktober 2019 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht.

Megaprojekt KONSENS schnellstens zum Ziel führen (Maßnahme 13)

Bund und Länder arbeiten seit 16 Jahren im Megaprojekt KONSENS an einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT für alle 16 Steuerverwaltungen der Länder. Mit ihr sollen Steuereinnahmen von jährlich fast einer Billion Euro effektiver und effizienter festgesetzt und erhoben werden. Dies ist eine Kernvoraussetzung für die Sicherung der staatlichen Einnahmen.

KONSENS ist das größte Digitalisierungsprojekt in der Finanzverwaltung.

Bislang sind für KONSENS Ausgaben des Bundes und der Länder von insgesamt rund 2 Mrd. Euro angefallen. Trotz des erheblichen Ressourceneinsatzes hat sich das Projekt immer weiter verzögert. Insbesondere die lange Entwicklungsdauer der drei für das Besteuerungsverfahren essenziellen Kernverfahren ist ein kritischer Faktor für den Erfolg des Projekts. Die in den Kernverfahren zu bündelnde Steuer-IT droht deshalb schon vor ihrer Einführung zu veralten. Die Phase, in der die Länder die alte Steuer-IT parallel fortführen und pflegen müssen, verlängert sich.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Fertigstellung einer bundesweit einheitlichen Steuer-IT derzeit nicht absehbar ist.⁴⁸ Für KONSENS fehlt bislang eine verbindliche strategische Gesamtplanung, die darlegt, wann die Kernverfahren mit der darin zu bündelnden Steuer-IT bereitstehen. Dazu bedarf es auch eines ergebnisorientierten Projektmanagements und Controllings dieses Megaprojekts bis auf die Leitungsebene. Der Bundesrechnungshof hat das BMF aufgefordert, seine Führungsverantwortung energischer wahrzunehmen. Das BMF hat reagiert und mit den Ländern in der Finanzministerkonferenz eine Arbeitsgemeinschaft auf Ebene der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingerichtet. KONSENS soll dadurch besser gesteuert und vorangetrieben werden.

Auch außerhalb der Kernverfahren kann KONSENS oft erst nach Jahren IT-Lösungen für einen besseren Steuervollzug anbieten. Exemplarisch hierfür steht die IT-Anwendung „Betriebsprüfung Außendienst Euro“. Sie ist seit über 20 Jahren bei den Beschäftigten in der Betriebsprüfung im Einsatz, erfüllt aber nicht mehr alle technischen und fachlichen Anforderungen. Der Versuch, die Software auf den neuesten Stand zu bringen, endete mit einem Projektabbruch. Deshalb bleibt die veraltete und mit Betriebsrisiken behaftete IT-Anwendung voraussichtlich noch bis in das Jahr 2027 im Einsatz. Erst dann soll für mehr als 12 000 Beschäftigte im Bereich der Betriebsprüfung eine zeitgemäße Software bereitstehen.⁴⁹

⁴⁸ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 13. April 2021 zum aktuellen Stand und zu den Fortschritten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Vorhaben KONSENS.

⁴⁹ Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 5, „IT-Risiken gefährden die steuerliche Betriebsprüfung“.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Finanzverwaltung schnellstens mit den notwendigen digitalen Verfahren auszustatten. Deutschland braucht für die effektive und effiziente Festsetzung und Erhebung der Steuereinnahmen eine moderne Steuer-IT. Bund und Länder müssen daher Interessenskonflikte zwischen der Pflege der bisherigen, laufenden Systeme und der Erstellung des neuen, einheitlichen Systems lösen. KONSENS muss endlich auf die Zielgerade kommen.

Betriebsprüfungen der Länder – Neue Prüfungsmethoden einheitlich anwenden (Maßnahme 14)

Mit fortschreitender Digitalisierung steigt auch das elektronische Datenvolumen in den Unternehmen beträchtlich an. Traditionelle Methoden der steuerlichen Betriebsprüfung, beispielsweise Beleg- und Akteneinsicht, verlieren zunehmend an Bedeutung. Nur IT-gestützte quantitative Prüfungsmethoden können auffällige Muster und Beziehungen in großen Datenmengen sichtbar machen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Betriebsprüfungen der Länder die ihnen zur Verfügung stehenden quantitativen Prüfungsmethoden in unterschiedlichem Maß einsetzen.⁵⁰ Die Bandbreite reichte vom Nichteinsatz über Pilotverfahren bis hin zum bereits langjährigen flächendeckenden Einsatz. Der Bundesrechnungshof sah die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährdet und empfahl, auf einheitlich hohe Maßstäbe für den Einsatz IT-gestützter Prüfungsmethoden hinzuwirken.

Auch das BMF hat die Unterschiede im Gesetzesvollzug erkannt. Es hat sich inzwischen zu den Begrifflichkeiten der quantitativen Prüfungsmethoden im Verwaltungswege geäußert. Es hat zudem Bund-Länder-Arbeitsgruppen eingerichtet, um das in den Ländern vorhandene Wissen institutionell zu sichern. Eine einheitliche Vollzugspraxis ist jedoch noch nicht erreicht.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, den Einsatz IT-gestützter Prüfungsmethoden zu verbessern. Das BMF sollte seine Bemühungen fortsetzen, einen flächendeckenden Einsatz der neuen Prüfungsmethoden im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen. Ein bundesweiter uneingeschränkter Informationsaustausch der Beschäftigten in der Betriebsprüfung könnte dies unterstützen. Zudem sollte das BMF erwägen, zur Steuerung des bundeseinheitlichen Einsatzes dieser Methoden Vollzugsziele zu vereinbaren und Evaluationen vorzusehen.

⁵⁰ Bemerkungen 2020 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 20, „Gleichmäßige Besteuerung gefährdet: BMF soll auf einheitliche Maßstäbe für den Einsatz IT-gestützter Prüfungsmethoden in der Betriebsprüfung hinwirken“.

Bundesbetriebsprüfung – Neuorganisation zügig umsetzen (Maßnahme 15)

Die Bundesbetriebsprüfung im BZSt hat die Aufgabe, an Betriebsprüfungen der Länder mitzuwirken. Sie soll die Interessen des Bundes bei Steuern wahren, die diesem ganz oder zum Teil zufließen, und das Steueraufkommen dadurch sichern.

Der Bundesrechnungshof unterrichtete den Finanzausschuss im März 2022 über Defizite bei der Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung und Fehlentwicklungen bei deren Aufwuchs.⁵¹ Er kritisierte die schwache Schlagkraft der Bundesbetriebsprüfung und empfahl, die Mitwirkungsziele des Bundes neu zu definieren und die Bundesbetriebsprüfung neu aufzustellen. Die Mitwirkung sollte sich vor allem nach fachlichen und qualitativen Gesichtspunkten richten, etwa einer risikoorientierten Fallauswahl. Die neue Zielbestimmung sollte die Basis für die strukturelle und personelle Entwicklung der Bundesbetriebsprüfung bilden. Der Bundesrechnungshof forderte das BMF auf, ein Gesamtkonzept mit Zeitplan und inhaltlichen Eckwerten vorzulegen und den Deutschen Bundestag zu beteiligen.

Das BMF räumte die Mitwirkungsdefizite und personellen Fehlentwicklungen ein. Es strebt gemeinsam mit dem BZSt eine Neuausrichtung der Bundesbetriebsprüfung an, deren Kern die Abkehr von der quantitativ ausgerichteten Mitwirkung darstellt. Dies beinhaltet die Implementierung einer datenbasierten, risikoorientierten Prüfungsstrategie, den signifikanten Ausbau digitaler Betriebsprüfungen und eine Fokussierung auf internationale Verfahren.

Der Bundesrechnungshof hält die Ansätze des Bundes für vielversprechend und unterstützt den angestoßenen Prozess der Neuorganisation der Bundesbetriebsprüfung. BMF und BZSt bleiben aufgefordert, die Umsetzung ohne zeitliche Verzögerungen voranzubringen und die Umstrukturierung im BZSt zügig abzuschließen. Beim Ausbau der digitalen Betriebsprüfung sollten auch die Möglichkeiten der Nutzung von Künstlicher Intelligenz Berücksichtigung finden.

⁵¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 17. März 2022 zu Defiziten bei der Mitwirkung der Bundesbetriebsprüfung und Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages vom 17. März 2022 zu Fehlentwicklungen beim Aufwuchs der Bundesbetriebsprüfung.

6 Probleme beim Steuervollzug lösen – Zukunftsfelder erschließen (Handlungsfeld 5)

Die Einnahmenbasis wird in erster Linie durch eine gut funktionierende Finanzverwaltung gestützt. Der Staat kommt seinen Aufgaben in diesem Kernbereich aber oft nicht angemessen nach. Vollzugsmängel bei der Besteuerung vermindern in erheblichem Maße das Steueraufkommen und belasten damit den Fiskus. Es fehlt an Personal und nötiger technischer Unterstützung.

Die Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit muss gestoppt werden. Bund und Länder müssen gemeinsame Anstrengungen unternehmen und spürbare Verbesserungen beim Steuervollzug erreichen. Sie müssen bekannte Vollzugsdefizite verstärkt in den Blick nehmen und Besteuerungslücken schließen, insbesondere bei den Zukunftsmärkten im Internet.

Besteuerung der Plattformökonomie sicherstellen (Maßnahme 16)

Die digitale Plattformökonomie ist in den letzten Jahren stetig gewachsen. Infolgedessen nehmen die Einkünfte zu, die Personen und Unternehmen auf diesen Plattformen erzielen. Beispielsweise wird die kurzzeitige Vermietung von Wohnräumen über Onlineportale immer beliebter. Vor allem in größeren Städten oder Erholungsgebieten bieten vermehrt Privatpersonen Wohnungen entgeltlich zur Nutzung an. Die Anbieter solcher Wohnräume erzielen damit grundsätzlich einkommensteuerpflichtige Einkünfte.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass ein nicht unerheblicher Teil der über Plattformen erzielten Vermietungseinkünfte der Finanzverwaltung nicht bekannt ist. Die Finanzverwaltung wertete Kontrollmaterial nicht aus, weil die personellen Kapazitäten fehlten. Steuerausfälle waren die Folge.

Diese Situation wird sich künftig noch verschärfen. Denn mit dem Plattformen-Steuertransparenzgesetz⁵² verpflichtete der Gesetzgeber die Betreiber digitaler Plattformen, den Steuerbehörden Informationen über Vergütungen zu melden, die von Anbietern auf diesen Plattformen erzielt wurden. Die Finanzverwaltung muss sich darauf

⁵² Artikel 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2021/514 des Rates vom 22. März 2021 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Modernisierung des Steuerverfahrensrechts vom 20. Dezember 2022, BGBl. I S. 2730.

einstellen, dass sie ab dem Veranlagungszeitraum 2023 viele Millionen Datensätze zur Auswertung erhält. Ohne geeignete IT-Unterstützung ist eine hinreichende Bearbeitung dieser Datensätze nicht möglich.

Angesichts der stetig wachsenden Bedeutung von Internetplattformen hält es der Bundesrechnungshof für dringend notwendig, der Finanzverwaltung eine technische Unterstützung zur automatisierten Auswertung übermittelter „Plattform-Daten“ zur Verfügung zu stellen. Nur so können der Steuervollzug verbessert und Steuerausfälle vermieden werden. Jede Verbesserung des Steuervollzugs erhöht auch das Steueraufkommen. Steigt das Aufkommen vollzugsbedingt nur um 1 % an, führt dies zu jährlichen Steuermehreinnahmen für Bund und Länder von rund 10 Mrd. Euro.⁵³

Handel mit Kryptowerten in den Fokus nehmen (Maßnahme 17)

Auch der Markt für Kryptowerte, wie für den Bitcoin, hat in den letzten zehn Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich an seiner global gesteigerten Kapitalisierung. Einkünfte im Zusammenhang mit Kryptowerten können steuerpflichtig sein. Soweit dies der Fall ist, müssen sie in der Steuererklärung angegeben werden. In der Praxis ist die Angabe nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes aber regelmäßig nicht überprüfbar. Die Besteuerung der Einkünfte aus Kryptowerten ist daher zurzeit nicht sichergestellt. Schätzungen zufolge könnten sich die zusätzlichen Steuereinnahmen für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf 2,4 Mrd. Euro belaufen.⁵⁴ Auch in Deutschland ist von erheblichen Besteuerungslücken auszugehen.

Um nicht erklärte Einkünfte aus Kryptowerten aufdecken oder erklärte Angaben kontrollieren zu können, benötigt die Finanzverwaltung eigene Erkenntnisquellen. Im Oktober 2023 hat der Rat der Europäischen Union zu diesem Zweck eine Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung angenommen.⁵⁵ Danach müssen Finanzinstitute und Kryptowerte-Dienstleister ab Januar 2027 jährlich Transaktionen mit Kryptowerten, die in der Europäischen Union ansässige Personen durchgeführt haben, an die nationalen Steuerbehörden melden. Die Informationen werden automatisch mit den Steuerbehörden der jeweiligen Ansässigkeitsstaaten ausgetauscht und sollen der Finanzverwaltung als wichtige Erkenntnisquelle dienen.

⁵³ Ausgehend von einem geschätzten Steueraufkommen für das Jahr 2025 i. H. v. 982,4 Mrd. Euro. Vgl. [Pressemitteilung 15/2024 des BMF](#) vom 24. Oktober 2024 zu den Ergebnissen der 167. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 22. bis 24. Oktober 2024 in Gotha, Anlagen 1 und 2, abgerufen am 26. März 2025.

⁵⁴ [Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung](#) vom 8. Dezember 2022, Begründung Nummer 3 unter Folgenabschätzung – wirtschaftliche Auswirkungen – Vorteile, COM(2022) 707 final, abgerufen am 26. März 2025.

⁵⁵ [Richtlinie \(EU\) 2023/2226](#) vom 17. Oktober 2023 (sog. DAC8-Richtlinie), abgerufen am 26. März 2025.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Einführung eines internationalen Informationsaustauschs für Kryptowerte. Dies kann helfen, Besteuerungslücken bei Einkünften aus Kryptowerten zu vermeiden und die Einnahmenbasis zu stärken. Um die Ziele zu erreichen, muss die Finanzverwaltung aber in die Lage versetzt werden, die bereitgestellten Datensätze entgegenzunehmen, weiterzuleiten und auszuwerten. Das BMF sollte daher gemeinsam mit den Ländern sicherstellen, dass die technische Unterstützung zu Beginn der Datenübermittlung bereitsteht.

Elektronische Lohnsteuerbescheinigung um notwendige Daten ergänzen (Maßnahme 18)

Bei der Ermittlung der Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit dürfen Ausgaben, z. B. Reisekosten und Mehraufwendungen bei doppelter Haushaltsführung, nicht als Werbungskosten abgezogen werden, soweit diese durch den Arbeitgeber steuerfrei erstattet worden sind. Gleiches gilt für Sonderausgaben, z. B. vom Arbeitgeber erstattete Kinderbetreuungskosten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen häufig nicht erklärt wurden. Den Finanzämtern fehlte die notwendige Datengrundlage für wirksame Kontrollen. Die Folge waren Steuerausfälle. Die Übermittlung der Daten durch die Arbeitgeber an die Finanzämter ist insoweit unvollständig. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, alle relevanten steuerfreien Arbeitgeber-Erstattungen in die elektronische Lohnsteuerbescheinigung aufzunehmen.⁵⁶ Auch das BMF hält eine Verbesserung der Datengrundlage für wünschenswert und prüft zurzeit entsprechende Alternativen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Notwendigkeit, Steuerausfälle durch nicht erklärte steuerfreie Arbeitgeber-Erstattungen zu vermeiden. Das BMF sollte daher eine Ergänzung der elektronischen Lohnsteuerbescheinigung alsbald aktiv voranbringen.

Steuererhebung bei beschränkt Steuerpflichtigen durchsetzen (Maßnahme 19)

Natürliche Personen, die im Inland weder einen Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, und Körperschaften, Personenvereinigungen und

⁵⁶ Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 26, „Ergänzung der Lohnsteuerbescheinigung nicht länger aufschieben“.

Vermögensmassen, die weder ihre Geschäftsleitung noch ihren Sitz im Inland haben, sind mit ihren inländischen Einkünften in Deutschland beschränkt steuerpflichtig. Dies gilt beispielsweise für Einkünfte aus vermieteten inländischen Immobilien, für Grundstücksveräußerungen und für Renten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass beschränkt steuerpflichtige Personen häufig keine Steuererklärungen abgaben. Die Finanzämter mussten die Besteuerungsgrundlagen schätzen. Fällige Steuerzahlungen wurden dennoch nicht geleistet. Vollstreckungsmaßnahmen blieben in der Regel erfolglos. So entgingen dem Fiskus erhebliche Steuereinnahmen.

Um in diesen Fällen den deutschen Steueranspruch zu sichern, gibt es seit Langem eine einfache Lösung: Die Finanzämter können gegenüber dem inländischen Vergütungsschuldner einen Steuerabzug bei Leistung der Zahlungen anordnen. Der Vergütungsschuldner hat dann für Rechnung des im Ausland ansässigen Steuerschuldners die Einkommen- oder Körperschaftsteuer in angeordneter Höhe einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nutzten die Finanzämter diese Möglichkeit aber nur selten.⁵⁷ Teils war ihnen die Vorschrift nicht bekannt, teils der Bearbeitungsaufwand zu hoch. Denn aufgrund fehlender Automationsunterstützung muss der Steuerabzug personell geprüft und überwacht werden.

Soweit die Finanzämter den Steuerabzug nutzten, führte dies zu erheblichen Steuereinnahmen. Allein in einem untersuchten Finanzamt beliefen sich die daraus resultierenden Einnahmen auf rund 36 Mio. Euro. Gleichwohl fehlt bis heute ein vom Bundesrechnungshof mehrfach gefordertes und seit über zehn Jahren geplantes maschinelles Verfahren. Der Grund: Die technische Entwicklung wurde aufgrund anderer Prioritäten im Jahr 2022 in der Konzeptionsphase unterbrochen und seitdem nicht fortgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, zur Steuererhebung bei beschränkt Steuerpflichtigen das für diesen Zweck vorgesehene Abzugsverfahren anzuwenden. Je eher den Bediensteten eine maschinelle Unterstützung zur Verfügung steht, desto weniger Steuereinnahmen gehen Bund und Ländern verloren.

⁵⁷ Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 20, „Fehlendes IT-Verfahren: Erhebliche Steuerausfälle für Bund und Länder in Auslandsfällen“. Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMF vom 26. Februar 2024 zur Sicherung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis bei beschränkt Steuerpflichtigen nach § 50a Absatz 7 EStG.

7 Zusammenarbeit zentraler Stellen wirksam optimieren – Meldesysteme priorisieren (Handlungsfeld 6)

Im digitalen Zeitalter ist es für die Finanzverwaltungen von Bund und Ländern unverzichtbar, ihre zentralen Stellen mit denen anderer Verwaltungen zu vernetzen, um vorhandene Datenbestände zu nutzen und Kräfte zu bündeln. Dort, wo den Finanzbehörden notwendige Daten für eine zutreffende Besteuerung fehlen, bedarf es geeigneter elektronischer Meldesysteme und eines effektiven Risikomanagements mit leistungsstarken Tools und sensiblen Risikofiltern. Liegt entsprechendes Datenmaterial aufgrund von Meldepflichten und Verwaltungskooperationen bereits vor, bedarf es einer konsequenten Auswertung der Daten, um Steuerausfallrisiken zu minimieren. Beides läuft nicht optimal. Die Probleme sind bekannt. Nun sind klare Optimierungsstrategien gefordert, um die Einnahmenbasis zu stärken.

Daten multinationaler Konzerne besser auswerten (Maßnahme 20)

Nach einer Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments werden allein durch Gewinnverlagerungen die Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten jährlich um etwa 50 bis 70 Mrd. Euro gemindert.⁵⁸ Zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs zwischen den Staaten und der Steuervermeidung multinationaler Unternehmen durch Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung in Niedrigsteuerstaaten haben sich die OECD- und G20-Staaten sowie Schwellen- und Entwicklungsländer im sogenannten BEPS⁵⁹-Projekt zusammengeschlossen.

Ein wesentliches Instrument des Projekts ist das Country-by-Country-Reporting, mit dem die Partnerstaaten jährlich länderbezogene Berichte von Konzernen mit einem Gesamtumsatz von mindestens 750 Mio. Euro austauschen. Diese Berichte ermöglichen es den Finanzverwaltungen der beteiligten Staaten, Steuerausfallrisiken frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in Deutschland weder das BZSt noch die Finanzbehörden der Länder eine systematische Risikoanalyse der länderbezogenen Berichte durchführen.⁶⁰ Sie beziehen die Berichte nur vereinzelt in Betriebsprüfungen ein.

⁵⁸ European Parliamentary Research Service, Studie vom September 2015, PE 558.773, abgerufen am 26. März 2025.

⁵⁹ BEPS = Base Erosion and Profit Shifting (Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung).

⁶⁰ Bemerkungen 2024 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 22, „Country-by-Country-Reporting für Fallauswahl der Betriebsprüfung nutzen – zentrale Risikoanalyse vorschalten“.

Im Ergebnis bleiben die Datenbestände weitgehend ungenutzt. Das Ziel, Steuerausfallrisiken zu erkennen, wird verfehlt. Dennoch sieht das BMF keinen Handlungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof hält das Country-by-Country-Reporting für ein wertvolles Instrument, um Steuervermeidungspraktiken bei international tätigen Konzernen frühzeitig zu erkennen und das Steueraufkommen zu sichern. Es ist unsachgemäß, die Informationen nicht systematisch auszuwerten, sondern nur vereinzelt in Betriebsprüfungen einzubeziehen. Bund und Länder müssen dafür Sorge tragen, dass die Berichte umfassend zur Aufdeckung von Steuerausfallrisiken genutzt werden, und technische Hilfsmittel dafür bereitstellen. Erforderlich ist insbesondere eine wirksame Risikoanalyse.

Risikoanalysesystem zur Bekämpfung der Schwarzarbeit entwickeln (Maßnahme 21)

Für die Bearbeitung von Steuerfällen werden seit Jahren Risikomanagementsysteme genutzt. Sie sind mittlerweile das zentrale Instrument zur automationsgestützten Bewältigung der ständig steigenden Zahl der Steuerfälle. Die Potenziale der Risikomanagementsysteme werden allerdings nicht ausgeschöpft. Weiterentwicklungen sind dringend erforderlich.

Die Zuständigkeit für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung ging im Jahr 2004 von der Bundesagentur für Arbeit auf die Zollverwaltung über. Eine wirksame Risikoanalyse gibt es nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bisher aber nicht. Die Zollverwaltung verfügt weder über eine taugliche Analysesoftware noch über die notwendigen Datengrundlagen von der Deutschen Rentenversicherung, der Bundesagentur für Arbeit und dem BZSt.

Die Auswirkungen des fehlenden Risikomanagements werden im „Vierzehnten Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ sichtbar.⁶¹ Danach stiegen die Nachforderungen an Sozialabgaben von 302 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 416 Mio. Euro im Jahr 2020. Darüber hinaus stieg das Umsatzvolumen der Schattenwirtschaft dem Bericht zufolge auf 339 Mrd. Euro an.

Das BMF beabsichtigt, die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) durch eine risikoorientiertere Aufgabenwahrnehmung zielgenau auf anfällige Bereiche zu konzentrieren und die Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung stärker auf die Nutzung der digitalen Möglichkeiten auszurichten. Hierzu will es u. a. die Datengrundlagen der FKS erweitern und den Umgang mit den zunehmenden Datenmengen fördern. Die

⁶¹ Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vom 18. Juni 2021, [Bundestagsdrucksache 19/31265](#), S. 5, 9.

FKS soll ihre Prüfungen künftig auf Hochrisikobereiche konzentrieren und noch zielgerichteter eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die positive Entwicklung im Bereich der Schwarzarbeitsbekämpfung. Das BMF sollte die eingeleiteten Maßnahmen aber mit Hochdruck vorantreiben. Nur ein effizientes und effektives Risikomanagement auf Grundlage von Datenanalysen kann die Bekämpfung der Schwarzarbeit nachhaltig verbessern und die Einnahmenbasis sichern.

Meldesystem für landwirtschaftliche Subventionszahlungen verbessern (Maßnahme 22)

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Untersuchung der steuerlichen Erfassung von Agrarsubventionen fest, dass deren ordnungsgemäße Besteuerung nicht sichergestellt ist.⁶² Ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Betriebe, die Subventionen erhielten, war den Finanzämtern nicht bekannt. Diese Betriebe versteuerten ihre Einkünfte nicht. Zudem erklärten zahlreiche Betriebe die Einnahmen aus Agrarsubventionen nicht. Steuerausfälle für Bund und Länder waren die Folge – im Einzelfall mehr als 100 000 Euro.

Den Finanzämtern fehlten die notwendigen Informationen für eine zutreffende Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Der Bundesrechnungshof hielt daher einen Informationsaustausch zwischen Landwirtschaftsverwaltung und Finanzverwaltung für unabdingbar. Er empfahl, Maßnahmen zur Einrichtung eines umfassenden Mitteilungsverfahrens zu ergreifen, um den Finanzämtern Daten zu Agrarsubventionen zeitnah, vollständig und elektronisch bereitzustellen. Der Gesetzgeber normierte daraufhin ein elektronisches Mitteilungsverfahren für alle Agrarsubventionen. Danach sind Behörden und andere öffentliche Stellen nunmehr verpflichtet, den Finanzämtern mitzuteilen, wenn Beihilfen aus öffentlichen Mitteln an Betriebe der Land- und Forstwirtschaft gewährt werden.

⁶² Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Nummer 33, „Agrarsubventionen vielfach nicht besteuert“.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes hat das BMF bis heute nicht die technischen Voraussetzungen für das elektronische Mitteilungsverfahren geschaffen. Es nimmt damit weiterhin erhebliche Steuerausfälle in Kauf. Das BMF sollte das Verfahren unverzüglich umsetzen und das Steueraufkommen endlich sichern.

8 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat in seiner Stellungnahme einzelne Maßnahmen des Berichts aufgegriffen und Bedenken aufrechterhalten, die es in den Prüfungs- und Beratungsverfahren des Bundesrechnungshofes vorgebracht hatte. Im Ergebnis räumen die Ausführungen des BMF die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht aus.

9 Fazit: Fokussierung auf eine verbesserte Einnahmenbasis

Um dem Bundeshaushalt die erforderliche Stabilität zu verleihen und zusätzliche Handlungsspielräume zu eröffnen, bedarf es solider Finanzen. Sie sind die Voraussetzung, um die staatlichen Kernfunktionen aufrechtzuerhalten und die hierfür notwendigen Reformen voranzubringen.⁶³ Eine durchgreifende Konsolidierung bedeutet neben einer ressortbezogenen Bestandsaufnahme und Bewertung aller Haushaltsausgaben auch eine Stärkung der Einnahmenbasis.

Die Ansätze dafür sind vielfältig:

- Zu erwägen ist der Abbau steuerlicher Vergünstigungen mit unzureichender Wirkung oder nachteiligen Effekten. Von neuen Vergünstigungen ist angesichts stark steigender Finanzierungsanforderungen an die öffentlichen Haushalte grundsätzlich abzusehen.
- Die Verwaltung muss Steuerhinterziehung und Steuerumgehung konsequenter und erfolgreicher als bisher bekämpfen.

⁶³ BWV – 12 Impulse für Parlament und Regierung zur 20. Wahlperiode, September 2021, S. 12.

- Die Digitalisierung der Finanzverwaltung muss zukunftsweisend vorangebracht werden.
- Auch geht es darum, Mehrfachförderungsverbote durchzusetzen und Meldesysteme für die Verwaltungszusammenarbeit zu optimieren.
- Nicht zuletzt bedürfen gewichtige steuerliche Vollzugsprobleme einer Lösung.

Der Bundesrechnungshof zeigt mit den empfohlenen Maßnahmen auf, wie die Einnahmenbasis nachhaltig gestärkt werden kann. Die Empfehlungen haben allein im Bereich der Steuervergünstigungen ein Einsparpotenzial zugunsten von Bund und Ländern von jährlich 30 Mrd. Euro. Davon entfallen auf den Bund 23 Mrd. Euro. Hinzu kommen Steuermehreinnahmen durch eine stärkere Bekämpfung des Steuerbetrugs und einen verbesserten Steuervollzug. Insgesamt haben die Maßnahmen das Potenzial, zu einer durchgreifenden Konsolidierung künftiger Haushalte beizutragen. Sie sind kurz-, mittel- und langfristig ausgerichtet und gelten damit auch für die kommenden Jahre. Gerade angesichts stark steigender Finanzierungsanforderungen darf die Entscheidung darüber nicht aufgeschoben werden.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst: Die Umsetzung jeder einzelnen Maßnahme stärkt einerseits die Einnahmenbasis. In einigen Fällen sind die Maßnahmen aber zugleich mit dem Verzicht auf gewohnte Vorteile oder mit zusätzlichen Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für Unternehmen verbunden. Dieser Konflikt ist in einen vernünftigen Ausgleich zu bringen. Die Betroffenen sollten dabei die Möglichkeit haben, sich rechtzeitig auf Veränderungen einzustellen. Denn: Transparenz erhöht die Zustimmung.

Bonn, den 15. April 2025

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diesen Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller
Präsident des Bundesrechnungshofes