

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

Regierungsentwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025



8. Oktober 2025

Geschäftszeichen: VIII 2 - 0003345

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Berichtsanlass	6
2	Zu Artikel 2 Nummer 3 – Anhebung der Entfernungspauschale	6
3	Zu Artikel 4 Nummer 2 – Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen	7
4	Zu Artikel 4 allgemein – Auswirkung auf das Umsatzsteuergesetz durch Wegfall der Sphärenzuordnung.....	8

Abkürzungsverzeichnis

A

AO *Abgabenordnung*

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

E

EStG *Einkommensteuergesetz*

U

UStG *Umsatzsteuergesetz*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Bundesregierung hat am 10. September 2025 den Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025 beschlossen. Der Bundesrechnungshof sieht sich veranlasst, das Parlament zu dem Gesetzentwurf zu beraten. In dem vorliegenden Bericht gibt er Hinweise zu einzelnen Maßnahmen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

0.2

Ab dem 1. Januar 2026 soll die Entfernungspauschale auf 38 Cent ab dem ersten Entfernungskilometer angehoben werden. In der Vergangenheit wies der Bundesrechnungshof auf erhebliche Vollzugsmängel hin, die zu jährlichen Steuerausfällen im dreistelligen Millionenbereich führen. Mit der geplanten Anhebung nimmt die finanzielle Bedeutung der Entfernungspauschale für die Haushalte von Bund und Ländern weiter zu. Sie erreicht dadurch letztlich knapp 8 Mrd. Euro jährlich. Das BMF sollte deswegen dafür sorgen, dass sich der Vollzug durchgreifend verbessert. Der Bundesrechnungshof regt an, dies mit einer Maßgabe des Finanzausschusses zu unterstützen.

0.3

Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, mit Ausnahme der Abgabe von Getränken, sollen ab dem 1. Januar 2026 dauerhaft dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterworfen werden. Der Bundesrechnungshof hält es für falsch, neue Ermäßigungstatbestände einzuführen, ohne zugleich grundsätzliche Überlegungen zur notwendigen Reform des ermäßigten Steuersatzes anzustellen.

0.4

Steuerbegünstigte Körperschaften mit Einnahmen unter 50 000 Euro, insbesondere gemeinnützige Vereine, sollen durch eine Änderung der Abgabenordnung (AO auf eine Sphärenzuordnung verzichten können - eine Vereinfachung im ertragsteuerlichen Bereich. Auf die umsatzsteuerlichen Konsequenzen geht der Gesetzentwurf nicht ein. Der Bundesrechnungshof regt an, dies nachzuholen, um künftige Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.

1 **Berichtsanlass**

Die Bundesregierung hat am 10. September 2025 den Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025 beschlossen.¹ Im Gesetzentwurf führt die Bundesregierung insbesondere als Ziel an, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger entlasten sowie die räumliche Flexibilität erhöhen zu wollen. Wesentliche Änderungen betreffen das Einkommensteuergesetz (EStG), das Umsatzsteuergesetz (UStG) und die AO.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen sieht sich der Bundesrechnungshof veranlasst, das Parlament zu dem Gesetzentwurf zu beraten. In dem vorliegenden Bericht gibt er Hinweise zu einzelnen Maßnahmen.

Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme ist im Bericht berücksichtigt.

2 **Zu Artikel 2 Nummer 3 – Anhebung der Entfernungspauschale**

Mit der geplanten Neuregelung soll die Entfernungspauschale ab dem 1. Januar 2026 auf 38 Cent ab dem ersten Entfernungskilometer angehoben werden (§ 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 EStG). Dies soll auch für Steuerpflichtige gelten, bei denen eine beruflich veranlasste doppelte Haushaltsführung anzuerkennen ist (§ 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 5 EStG). Die Steuermindereinnahmen durch diese Ausweitung beziffert der Gesetzentwurf auf ca. 1,1 Mrd. Euro im Jahr 2026. Sie sollen bis ins Jahr 2030 stetig steigen und sodann beinahe 2 Mrd. Euro jährlich betragen.

Die Entfernungspauschale ist die am häufigsten geltend gemachte Werbungskostenart. Sie wird nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes in etwa 15 Millionen Steuerfällen in Anspruch genommen und hatte bereits vor der nun geplanten Anhebung ein jährliches Entlastungsvolumen von knapp 6 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof wies das BMF im Jahr 2020 auf erhebliche Vollzugsmängel bei der Entfernungspauschale hin: so wurde die Pauschale in vielen Fällen nur unzureichend geprüft, Sachverhalte selten aufgeklärt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes ließen auf einen vollzugsbedingten Steuerausfall im dreistelligen

¹ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/1974 vom 6. Oktober 2025.

Millionenbereich jährlich schließen. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMF, auf eine stärkere Überprüfung der Pauschale durch die Finanzämter hinzuwirken. In seinem Bericht zur letzten Erhöhung der Entfernungspauschale ab dem Jahr 2022 wies der Bundesrechnungshof den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages auf seine Feststellungen hin.²

Mit der Anhebung durch das Steueränderungsgesetz 2025 nimmt die finanzielle Bedeutung der Entfernungspauschale für die Haushalte von Bund und Ländern weiter zu. Sie erreicht letztlich knapp 8 Mrd. Euro jährlich. Damit wird gleichzeitig ein verbesserter Vollzug umso wichtiger.

Das BMF sollte die Anhebung daher begleiten, indem es für eine durchgreifende Verbesserung des Vollzugs sorgt. Es sollte dabei die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Punkte aufnehmen. Der Bundesrechnungshof regt an, dies mit einer Maßgabe des Finanzausschusses zu unterstützen.

Das BMF nimmt die Anmerkungen zur Kenntnis.

3 **Zu Artikel 4 Nummer 2 – Ermäßigter Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen**

Der Gesetzentwurf sieht vor, den Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes zu erweitern. Danach sollen Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, mit Ausnahme der Abgabe von Getränken, ab dem 1. Januar 2026 dauerhaft dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterworfen werden.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für notwendig, den Katalog der Ermäßigungstatbestände insgesamt zu überarbeiten, bevor neue Ermäßigungstatbestände geschaffen werden.

Der Bundesrechnungshof hat seit dem Jahr 2010 mehrfach eine Reformdebatte über den Anwendungsbereich des ermäßigten Steuersatzes angestoßen, zuletzt mit Bericht vom 24. Mai 2024.³ In jedem seiner Berichte empfahl er, den gesamten Katalog der

² Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Steuervollzug bei der Entfernungspauschale - Hinweise zu dem Regierungsentwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 2022, Gz.: VIII 3 - 2020 - 0846 (Bericht), 4. April 2022.

³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages „Maßnahmen des Bundesministeriums der Finanzen zur Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes – BMF beteiligt den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages nicht an der politischen Bewertung der Reform“, Gz.: VIII 2 – 0002224, 24. Mai 2024.

Steuerermäßigungen grundlegend zu überarbeiten. Außerdem empfahl er dem BMF, umsatzsteuerrechtliche Subventionen einer regelmäßigen Erfolgskontrolle zu unterziehen. Der Bundesrechnungshof hielt das für dringend geboten, da der Umfang der steuerlichen Begünstigung durch den ermäßigten Steuersatz seit dem Jahr 2010 um 10 auf ca. 35 Mrd. Euro im Jahr 2022 gestiegen war. Trotz dieser Berichte des Bundesrechnungshofes sind wesentliche Fortschritte bis heute nicht zu erkennen. Im Gegenteil: Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung, eine weitere Steuerermäßigung einzuführen, die das Steueraufkommen erheblich verringern wird. Ausweislich des Gesetzentwurfs werden die Steuermindereinnahmen durch diese Maßnahme von ca. 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2026 auf ca. 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2030 steigen.

Der Bundesrechnungshof regt daher an, auf die im Gesetzentwurf enthaltene Ermäßigung für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen bis zu einer umfassenden Reform zu verzichten.

Das BMF verweist in seiner Stellungnahme auf den Koalitionsvertrag, der eine Umsetzung dieser Maßnahme zum 1. Januar 2026 vorsehe.

4 Zu Artikel 4 allgemein – Auswirkung auf das Umsatzsteuergesetz durch Wegfall der Sphärenzuordnung

Steuerbegünstigte Körperschaften (§§ 51 bis 68 AO), insbesondere gemeinnützige Vereine, können neben der Verwirklichung ihrer steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecke (z. B. Betrieb eines Vereins) auch einen wirtschaftlichen Betrieb (z. B. ein Vereinslokal) unterhalten. Zum steuerbegünstigten Teil gehören der ideelle Bereich, die Vermögensverwaltung sowie der Zweckbetrieb. Bisher mussten diese Körperschaften grundsätzlich zwischen diesen Betrieben (Sphären) sowohl ertrag- als auch umsatzsteuerlich unterscheiden. Durch eine Änderung der AO sollen sie bei Einnahmen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten unter 50 000 Euro im Jahr auf eine Sphärenzuordnung bei den Ertragsteuern verzichten können.⁴ Eine Unterscheidung zwischen Umsätzen aus wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und solchen aus Zweckbetrieb würde damit entbehrlich. Die Bundesregierung hat diese vorgesehene ertragsteuerliche Vereinfachung im Gesetzentwurf bei der Umsatzsteuer nicht nachvollzogen.

⁴ Artikel 5 Nummer 4 des Gesetzesentwurfs; Änderung in § 64 Absatz 3 Satz 2 AO.

Nach § 12 Absatz 2 Nummer 8 Buchstabe a UStG unterliegen Umsätze dieser steuerbegünstigten Körperschaften grundsätzlich dem ermäßigten Steuersatz. Das gilt nicht für Umsätze im Rahmen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebs (§ 12 Absatz 2 Nummer 8 Satz 2 UStG). Für Unternehmer, die die Kleinunternehmerregelung nach § 19 UStG anwenden (maßgebliche Schwellenwerte für den Gesamtumsatz: 25 000 Euro für das vorangegangene Kalenderjahr und 100 000 Euro für das laufende Kalenderjahr), ergeben sich wegen der angestrebten Vereinfachung keine weiteren umsatzsteuerlichen Auswirkungen. Eine Unterscheidung der Sphären wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb (Steuersatz 19 %) bzw. Zweckbetrieb (Steuersatz 7 %) ist nicht erforderlich. Überschreitet der Unternehmer jedoch die maßgeblichen Schwellenwerte oder verzichtet er auf die Anwendung der Kleinunternehmerregelung, muss er wegen der unterschiedlichen Steuersätze weiterhin zwischen diesen Sphären unterscheiden.

Der Bundesrechnungshof regt an, im Gesetzentwurf auf die umsatzsteuerlichen Konsequenzen hinzuweisen, um künftige Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.

Das BMF hält die Aussagen in der Gesetzesbegründung für ausreichend klar und daher einen weiteren Hinweis auf die umsatzsteuerlichen Konsequenzen für entbehrlich.

Korn

Dr. Bieber

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.