

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

30. Subventionsbericht der Bundesregierung

Steuervergünstigungen



16. Juni 2026

Geschäftszeichen: VIII 1 - 0002865

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.

Forderungen des Deutschen Bundestages umsetzen und Steuervergünstigungen abbauen

Der Bundesrechnungshof fordert mit Unterstützung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) seit Jahren, unwirksame sowie umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen abzuschaffen. Stattdessen hält die Bundesregierung an diesen nahezu unverändert fest, auch wenn sie Regierungszielen entgegenstehen.

→ Worum geht es?

Die Steuervergünstigungen führen jährlich zu Mindereinnahmen von mehr als 40 Mrd. Euro in den Haushalten des Bundes und der Länder. Renommierete Forschungseinrichtungen beanstanden die überwiegende Mehrheit dieser Steuervergünstigungen schon seit Jahren als unwirksam, ineffizient oder klimaschädlich. Das Festhalten daran widerspricht den erklärten Zielen der Bundesregierung zur Haushaltskonsolidierung sowie zum Umwelt- und Klimaschutz.

→ Was ist zu tun?

Die Bundesregierung kündigt seit Jahren an, ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem zu schaffen, das sowohl dem Ziel eines konsolidierten Bundeshaushalts als auch den verpflichtenden Umwelt- und Klimazielen entspricht. Dazu muss sie die Abschaffung oder Reform ineffizienter Steuervergünstigungen einleiten.

→ Was ist das Ziel?

Der schrittweise Abbau von unwirksamen oder ineffizienten Steuervergünstigungen kann den hoch verschuldeten Bundeshaushalt um rund 12 Mrd. Euro pro Jahr entlasten. Ein Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen würde zu zusätzlichen Entlastungen des Bundeshaushalts von 5 Mrd. Euro im Jahr führen. Darüber hinaus käme die Bundesregierung so ihren nationalen und internationalen Verpflichtungen zum Abbau klimaschädlicher Steuervergünstigungen nach.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	6
1 Anlass des Berichts	8
2 Subventionsbegriff zu eng ausgelegt.....	9
2.1 Subventionsbericht weiter lückenhaft	9
2.2 Stellungnahme des BMF	11
2.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	11
3 Subventionsbericht lässt bevorstehende Mindereinnahmen aus.....	12
3.1 Mindereinnahmen durch wiedereingeführte Steuervergünstigungen fehlen.....	12
3.2 Stellungnahme des BMF	13
3.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	13
4 Weiterhin kein Abbau ineffizienter Steuervergünstigungen	13
4.1 Bundesregierung führt ineffiziente Maßnahmen weiter fort	13
4.2 Stellungnahme des BMF	18
4.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung.....	18
5 Mangelhafte Umsetzung subventionspolitischer Leitlinien.....	19
5.1 Fehlende Datengrundlagen verhindern Abbau von Steuervergünstigungen.....	19
5.2 Externe Evaluationen fehlen seit Jahren	20
5.3 Steuervergünstigungen befristen	21
6 Kein Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen.....	23
6.1 Bundesregierung setzt klimaschädliche Maßnahmen fort	23
6.2 Definition der klimaschädlichen Subventionen fehlt.....	24
7 Fazit	27

Abkürzungsverzeichnis

B

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*

F

FiFo *Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

StabG *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz*

Zusammenfassung

0.1

Der Bundesrechnungshof hat die Steuervergünstigungen der Bundesregierung aus Anlass ihres 30. Subventionsberichts erneut überprüft. Der Subventionsbericht stellt 107 Steuervergünstigungen dar. Externe Evaluationen bewerteten diese mehrheitlich als ineffizient und teilweise als klimaschädlich. Diese negativ bewerteten Steuervergünstigungen verursachen in den öffentlichen Haushalten jährliche Steuermindereinnahmen in Milliardenhöhe. Einen solchen Einnahmenverzicht für unwirksame Steuervergünstigungen hält der Bundesrechnungshof mit Blick auf das enorme Haushaltsdefizit für nicht tragfähig. Die Bundesregierung sollte die nötigen Reformen nicht mehr länger aufschieben und alle unwirksamen, ineffizienten und umweltschädlichen Steuervergünstigungen abbauen. (Ziffer 1)

0.2

Der 30. Subventionsbericht der Bundesregierung ist unvollständig. Die Bundesregierung legt ihren Subventionsbegriff zu eng aus. Sie sollte künftig auch steuerliche Sonderregelungen mit mittelbarer wirtschaftlicher Wirkung und dadurch verursachte Steuermindereinnahmen in ihrem Subventionsbericht darstellen. (Ziffer 2)

0.3

Prognosen der Subventionsentwicklung kommender Jahre müssen auch geplante neue oder wiedereingeführte Steuervergünstigungen berücksichtigen. So verursacht z. B. die Wiedereinführung zuletzt abgeschaffter Steuervergünstigungen in den kommenden Jahren jährliche Mindereinnahmen von fast 4 Mrd. Euro, von denen 2,4 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt entfallen. Insoweit ist die Berichterstattung gegenüber dem Deutschen Bundestag unvollständig. (Ziffer 3.1)

0.4

Die Bundesregierung hält an Steuervergünstigungen fest, deren Wirkung externe Gutachter nur als „schwach“ oder „ausreichend“ bewertet haben. Eine ursprünglich befristete sowie eine auslaufende, als ineffektiv geltende Steuervergünstigung führt sie unbefristet wieder ein. Sie setzt sich damit über wiederholte Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses hinweg. (Ziffer 3.2)

0.5

Die Bundesregierung begründet ausstehende Reformen von Steuervergünstigungen seit fast 20 Jahren mit fehlenden Daten. Sie hält ihre Selbstverpflichtungen zu regelmäßigen Evaluierungen aus den Subventionspolitischen Leitlinien nicht ein. Beides ist nicht länger hinnehmbar. Steuervergünstigungen sind regelmäßig zu evaluieren und sollten grundsätzlich nur noch befristet gewährt werden. (Ziffer 4)

0.6

Die Bundesregierung sollte umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen abbauen. Stattdessen hat sie eine als klimaschädlich geltende Steuervergünstigung in vollem Umfang wieder eingeführt. Sie setzt sich damit über Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses hinweg und vernachlässigt nationale und internationale Verpflichtungen zum Umwelt- und Klimaschutz. Die Bundesregierung zieht aus ihren Nachhaltigkeitsprüfungen keine Rückschlüsse zum Abbau von Steuervergünstigungen. (Ziffer 5)

0.7

Die Bundesregierung verschließt sich dem Abbau klimaschädlicher Steuervergünstigungen auch deshalb, weil hierfür eine gemeinsame Definition fehle. Anstrengungen der Bundesministerien, sich hierauf zu einigen, blieben bislang erfolglos. (Ziffer 6)

1 Anlass des Berichts

Auf der Grundlage eines Berichts des Bundesrechnungshofes¹ hat der Rechnungsprüfungsausschuss im Juni 2024 Folgendes beschlossen:

- Der Ausschuss nimmt den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis.
- Er erwartet, dass die Bundesregierung (in ihrem Subventionsbericht) Informationslücken schließt. Unter anderem sind auch die Steuervergünstigungen und deren Mindereinnahmen umfassend darzustellen, die sich an Privathaushalte oder Konsumenten richten und eine Lenkungswirkung im Konsum entfalten und somit mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen.
- Der Ausschuss fordert die Bundesregierung auf, die Reform und den Abbau der (in Evaluationen) nur als „schwach“ oder „ausreichend“ bewerteten Steuervergünstigungen zügig einzuleiten. Umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen sind entsprechend der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zeitnah zu reformieren oder abzuschaffen.
- Er fordert die Bundesregierung auf, über die Ergebnisse im 30. Subventionsbericht umfassend zu berichten.
- Der Ausschuss bittet den Bundesrechnungshof, die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung in eigener Zuständigkeit weiterhin beratend und prüfend zu begleiten.

Das Bundeskabinett hat den 30. Subventionsbericht² am 10. September 2025 beschlossen. Der Bundesrechnungshof hat dies zum Anlass genommen, den Subventionsbericht zu prüfen und dem Rechnungsprüfungsausschuss zu berichten. Er hat hierzu beim Bundesministerium der Finanzen (BMF) und beim Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) ergänzende Informationen erhoben. Das BMF hat am 2. Dezember 2025 zu dem Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die Stellungnahme ist in den Bericht eingeflossen.

Der 30. Subventionsbericht stellt 107 Steuervergünstigungen dar. Demgegenüber standen 108 Steuervergünstigungen im 29. Subventionsbericht.³ Die 107 Steuervergünstigungen verursachen jährliche Steuermindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, Steuervergünstigungen vom 5. März 2024, Gz. VIII 1 - 0001934.

² Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2023 bis 2026 (30. Subventionsbericht), Stand: 10. September 2025.

³ Aufgrund einer Änderung des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs ist die steuerliche Förderung der Forschung und Entwicklung durch Gewährung einer Steueranrechnung in Höhe der Forschungszulage nicht mehr Gegenstand des Subventionsberichts.

von insgesamt 40 Mrd. Euro. Davon entfallen nach den Angaben der Bundesregierung jährlich 18,4 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die jährlichen Steuermindereinnahmen des Bundes ab dem Jahr 2026 auf 21 Mrd. Euro steigen.

Die Bundesregierung verzichtet ohne tragfähige Gründe bereits seit vielen Jahren auf beträchtliche Steuereinnahmen von jährlich 17 Mrd. Euro durch ineffiziente oder klimaschädliche Steuervergünstigungen. Sie sollte die nötigen Reformen nicht mehr länger aufschieben und diese Steuervergünstigungen gezielt abbauen. Die Bundesregierung sollte diesen Prozess unverzüglich einleiten und auf breiter Front mit den Instrumenten ihrer Öffentlichkeitsarbeit nachvollziehbar begründen. Das könnte das Verständnis von Wirtschaft und Verbrauchern mit Blick auf die dringend erforderliche Haushaltskonsolidierung fördern. Insbesondere haben sich unkoordinierte Maßnahmen gegenüber einzelnen Marktteilnehmern und sonstigen Empfängern von Steuervergünstigungen als unproduktiv erwiesen, wie zum Beispiel der inzwischen rückgängig gemachte Abbau der Steuervergünstigung auf Agrardiesel.

2 Subventionsbegriff zu eng ausgelegt

2.1 Subventionsbericht weiter lückenhaft

Aus Sicht der Bundesregierung stellt ihr Subventionsbericht „dem Deutschen Bundestag notwendige Informationen für Haushaltsentscheidungen bereit und informiert zugleich den Bundesrat entsprechend“.⁴

Der Subventionsbegriff, den die Bundesregierung in ihrem 30. Subventionsbericht verwendet, leitet sich aus § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) ab. Danach sind Finanzhilfen und Steuervergünstigungen dann Subventionen im Sinne des Subventionsberichts, wenn es sich hierbei um eine mittel- oder unmittelbar wirkende Begünstigung einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft handelt. Steuerliche Sonderregelungen, die nach Auffassung der Bundesregierung nicht den Subventionen zugeordnet werden können, aber subventionsähnliche Wirkung haben, werden im Bericht als **subventionsähnliche Tatbestände** gesondert nachrichtlich dargestellt (Anlage 3 zum Subventionsbericht).

Der Bundesrechnungshof beanstandete bereits zum 29. Subventionsbericht, dass die Bundesregierung durch eine verengte Auslegung des Subventionsbegriffs wesentliche

⁴ 30. Subventionsbericht, Zusammenfassung

steuerliche Begünstigungen ausnimmt, die zu erheblichen Steuermindereinnahmen führen. Sie lehnt für Steuervergünstigungen ab, was sie für Finanzhilfen durchaus als „Subvention“ anerkennt:

- Für Finanzhilfen vertritt sie die Ansicht, dass diese auch dann Subventionen sind, wenn sie bestimmte Güter und Leistungen für private Haushalte unmittelbar verbilligen, aber mittelbar der privaten Wirtschaft zugerechnet werden können.
- Für steuerliche Begünstigungen vertritt sie die Ansicht, dass „eine nur mittelbare Begünstigung der Wirtschaft nicht als Steuervergünstigung gewertet und somit nicht als Subvention ausgewiesen“⁵ werden sollte.

Zu den mittelbar auf einzelne Wirtschaftszweige wirkenden steuerlichen Sonderregelungen zählen u. a.:

- das „Dieselprivileg“ mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 7 Mrd. Euro⁶,
- die „Pendlerpauschale“ mit jährlichen Mindereinnahmen von bis zu 8 Mrd. Euro⁷, einschließlich der von der Bundesregierung geplanten Erhöhung ab dem Jahr 2026 und
- das „Dienstwagenprivileg“.⁸ Angaben zu dessen jährlichen Mindereinnahmen variieren in den vorliegenden Studien zwischen 3 und 5 Mrd. Euro.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte gefordert, ab dem 30. Subventionsbericht auch „die Steuervergünstigungen und deren Mindereinnahmen umfassend darzustellen, die sich an Privathaushalte oder Konsumenten richten und eine Lenkungswirkung im Konsum entfalten und somit mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen“ können. Um dies umzusetzen, entschied das BMF nach interner Abstimmung auf Staatssekretärssebene, die „Pendlerpauschale“ und das „Dienstwagenprivileg“ in den 30. Subventionsbericht aufzunehmen. Dazu wollte es die Anlage 3 zum 30. Subventionsbericht, die die subventionsähnlichen Tatbestände enthält, entsprechend erweitern. Letztlich wurden diese Regelungen jedoch nicht in die Anlage 3 zum 30. Subventionsbericht aufgenommen, weil das Bundeskanzleramt und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie Einspruch einlegten. Sie machten steuersystematische Gründe geltend.

§ 12 StabG definiert einen einheitlichen Subventionsbegriff, der gleichermaßen für Finanzhilfen und für Steuervergünstigungen gilt. Steuersystematische Erwägungen greifen hier nicht. Die Bundesregierung sollte den Subventionsbegriff gleichmäßig auf Finanzhilfen und Steuervergünstigungen sowie auf steuerliche Sonderregelungen mit subventionsähnlicher Wirkung anwenden. Nur so kann die Bundesregierung im

⁵ 30. Subventionsbericht, Anlage 6, Abschnitt 4.

⁶ Steuerermäßigung für Dieselmotoren gemäß § 2 Energiesteuergesetz, Angaben laut Bericht nach § 99 BHO des Bundesrechnungshofes „Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis – Defizite und Reformbedarf beim Steueraufkommen identifizieren, Handlungsspielräume nutzen“ vom 15. April 2025.

⁷ Entfernungspauschale gemäß § 9 Absatz 1 Satz 3 Nummer 4 Einkommensteuergesetz. Angaben laut Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO des Bundesrechnungshofes „Regierungsentwurf eines Steueränderungsgesetzes 2025“, Ziffer 2, Gz.: VIII 2 - 0003345.

⁸ Steuerliche Sonderregelung für die private Nutzung eines Dienstwagens gemäß § 8 Absatz 2 Satz 2 bis 5 Einkommensteuergesetz.

Subventionsbericht der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses entsprechen, das Parlament vollständig über die hiermit verbundenen Haushaltsbelastungen in Kenntnis zu setzen.

Der 30. Subventionsbericht enthält dagegen weiterhin **keine** Informationen über das „Dieselprivileg“, die „Pendlerpauschale“ und das „Dienstwagenprivileg“. Diese drei steuerlichen Sonderregelungen allein verursachen Mindereinnahmen von insgesamt 18 Mrd. Euro, die der Subventionsbericht der Bundesregierung bisher nicht ausweist. Die Bundesregierung hat zudem beschlossen, die „Pendlerpauschale“ zu erhöhen. Da diese im Subventionsbericht nicht dargestellt wird, sind dort auch keine Informationen enthalten, wie sich die erhöhte „Pendlerpauschale“ auf das Steueraufkommen auswirkt. Nach Angaben der Bundesregierung verursacht die Erhöhung der „Pendlerpauschale“ ab dem Jahr 2026 zusätzliche Steuermindereinnahmen von bis zu 2 Mrd. Euro jährlich.

Der 30. Subventionsbericht wird dem Informationsanspruch des Parlamentes nicht vollständig gerecht. Er enthält wie die früheren Subventionsberichte Informationslücken zu substantiellen Steuermindereinnahmen von derzeit 18 Mrd. Euro. Die Bundesregierung sollte das Parlament im Subventionsbericht umfassend und transparent auch über die mittelbar auf einzelne Wirtschaftszweige wirkenden steuerlichen Sonderregelungen und die damit verbundenen Mindereinnahmen informieren.

2.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF ist der Ansicht, der Subventionsbegriff der Bundesregierung stütze sich konsequent auf § 12 StabG und sei damit nicht unzulässig verengt. Zudem wende sie diesen Subventionsbegriff gleichermaßen auf Finanzhilfen und auf Steuervergünstigungen an.

Zwar komme es mitunter zu Abgrenzungsproblemen, die der Subventionsbericht ja auch darstelle. Dennoch halte die Bundesregierung für den Berichtsgegenstand des Subventionsberichts an der Definition nach § 12 StabG fest. Dies habe sich bewährt. Dagegen führe es zu einem „Ausufern“ des Subventionsberichtes, wenn er auf steuerliche Sonderregelungen ohne Bezug zu privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen ausgeweitet würde.

2.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das BMF wiederholt in allen wesentlichen Punkten seine Stellungnahme zu dem Bericht des Bundesrechnungshofes zum 29. Subventionsbericht. Die Stellungnahme enthält keine neuen Gesichtspunkte zu den steuerlichen Sonderregelungen mit mittelbarer Wirkung auf Privatunternehmen und Wirtschaftszweige.

Der Verweis auf ein „Ausufern“ des Subventionsberichts geht fehl. Die steuerlichen Sonderregelungen mit mittelbarer Wirkung auf Wirtschaft und Unternehmen sind eben gerade **nicht** Maßnahmen „ohne Bezug zu privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen“.

Der Bundesrechnungshof verweist auf den eindeutigen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses, wonach die Bundesregierung steuerliche Sonderregelungen mit mittelbarer Wirkung auf die Wirtschaft in den Subventionsbericht aufzunehmen hat. Diese Forderung des Parlamentes hat die Bundesregierung auch im 30. Subventionsbericht nicht umgesetzt.

Die Bundesregierung muss die Verpflichtung endlich erfüllen und das Parlament im Subventionsbericht umfassend und transparent auch über die mittelbar auf einzelne Wirtschaftszweige wirkenden steuerlichen Sonderregelungen und die damit verbundenen Mindereinnahmen informieren.

3 Subventionsbericht lässt bevorstehende Mindereinnahmen aus

3.1 Mindereinnahmen durch wiedereingeführte Steuervergünstigungen fehlen

Nach Darstellung des 30. Subventionsberichts werden die durch Steuervergünstigungen verursachten Mindereinnahmen des Bundes von 19,4 Mrd. Euro im Jahre 2025 auf 18,4 Mrd. Euro im Jahre 2026 sinken. Insgesamt sollen die durch Steuervergünstigungen verursachten Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte von 40,8 Mrd. Euro im Jahr 2025 auf 40,1 Mrd. Euro im Jahr 2026 sinken.

Jedoch lassen diese Angaben Mindereinnahmen aus, die sich aus der **Wiedereinführung** des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen sowie der Steuerbegünstigung von Dieselmotoren für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft („Agrardiesel“) zum 1. Januar 2026 ergeben. Zusammen verursachen diese ab dem Jahr 2026 voraussichtlich zusätzliche jährliche Mindereinnahmen von 4 Mrd. Euro, von denen 2,4 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt entfallen.

Daher sinken, entgegen den Angaben der Bundesregierung, die Mindereinnahmen des Bundes nicht auf 18,4 Mrd. Euro ab. Vielmehr erhöhen sie sich durch die Wiedereinführung der beiden vorgenannten Steuervergünstigungen auf rund 21 Mrd. Euro jährlich.

3.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat bestritten, dass Mindereinnahmen aus der Wiedereinführung der Energiesteuerentlastung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (sog. „Agrardiesel“, § 57 Energiesteuergesetz) und der Umsatzsteuerermäßigung auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen im 30. Subventionsbericht explizit auszuweisen sind, soweit sie in den Berichtszeitraum fallen.

Neue Steuervergünstigungen würden stets erst nach Abschluss der Gesetzgebung im Subventionsbericht berücksichtigt, was zum Zeitpunkt des Erscheinens des 30. Subventionsberichts für die zwei genannten Steuervergünstigungen nicht der Fall war. Der Subventionsbericht könne nur über schon beschlossene Vorhaben berichten. Die Bundesregierung habe jedoch im 30. Subventionsbericht explizit auf die geplante Wiedereinführung der zwei Steuervergünstigungen hingewiesen.

3.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Einwände des BMF überzeugen nicht.

Die Mindereinnahmen, die die beiden wiedereingeführten Steuervergünstigungen ab Januar 2026 für den Bundeshaushalt verursachen, waren zum Zeitpunkt der Erstellung des 30. Subventionsberichts bereits hinlänglich bekannt. Damit waren sie in die Prognose für das Jahr 2026 aufzunehmen.

Der Subventionsbericht dient der transparenten und umfassenden Information des Parlamentes über die Entwicklung der hier relevanten Einnahmen und Ausgaben. Mit diesem Anspruch ist nicht vereinbar, dem Deutschen Bundestag sinkende Steuervergünstigungen zu suggerieren. Vielmehr steigen die Haushaltsbelastungen für den Bund ab dem Jahr 2026 voraussichtlich wieder um 2,4 auf 21 Mrd. Euro.

4 Weiterhin kein Abbau ineffizienter Steuervergünstigungen

4.1 Bundesregierung führt ineffiziente Maßnahmen weiter fort

Der im 30. Subventionsbericht prognostizierte Rückgang der Mindereinnahmen ist nicht auf das Handeln der Bundesregierung zurückzuführen.

Sie hat entgegen der wiederholten, expliziten Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses keine Steuervergünstigungen abgebaut oder reformiert.⁹ Stattdessen hält die Bundesregierung weiterhin Steuervergünstigungen aufrecht, die unabhängige externe Evaluationen schon vor Jahren als ineffizient oder als reformbedürftig einstufen.

Wie der Bundesrechnungshof bereits mehrfach feststellte, sind dies in erster Linie die Steuervergünstigungen, die das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo) in den Jahren 2009 und 2019 negativ bewertete. Der 30. Subventionsbericht enthält 29 dieser Steuervergünstigungen, die die Bundesregierung unverändert fortführt. Sie verursachen jährliche Mindereinnahmen des Bundeshaushalts von 11 Mrd. Euro.¹⁰ Zusätzlich enthält der 30. Subventionsbericht drei Steuervergünstigungen, die von anderen externen Gutachtern schlecht bewertet wurden.¹¹ Sie verursachen dem Bund zusätzliche Mindereinnahmen von 1 Mrd. Euro pro Jahr.

Insgesamt verzichtet die Bundesregierung durch das Fortführen unwirksamer, ineffizienter Steuervergünstigungen zulasten des Bundeshaushalts auf jährliche Einnahmen von 12 Mrd. Euro.

Der 30. Subventionsbericht enthält hierfür keine sachlichen Begründungen. Zwar beschreibt die Bundesregierung in den Datenblättern der betreffenden Steuervergünstigungen jeweils deren Hintergrund sowie das Ergebnis der Evaluation. Im Fazit des jeweiligen Datenblattes erklärt sie jedoch, dass sie die jeweilige Steuervergünstigung weiterhin für sinnvoll halte und sie daher fortführen werde. Entscheidungsgründe benennt sie nicht. Dies gilt sogar für eine Steuervergünstigung, wegen der die Kommission der Europäischen Union ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland angestrengt hat.

Beispiele

Steuervergünstigung „Übertragung stiller Reserven, die bei der Veräußerung von Grund und Boden, Gebäuden, von Aufwuchs auf Grund und Boden, Binnenschiffen sowie Anteilen an Kapitalgesellschaften aufgedeckt werden, auf neue Investitionen in Grund und Boden, Gebäude, in Aufwuchs auf Grund und Boden, Binnenschiffe und in Anteile an Kapitalgesellschaften“.¹²

⁹ Die beiden Steuervergünstigungen für den „Spitzenausgleich“ der Strom- und der Energiesteuer sind bereits zum 31. Dezember 2023 entfallen (Anlage 2 zum 30. Subventionsbericht, Datenblätter 58 und 63). Die jährlichen Mindereinnahmen der dabei neu eingeführten Absenkung der Stromsteuer für das produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft auf das unionsrechtlich zulässige Minimum übersteigen die mit dem Abbau der „Spitzenausgleiche“ entfallenen Mindereinnahmen (Anlage 2 zum 30. Subventionsbericht, Datenblatt 61).

¹⁰ Einschließlich 430 Mio. Euro ab dem Jahr 2026 durch die Wiedereinführung der Steuervergünstigung auf Agrardiesel.

¹¹ Anlage 2, Datenblätter 15, 76 und 102.

¹² Vgl. 30. Subventionsbericht, Anlage 2, Datenblatt 24.

Jährliche Mindereinnahmen: 250 Mio. Euro

Zweck: 1965 zur erleichterten Anpassung an regionale, technische oder wirtschaftliche Strukturänderungen, Belebung des Grundstücksverkehrs und Verbesserung von Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen eingeführt.

Votum Externer Evaluatoren

Weitgehend streichen, den Rest reformieren. Die Anpassung an Strukturveränderungen ist Kernaufgabe freier Unternehmer (Votum FiFo-Institut 2019).

Einschätzung der EU-Kommission

Die EU-Kommission lehnt die Regelung aus unionsrechtlichen Gründen ab und hat ein Vertragsverletzungsverfahren angestrengt.

Fazit der Bundesregierung

Unveränderte Fortführung, keine Änderung.

Steuervergünstigung „Ermäßigter Mehrwertsteuersatz für Beherbergungsleistungen“¹³

Jährliche Mindereinnahmen: 1,8 Mrd. Euro

Zweck: Berücksichtigung der europäischen Wettbewerbssituation des Hotel- und Gaststättengewerbes.

Votum Externer Evaluatoren

Abschaffen, da nicht zu rechtfertigen. Kein von einer klaren gesetzgeberischen Entscheidung getragenes Lenkungsziel ersichtlich. (Gutachten zur „Analyse und Bewertung der Strukturen von Regel- und ermäßigten Sätzen bei der Umsatzbesteuerung“, Universität des Saarlandes im Jahr 2010).

Fazit der Bundesregierung

Aus Ausbildungs- und kulturpolitischen Gründen weiterhin angemessen. Wird unverändert fortgeführt.

Dieses Vorgehen der Bundesregierung betrifft nicht nur bestehende Steuervergünstigungen. Sie will auch zwei Steuervergünstigungen, die sie bis Ende 2025 abgeschafft hatte, zum 1. Januar 2026 wieder einführen. Davon ist eine noch nie evaluiert worden,

¹³ Vgl. 30. Subventionsbericht, Anlage 2, Datenblatt 102.

obwohl sie zu den 20 größten Steuervergünstigungen gehört. Die zweite wird seit Jahren sowohl als ineffizient als auch als klimaschädlich bewertet, ohne dass die Bundesregierung dies berücksichtigt.

Steuervergünstigung „Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen mit Ausnahme der Abgabe von Getränken“¹⁴

Jährliche Mindereinnahmen: 3,6 Mrd. Euro.¹⁵

Zweck: Abmilderung der wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Gastronomiebranche. Daher ursprünglich bis zum 31. Dezember 2023 befristet.

Votum Externer Evaluatoren

Keine, da ursprünglich befristet bis zum Ende der COVID-19 Pandemie.

Fazit der Bundesregierung

Steuervergünstigung wird zum 1. Januar 2026 unbefristet wiedereingeführt.

Die unbefristete Neuauflage des reduzierten Umsatzsteuersatzes auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen widerspricht ihrem ursprünglichen Charakter als „Not-hilfe in der COVID-19 Pandemie“.

Die Steuervergünstigung verursacht hohe staatliche Mindereinnahmen von jährlich rund 3,6 Mrd. Euro, wovon rund 2 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt entfallen. Darüber hinaus ist ihre Zielrichtung zweifelhaft. Aus der Gastronomie ist bereits zu vernehmen, dass sie die Mehreinnahmen weitgehend für sich behalten wolle (vergleichbar mit dem Tankrabatt). Dies stünde der gewünschten Belebung der Gastronomie entgegen. Der Bundesrechnungshof erachtet die unbefristete Wiedereinführung als Eingriff in den Wettbewerb mit fehlsteuernder Wirkung und beanstandet, dass diese Subvention bisher noch nicht evaluiert worden ist.

„Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft – Agrardiesel“¹⁶

Jährliche Mindereinnahmen: 430 Mio. Euro

Zweck: Unterstützung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft.

¹⁴ Vgl. 30. Subventionsbericht, Anlage 2, Datenblatt 103.

¹⁵ Während der 30. Subventionsbericht der Bundesregierung noch Mindereinnahmen von 3,3 Mrd. Euro ausweist, nennt das Steueränderungsgesetz 2025 bereits jährliche Mindereinnahmen von 3,6 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2030 werden die jährlichen Mindereinnahmen voraussichtlich auf 4 Mrd. Euro ansteigen.

¹⁶ Vgl. 30. Subventionsbericht, Anlage 2, Datenblatt 20.

Votum Externer Evaluatoren

Gesamtbewertung „ausreichend“.¹⁷ In der Ausgestaltung nicht zielgenau, verzerrt den Einsatz der Produktionsfaktoren zugunsten von Diesel und weist u. a. kritische Verteilungs- und Umweltwirkungen auf. Empfehlung: Reformieren, um weniger umweltschädliche Produktionsfaktoren zu fördern als Diesel (Votum FiFo-Institut u. a. im Jahr 2019).

Fazit der Bundesregierung

Aufgrund der geplanten Änderungen der europäischen Rahmenvorschriften unter Beachtung der ökologischen Aspekte kann die Steuerbegünstigung erst nach Beschluss dieser (europäischen) Regelungen sachgerecht angepasst oder neu ausgerichtet werden. Nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages der 21. Legislaturperiode wird die Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft vollständig und unbefristet wiedereingeführt.

Die Steuervergünstigung auf Agrardiesel haben Sachverständige materiell und hinsichtlich ihrer schädlichen Umwelteinflüsse negativ evaluiert. Die Bundesregierung berücksichtigt diese negativen Evaluationen bei der Wiedereinführung der Steuervergünstigung auf Agrardiesel nicht.

Ebenso wenig berücksichtigt sie übergreifende Empfehlungen unabhängiger Experten. Zum Beispiel empfahl die OECD in ihren „Wirtschaftsberichten“ für die Jahre 2023, 2024 und 2025 einen Abbau von Steuervergünstigungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und für eine fiskalische Stärkung. In ihrem Wirtschaftsbericht für das Jahr 2025 bezeichnet sie zudem die Wiedereinführung der Steuervergünstigung auf Agrardiesel als einen „Schritt in die falsche Richtung“.¹⁸

Weder für bestehende noch für aus ihrer Sicht wieder einzuführende Steuervergünstigungen zieht die Bundesregierung Reformoptionen oder alternative Instrumente für eine zielgerichtete Wirkung in Betracht.

Mit ihren „Subventionspolitischen Leitlinien“¹⁹ erlegte sich die Bundesregierung bereits im Jahr 2015 eine Selbstverpflichtung auf, Steuervergünstigungen fortgesetzt zu evaluieren, ihre Wirksamkeit zu prüfen und ggf. zu verbessern. Grundsätzlich geht diese Selbstverpflichtung davon aus, dass die Bundesregierung Evaluationsergebnisse beachtet. Jedoch ist die Bundesregierung bislang weder ihrer Selbstverpflichtung noch den bereits mehrfach nachdrücklich geäußerten Forderungen des Rechnungsprüfungsausschusses nach einem Abbau ineffizienter, schlecht bewerteter oder

¹⁷ Das heißt „schwach“ im Sinne der Schulnote „Vier“.

¹⁸ OECD-Wirtschaftsbericht „Deutschland 2025“, Seite 24.

¹⁹ Kabinettsbeschluss vom 28. Januar 2015; vgl. 27. Subventionsbericht, Seiten 14 f., Kasten 1.

klimaschädlicher Steuervergünstigungen nachgekommen. Allein damit verzichtet die Bundesregierung auf jährliche Steuereinnahmen des Bundes von rund 17 Mrd. Euro.²⁰

Diese zögerliche Haltung ist angesichts der Rekord-Neuverschuldung und wachsender Haushaltslücken nicht länger hinnehmbar. Die Bundesregierung verzichtet auf diese Einnahmen, obwohl angesichts der enormen Herausforderungen für den Bund kein Spielraum hierfür besteht.

4.2 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat zum wiederholten Male darauf verwiesen, dass es zum Abbau ineffizienter Steuervergünstigungen der Entscheidung des Deutschen Bundestages und in der Regel auch des Bundesrates bedürfe.

Die Bundesregierung habe jedoch bereits im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode eine Überprüfung aller Subventionen vereinbart. Der 30. Subventionsbericht bilde eine Grundlage für die Fortsetzung der ziel- und wirkungsorientierten Überprüfung der Subventionen, die einen Beitrag zur weiterhin erforderlichen Haushaltskonsolidierung leisteten.

Im Übrigen führe der Abbau von Steuervergünstigungen in vielen Fällen nicht zu einer sofortigen Entlastung des Bundeshaushalts. Der Abbau wirke sich zeitverzögert aus und könne so allenfalls mittelfristig anwachsende Beiträge zur Haushaltskonsolidierung leisten.

4.3 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof kann keine „ziel- und wirkungsorientierte Überprüfung der Subventionen“ durch die Bundesregierung erkennen. Insbesondere leistet sie damit keinen Beitrag zur „weiterhin erforderlichen Haushaltskonsolidierung“.

Die Bundesregierung hat bisher auch keine der vorliegenden Evaluationen umgesetzt. Sie hat dem Parlament keine Gesetzentwürfe oder Vorschläge für einen Abbau ineffizienter Steuervergünstigungen vorgelegt. Stattdessen hat sie die Steuervergünstigung auf Agrardiesel unbefristet wiedereingeführt, ohne zu berücksichtigen, dass diese bereits mehrfach durch externe, unabhängige Evaluatoren negativ bewertet wurde.

Dass der Abbau von Steuervergünstigungen nicht sofort zu Steuer Mehreinnahmen in voller Höhe führt, ist bekannt. Ineffiziente Steuervergünstigungen belasten jedoch den Bundeshaushalt schon lange mit Mindereinnahmen zwischen 17 und 21 Mrd. Euro jährlich.

²⁰ Werte des Jahres 2026.

Die Bundesregierung ist damit den mehrfachen und nachdrücklichen Beschlüssen des Rechnungsprüfungsausschusses, ineffiziente Steuervergünstigungen abzubauen, bislang nicht nachgekommen. Sie zeigt eine anhaltende Verweigerungshaltung und lässt damit mögliche Einsparungen von jährlich bis zu 21 Mrd. Euro buchstäblich liegen. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes mit Blick auf die prekäre Haushaltslage nicht länger hinnehmbar.

5 Mangelhafte Umsetzung subventionspolitischer Leitlinien

5.1 Fehlende Datengrundlagen verhindern Abbau von Steuervergünstigungen

Für zahlreiche Steuervergünstigungen hält die Bundesregierung in ihrem 30. Subventionsbericht „tiefergehende Prüfungen“ sowohl der Wirksamkeit als auch der Effizienz für notwendig, bevor sie über deren Reform oder Abbau entscheiden könne. Dies betrifft gleichermaßen evaluierte und nicht evaluierte Steuervergünstigungen. Die Bundesregierung gibt an, dass ihr häufig die erforderliche Datengrundlage für diese „vertiefte Prüfung“ fehle.

Sie verweist in diesem Zusammenhang auf das Netzwerk empirische Steuerforschung. Dieses habe sie im Jahr 2023 u. a. gegründet, um die Bereitstellung und den Zugang zu Steuerdaten zu verbessern. Sie verwies aber bereits im 22. Subventionsbericht für die Jahre 2007 bis 2010 auf entsprechende „Datenlücken“. Damals schon hatte sie dem Deutschen Bundestag in Aussicht gestellt, Informationen für die bessere Berichterstattung im Subventionsbericht zu erschließen.

Der Verweis der Bundesregierung auf „Datenlücken“ wirkt insoweit wie ein Vorwand, um den überfälligen Abbau oder die Reform von Steuervergünstigungen weiterhin zurückzustellen.

5.1.1 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat geltend gemacht, dass das Netzwerk empirische Steuerforschung erste Fortschritte auf dem Weg zu einer besseren Verknüpfung von Daten und einer besseren Zugänglichkeit von Forschenden zu den Daten erreicht habe.

Es werde zu prüfen sein, ob und wie weitere Daten der Forschung mittelfristig zugänglich gemacht werden können, um die Datenlage u. a. auch im Bereich der Steuervergünstigungen zu verbessern.

5.1.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest, dass der Bundesregierung schon lange Datengrundlagen für die Bewertung der Steuervergünstigungen fehlen.

Er erwartet, dass verbesserte Datengrundlagen in den weiteren Subventionsberichten sichtbar werden und endlich auch zu Einsparungen führen.

5.2 Externe Evaluationen fehlen seit Jahren

Die Bundesregierung erachtet 56 der 107 im Subventionsbericht dargestellten Steuervergünstigungen als evaluiert. Rund die Hälfte der Steuervergünstigungen habe sie noch gar nicht geprüft²¹, 37 Steuervergünstigungen zuletzt im Jahr 2019 oder früher durch externe Gutachter. Die Bundesregierung bleibt damit weit hinter ihrem Anspruch einer regelmäßigen Evaluation aller Steuervergünstigungen zurück.

Zu den extern noch nie evaluierten Steuervergünstigungen gehören u. a.:

- die „Rennwett- und Lotteriesteuer“ für Pferderennen aus dem Jahr 1905,
- die Steuerbefreiung für Viehversicherungen aus dem Jahr 1922,
- die Steuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen aus dem Jahr 1936 und
- die Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften aus dem Jahr 1974.²²

Diese Steuervergünstigungen verursachen zwar einzeln betrachtet nur geringe Mindereinnahmen, z. B. die Steuervergünstigung bei der Rennwett- und Lotteriesteuer bis zu 2,3 Mio. Euro pro Jahr. Da sie aber jahrzehntelang nicht geprüft wurden, ist mehr als zweifelhaft, dass sie auch heute noch wirksam oder zielführend sind.

Inzwischen haben sich die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen drastisch verändert. Die Bundesregierung sollte die bisher nicht extern evaluierten Steuervergünstigungen daher unabhängig sachverständig überprüfen lassen. Überkommene, unwirksame, ineffiziente oder umweltschädliche Steuervergünstigungen sollten eingestellt werden, um der Beschlusslage im Rechnungsprüfungsausschuss zu entsprechen.

²¹ Vgl. 30. Subventionsbericht, Seite 63, Ziffer 205.

²² Vgl. Anlage 2 zum 30. Subventionsbericht, Datenblätter 107 (Rennwett- und Lotteriesteuer), 16 (Viehversicherungen), 11 (Küsten- und Hochseefischerei), 9 und 10 (landwirtschaftliche Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften).

5.2.1 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat auf die umfassenden externen Evaluierungsvorhaben verwiesen, die es in den Jahren 2009 und 2019 in Auftrag gegeben hatte. Dabei hatte das FiFo Institut 33 Steuervergünstigungen evaluiert.

Zusätzlich habe das BMF im Bereich der Umsatzsteuer ein umfangreiches Gutachten eines wissenschaftlichen Institutes auf den Weg gebracht, das noch nicht abgeschlossen sei. Es berücksichtige u. a. veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen seit der letzten größeren, im Jahr 2010 abgeschlossenen, externen Evaluierung der Umsatzsteuerermäßigungen.

5.2.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellung bestätigt, dass die Bundesregierung seit der letzten größeren Evaluierung von 33 der insgesamt 107 Steuervergünstigungen vor 16 beziehungsweise vor sechs Jahren auf größere wissenschaftliche Bewertungen durch unabhängige Gutachter verzichtet hat. Für vier weitere Steuervergünstigungen hat sie andere externe Gutachter herangezogen, während sie für alle anderen Steuervergünstigungen grundsätzlich interne, eigene Bewertungen durch ihre Fachressorts vornahm.

Das Umsatzsteuergutachten ist hierbei nur begrenzt von Belang, da ein Großteil der bisher nicht evaluierten Steuervergünstigungen keinen Bezug zur Umsatzsteuer aufweist.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, gezielt und zeitnah auch die nachweislich noch nicht hinreichend überprüften Steuervergünstigungen durch unabhängige Gutachter prüfen zu lassen.

5.3 Steuervergünstigungen befristen

Gemäß der Subventionspolitischen Leitlinien sind Subventionen grundsätzlich zu befristen.

Die Bundesregierung geht selbst davon aus, dass durch die unbefristete „Dauersubventionierung von Wirtschaftszweigen eine schwer zu korrigierende Abhängigkeit von staatlichen Mitteln entsteht“. Befristungen schufen die Grundlage, (Subventionen) regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und anderenfalls abzuschaffen bzw. neu auszurichten.²³

²³ Vgl. 30. Subventionsbericht, Abschnitt 2, Nummer 29.

Ungeachtet solcher Beteuerungen wendet die Bundesregierung Befristungen fast nur auf Finanzhilfen, kaum jedoch auf Steuervergünstigungen an. Nur 17 der insgesamt 107 Steuervergünstigungen sind befristet²⁴, fünf davon durch Unionsrecht. Sechs in früheren Jahren abgeschaffte Steuervergünstigungen sind in der Auslaufphase und werden nur noch wegen bestehender steuerlicher Ansprüche im 30. Subventionsbericht aufgeführt.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass Befristungen Anlass geben, Subventionen regelmäßig auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und sie anderenfalls abzuschaffen oder neu auszurichten. Daher sollten Steuervergünstigungen grundsätzlich befristet werden. Dies würde Gewöhnungseffekten und Besitzständen bei den Empfängern entgegenwirken und helfen, Abhängigkeiten von Steuervergünstigungen gezielt vorzubeugen.

Insbesondere kritisiert der Bundesrechnungshof die jüngst unbefristet wiedereingeführte Steuervergünstigung auf Agrardiesel und den jetzt ebenfalls unbefristet abgesenkten Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen (Ziffer 3.2). Die Bundesregierung hätte beide Maßnahmen nach den Vorgaben der Subventionspolitischen Leitlinien befristen können und sollen. Dies gilt umso mehr, als der abgesenkte Umsatzsteuersatz auf Gastronomieleistungen bei seiner Ersteinführung auf die Dauer der Notlage der Covid-19 Pandemie befristet war.

5.3.1 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat ausgeführt, dass Finanzhilfen leichter steuer- und reformierbar sind. Die Leitlinie zur Befristung beziehe sich daher nur auf Finanzhilfen.

5.3.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung beziehen sich auf Subventionen im Sinne von § 12 StabG. Dieser begründet, wie das BMF in seiner Stellungnahme selbst ausführt, einen einheitlichen Subventionsbegriff, der dem Subventionsbericht der Bundesregierung zugrunde liegt.

Gemäß dem 30. Subventionsbericht der Bundesregierung umfasst dieser Subventionsbegriff neben den Finanzhilfen auch die Steuervergünstigungen, soweit sie unmittelbar oder mittelbar die Wirtschaft oder private Unternehmen begünstigen.

Es gibt daher keinen Grund, aus dem die Steuervergünstigungen nicht dem Befristungsgebot der Subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung unterliegen sollten. Dies gilt umso mehr, als einzelne Steuervergünstigungen bereits befristet sind

²⁴ Abschnitt 6.1 des 30. Subventionsberichts.

oder es wenigstens bei ihrer Einführung waren. Ein Beispiel dafür ist der abgesenkte Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen, der ursprünglich bis zum Ende der durch die Covid-19 Pandemie verursachten Notlage befristet war.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht, auch Steuervergünstigungen grundsätzlich zu befristen.

6 Kein Abbau umwelt- oder klimaschädlicher Steuervergünstigungen

6.1 Bundesregierung setzt klimaschädliche Maßnahmen fort

Im 30. Subventionsbericht weist die Bundesregierung mehrfach auf Umwelt- und Klimaschutz als zentrale Ziele hin. Diese sind im Klimaschutzgesetz²⁵ und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie²⁶ sowie in internationalen Vereinbarungen verankert. Bereits im 29. Subventionsbericht hatte die Bundesregierung eine vertiefte Nachhaltigkeitsprüfung eingeführt und diese für den 30. Subventionsbericht durch „Handreichungen“ an die Fachressorts ausgebaut. Die Nachhaltigkeitsbewertung ist dadurch informativer geworden. Anders als bei den Finanzhilfen hat das jedoch bei umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen nicht zu Verbesserungen geführt, geschweige denn zu deren Abbau. Während 89 von 139 Finanzhilfen im 30. Subventionsbericht einen positiven Bezug zu den Umwelt- und Klimaschutzzielen der Bundesregierung aufweisen, ist das nur bei 24 der 107 Steuervergünstigungen der Fall.

Der 30. Subventionsbericht weist zudem neun Steuervergünstigungen mit ganz oder teilweiser umwelt- oder klimaschädlicher Wirkung aus.²⁷ Sie verursachen im Bundeshaushalt jährliche Mindereinnahmen von 5 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Bundesregierung mit umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen ihre Verpflichtungen zum Umwelt- und Klimaschutz vernachlässigt. Sie hat bisher noch keine dieser schädlichen Vergünstigungen abgebaut und setzt sich damit über den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 14. Juni 2024 hinweg.

²⁵ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I Seite 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. I 2024 Nummer 235).

²⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung „Transformation gemeinsam gerecht gestalten – Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2025“.

²⁷ Datenblätter 18, 20, 51, 53, 57, 61, 77, 78 und 79.

Der Beschluss fordert die Bundesregierung auf, die Reform und den Abbau der in Evaluationen nur als „schwach“ oder „ausreichend“ bewerteten Steuervergünstigungen zügig einzuleiten. Umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen sind entsprechend der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zeitnah zu reformieren oder abzuschaffen (Ziffer 1).

6.1.1 Stellungnahme des BMF

Das BMF hat geltend gemacht, viele der Steuervergünstigungen, für die Konflikte mit umwelt- bzw. klimabezogenen Nachhaltigkeitszielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgestellt wurden, seien Vergünstigungen der Energie- oder Stromsteuer. Vor dem Hintergrund der Energiepreis- und Wettbewerbskrise der vergangenen Jahre habe man von einem Abbau dieser Vergünstigungen abgesehen.

Auch würden regelmäßig Maßnahmen umgesetzt, die im Konflikt mit umwelt- bzw. klimabezogenen Nachhaltigkeitszielen stehen. Dies sei der Fall, wenn man damit Ziele erreiche, die über die rein umweltpolitische Betrachtung hinausgingen. Klimaschädliche (Neben-)Wirkungen seien stets in der Gesamtschau der Ziele und Wirkungen einer Maßnahme zu bewerten. Sie könnten als Ergebnis einer Abwägung unterschiedlicher politischer Zielsetzungen in Kauf genommen werden.

6.1.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Die Einwendungen des BMF überzeugen nicht.

Der Widerstand Begünstigter gegen einen Wegfall jedweder Steuervergünstigung liegt in der Natur der Sache. Zielkonflikte, die gegen ihre Beendigung sprechen, sind deshalb stets zeitnah im konkreten Einzelfall zu analysieren, sachgerecht aufzulösen und zu entscheiden.

Die Bundesregierung ist durch nationale und internationale Klimaschutzziele verpflichtet, Maßnahmen mit klimaschädlicher Wirkung so weit und so schnell wie möglich zu beenden. Es ist vor diesem Hintergrund nicht statthaft, nachweislich klimaschädliche Maßnahmen unverändert und unbefristet fortzuführen.

6.2 Definition der klimaschädlichen Subventionen fehlt

Bereits im 29. Subventionsbericht erklärte die Bundesregierung, der Abbau klimaschädlicher Steuervergünstigungen scheitere insbesondere am fehlenden abschließenden Begriff der „klimaschädlichen Subvention.“ Auch für den 30. Subventionsbericht konnte die Bundesregierung sich nicht auf eine einheitliche Definition verständigen.

Sie hat die Begriffsfindung auf den Klimaschutzbericht verlagert, zusammen mit einem großen Teil der Berichterstattung zu klimaschädlichen Subventionen. Das führt zu einer Zersplitterung der Subventionsberichterstattung.

Aber auch im Klimaschutzbericht gibt es bisher noch keine abschließende Definition „klimaschädlicher Subventionen“ im Sinne der nationalen oder internationalen Verpflichtungen. Die Bundesregierung entwickelte bisher nur eine unvollständige „Arbeitshypothese“ der „staatlichen Begünstigung mit klimaschädlicher Wirkung“. Jene sieht vor, in jedem Einzelfall die Schäden, die eine Subvention an Umwelt und Gesundheit verursacht, gegen ihre wirtschaftlichen oder sozialen Vorteile abzuwägen.²⁸ Als „klimaschädlich“ abzuschaffen oder nezugestalten sei eine Subvention einschließlich der Steuervergünstigungen nur, wenn ihre wirtschaftlichen oder sozialen Effekte nachrangig seien. Dies sei im Einzelfall schwer zu fassen und nachzuweisen.

Der Abwägungsprozess leidet wiederum am „Nebeneinander“ unterschiedlicher Begriffe der „klimaschädlichen Subvention“. Zum Beispiel entwickelte das Umweltbundesamt im Jahr 2021 einen weit gefassten Subventionsbegriff, den die Bundesregierung zurückwies. Mehrere Forschungsaufträge verschiedener Ressorts führten bisher ebenfalls nicht zu einer einheitlichen Definition. Auch einem von der Europäischen Kommission entwickelten Begriff will die Bundesregierung nicht folgen.

In der Folge hat sie auch noch nicht über den Abbau oder die Neugestaltung klimaschädlicher Steuervergünstigungen entschieden, was bis auf Weiteres zu steuerlichen Mindereinnahmen von 5 Mrd. Euro pro Jahr führt.

Der Bundesrechnungshof beanstandet daher, dass eine verbindliche und operationalisierbare Definition klimaschädlicher Steuervergünstigung fehlt.

6.2.1 Stellungnahme des BMF

Die Bundesregierung hatte bereits im 29. Subventionsbericht angekündigt, einen spezifischen Begriff der umwelt- oder klimaschädlichen Subvention zu prüfen. Sie wollte die Ergebnisse im 30. Subventionsbericht darstellen.

Das BMF teilte mit, dass die Bundesregierung stattdessen den Bereich der „staatlichen Begünstigungen mit klimaschädlicher Wirkung“ wegen der thematischen Nähe in den Klimaschutzbericht der Bundesregierung verlagert habe. Dies erlaube es, auch staatliche Begünstigungen, die keine Subvention gemäß § 12 StabG sind, zu prüfen und im Klimaschutzbericht darzustellen. Daher enthalte der 30. Subventionsbericht hierzu keine ausführliche Darstellung.

²⁸ 30. Subventionsbericht, Abschnitt 2, „Subventionspolitik“, Nummer 13.

Jedoch habe die Bundesregierung die Darstellung klimaschädlicher Wirkungen auch im Subventionsbericht weiter verbessert und vereinheitlicht. Die Datenblätter enthielten Einschätzungen zur Klimawirkung innerhalb der Kategorie „Nachhaltigkeit der Maßnahme“ sowie weitere Angaben zu den Auswirkungen einer Steuervergünstigung auf den Klimaschutz.

Die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat das BMF zurückgewiesen. Die Bundesregierung verschließe sich dem Abbau klimaschädlicher Steuervergünstigungen nicht, weil hierfür eine Definition fehle.

Erstmals habe die Bundesregierung im Klimaschutzbericht 2023 eine Arbeitsdefinition und erste Auflistung von „staatlichen Begünstigungen mit klimaschädlicher Wirkung“ aufgenommen. Diese habe sie im Klimaschutzbericht 2025 weiterentwickelt. Der dabei festgelegte Begriff der „staatlichen Begünstigung mit klimaschädlicher Wirkung“ ermögliche es, Maßnahmen mit klimaschädlichen Nebenwirkungen in den Blick zu nehmen, die der Subventionsbegriff nach § 12 StabG nicht umfasse.

Im Übrigen werde das BMF die weitere Ausarbeitung der Berichterstattung zu „staatlichen Begünstigungen mit klimaschädlicher Wirkung“ im Rahmen des Klimaschutzberichtes unterstützen.

6.2.2 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat für seine Berichte zum 29. und zum 30. Subventionsbericht Erhebungen bei den jeweils für den Klimaschutzbericht der Bundesregierung zuständigen Fachressorts²⁹ durchgeführt.

Beide Ressorts erklärten, dass eine fehlende Definition der klimaschädlichen Subvention, insbesondere der „ineffizienten klimaschädlichen Subvention auf fossile Brennstoffe“, ein wesentlicher Grund für den fehlenden Abbau klimaschädlicher Steuervergünstigungen sei. Der Bewertungsmaßstab für die Abwägung der klimaschädlichen Wirkung gegen die wirtschaftlichen Vorteile einer Subvention sei noch nicht abschließend entwickelt.

Daher stellt auch der aktuelle Klimaschutzbericht der Bundesregierung vom August 2025 lediglich in Aussicht, dass die Bundesregierung die Einordnung der Subventionen, einschließlich der Steuervergünstigungen, weiter prüfe. Sie werde im Klimaschutzbericht des Jahres 2026 darüber berichten.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Feststellung, dass trotz mehrjähriger Bemühungen der Bundesregierung eine verbindliche und operationalisierbare Definition klimaschädlicher Steuervergünstigungen immer noch fehlt.

²⁹ Im Jahr 2023 im damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie im Jahr 2025 im BMUKN.

7 Fazit

Die in diesem Bericht behandelten Steuervergünstigungen belasten die Haushalte des Bundes und der Länder mit jährlichen Mindereinnahmen von mehr als 40 Mrd. Euro. Von diesen Steuermindereinnahmen entfallen ab dem Jahr 2026 auf den Bundeshaushalt 21 Mrd. Euro, einschließlich der Mindereinnahmen für die unbefristet wieder eingeführten Steuervergünstigung auf Agrardiesel und den abgesenkten Umsatzsteuersatz für gastronomische Leistungen.

Renommierte Forschungseinrichtungen evaluierten und beanstandeten zahlreiche Steuervergünstigungen seit vielen Jahren wiederholt als unwirksam, ineffizient oder klimaschädlich. Der damit verbundene Einnahmeverzicht des Bundes von mindestens 17 Mrd. Euro jährlich ist mit Blick auf das enorme Haushaltsdefizit und die fehlende Wirksamkeit der Vergünstigungen nicht länger hinnehmbar.

Die Bundesregierung sollte die nötigen Reformen nicht länger aufschieben und alle unwirksamen, ineffizienten und umwelt- oder klimaschädlichen Steuervergünstigungen abbauen. Das entspräche den erklärten Zielen der Bundesregierung zur Haushaltskonsolidierung sowie zum Umwelt- und Klimaschutz. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat dieses Anliegen mehrfach bekräftigt. Den Ankündigungen der Bundesregierung sollten endlich Taten folgen.

Korn

Fuhs

Beglaubigt: Petra Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.