

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO
an die Bundesregierung

Subventionen verdreifacht – enormes Einsparpotenzial noch nicht genutzt



15. Juli 2026

Geschäftszeichen: III 1 - 0003853/VIII 1 - 0003865/VIII 3 - 0003381

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.....	6
1	Steigende Subventionen setzen Bundeshaushalt unter Druck	10
2	Hohe Anforderungen an die Subventionspolitik.....	13
	2.1 Haushaltsrechtliche Anforderungen	14
	2.2 Subventionspolitische Leitlinien	14
3	Viele Subventionen sind nicht notwendig, unwirksam oder sogar schädlich	16
	3.1 Notwendigkeit und Eignung von Subventionen unklar	16
	3.2 Unwirksame und schädliche Subventionen bestehen fort	17
	3.3 Würdigung.....	21
4	Subventionsvolumen steigt stetig an	23
	4.1 Befristung und Degression	23
	4.2 Keine Einsparungen – Subventionsvolumen drastisch gestiegen	26
	4.3 Würdigung.....	28
5	Subventionsgewährung inkohärent.....	30
	5.1 Hohe Anzahl der Subventionen erschwert Überblick.....	31
	5.2 Keine kohärente Steuerung.....	32
	5.3 Würdigung.....	35
6	Transparenz nicht gewährleistet	36
	6.1 Abgrenzungsschwierigkeiten bei forschungsbezogenen Subventionen bestehen fort	37
	6.2 Intransparentes Vorgehen bei Steuervergünstigungen und steuerlichen (Sonder-)Regelungen	38
	6.3 Würdigung.....	39
7	Stellungnahme der betroffenen Ressorts und Bewertung durch den Bundesrechnungshof.....	41
8	Fazit: Enormes Einsparpotenzial nutzen	42

Abkürzungsverzeichnis

B

BEG *Bundesförderung für effiziente Gebäude*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFTR *Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt*

BMLEH *Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat*

BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

E

EM *Einzelmaßnahmen*

EStG *Einkommensteuergesetz*

F

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

FuE-Förderung *Forschungs- und Entwicklungsförderung*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

J

JStG 2022 *Jahressteuergesetz 2022*

K

KTF *Klima- und Transformationsfonds*

L

Leitlinien *Subventionspolitische Leitlinien*

LuFo *Luftfahrtforschungsprogramm*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

StabG *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz*

T

THG *Treibhausgas*

TRL *Technologie-Reifegrad*

V

VV *Verwaltungsvorschrift*

0 Zusammenfassung

0.1

Die Bundesfinanzen stehen vor enormen Herausforderungen. So sollen sich die Schulden des Bundes zwischen den Jahren 2019 und 2029 auf mehr als 2,7 Billionen Euro verdoppeln. Damit geraten die Nachhaltigkeit und Resilienz der Bundesfinanzen zunehmend unter Druck. Zugleich hat sich das Subventionsvolumen seit dem Jahr 2019 auf rund 77,8 Mrd. Euro fast verdreifacht. Entsprechend groß ist der Beitrag, den ein Subventionsabbau zur Haushaltskonsolidierung leisten kann.

Zwar hat sich der Bund wiederholt zu einem ambitionierten Subventionsabbau bekannt – bisher jedoch ohne sichtbaren Erfolg. Im Frühjahr 2026 vereinbarte die Bundesregierung, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2027 den Abbau von Subventionen zu prüfen.

Um die Bundesregierung dabei zu unterstützen, bündelt der Bundesrechnungshof in diesem Bericht seine wesentlichen Feststellungen zu Finanzhilfen und Steuervergünstigungen (Subventionen) des Bundes: Folgt der Bund den Empfehlungen, kann er das Subventionsvolumen halbieren. Auf diese Weise entlastet er die Bundesfinanzen nachhaltig und erhöht seine Handlungsfähigkeit (Nummer 1).

0.2

Die Bundesregierung will mit ihrer Subventionspolitik haushalts- und finanzpolitische Ziele umsetzen. Sie will auch dazu beitragen, nationale und europäische Klimaschutzziele zu erreichen. Zugleich gilt es, die in der Regel schädlichen Folgen dauerhafter Subventionen zu vermeiden.

Die Bundesregierung hat die Anforderungen der §§ 6 und 7 BHO sowie des § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) an Subventionen mit ihren Subventionspolitischen Leitlinien konkretisiert und ergänzt. Die Vorgaben umfassen im Wesentlichen die

- **Ziel- und Wirkungsorientierung:** Subventionen müssen notwendig und auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten am besten geeignet sein.
- **Zeitliche und fiskalische Begrenzung:** Subventionen sind zu befristen und degressiv auszugestalten. Neue Subventionen sind durch Einsparungen zu refinanzieren.
- **Kohärenz der Subventionspolitik:** Die Kohärenz mit den finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen sowie ökologischen Zielen der Bundesregierung ist fortlaufend zu bewerten.

→ **Transparenz der Berichterstattung:** Die Subventionsberichte dienen insbesondere dazu, dem Gesetzgeber die notwendigen Informationen für seine Entscheidungen bereitzustellen (Nummer 2).

0.3

Die Bundesregierung führt aus, dass neue Subventionen vor ihrer Einführung besonders intensiv zu prüfen sind. Denn Beharrungstendenzen erschweren es wesentlich, Subventionen später zu ändern. Die Bundesregierung muss deshalb belegen, dass Subventionen notwendig, wirksam und unter Kosten-Nutzen-Aspekten geeignet sind.

Tatsächlich missachtet die Bundesregierung jedoch zentrale haushaltsrechtliche Anforderungen, indem sie Subventionen (wieder) ein- oder fortführt, ohne deren Notwendigkeit, Eignung und Erfolg zu belegen:

- Ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase riskiert die Bundesregierung, nicht benötigte und ungeeignete – und damit unwirtschaftliche – Subventionen einzuführen.
- Wenn sie den Erfolg nicht angemessen kontrolliert, fördert sie über Jahre hinweg „im Blindflug“. Die Bundesregierung bezieht sich häufig auf Evaluationen, die nicht den Anforderungen an die von ihr durchzuführende Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO genügen.
- Klimaschädliche Subventionen führt sie mit pauschalem Verweis auf übergeordnete soziale und wirtschaftliche Ziele fort, ohne dies eingehend zu begründen.

In der Gesamtschau subventioniert der Bund in erheblichem Umfang Aktivitäten, die belegt unwirksam, ineffizient oder klimaschädlich sind. Allein bei den Steuervergünstigungen nimmt er dadurch jährliche Mindereinnahmen von rund 17 Mrd. Euro in Kauf (Nummer 3).

0.4

Mit den Instrumenten der Befristung, Degression und Refinanzierung kann die Bundesregierung Fehlentwicklungen bei Subventionen begrenzen.

Jedoch hat die Bundesregierung diese Instrumente ungenügend eingesetzt. Das hat zu einem drastischen Aufwuchs an Zahl und Umfang schädlicher Dauersubventionen geführt. Finanzhilfen befristet die Bundesregierung allenfalls formal, weniger als 10 % der Subventionen sind degressiv ausgestaltet. Ein Viertel der Subventionen besteht seit mehr als 30 Jahren.

Trotz (Selbst-)Verpflichtung refinanziert die Bundesregierung die Subventionen nicht durch Einsparungen an anderer Stelle. In der Folge hat sich das Subventionsvolumen in wenigen Jahren vervielfacht. Das engt Handlungsspielräume ein und schwächt eine solide Haushaltsführung. Senkte die Bundesregierung Finanzhilfen auf das Niveau von vor der Corona-

Pandemie und den weiteren Krisen ab, könnte sie gegenüber dem Jahr 2019 mehr als 35 Mrd. Euro jährlich einsparen (Nummer 4).

0.5

Die Bundesregierung betrachtet die Leitlinien und den Subventionsbericht als zentrale Instrumente einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung – und damit einer widerspruchsfreien, mithin kohärenten Gewährung von Subventionen.

Dennoch steuert die Bundesregierung ihre Subventionen nicht übergreifend. Das scheitert bereits an der stetig steigenden, zu großen Anzahl der Subventionen. Anstatt Steuervergünstigungen durch weniger belastende Maßnahmen zu ersetzen, führt der Bund zu bestehenden Finanzhilfen sogar zusätzliche Steuervergünstigungen ein oder führt beide parallel fort. 15 % des Subventionsvolumens entfallen auf rund 200 Subventionen. Dies hat einen unverhältnismäßig hohen (potenziellen) Steuerungsaufwand sowie eine inkohärente und unwirtschaftliche Subventionsgewährung zur Folge – inklusive Zielkonflikten und unerwünschten Wechselwirkungen zwischen Subventionen.

Zwar bekennt sich die Bundesregierung zu einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung. Jedoch nutzt sie die Leitlinien und den Subventionsbericht nicht, um die Subventionen zu koordinieren. Ungeachtet der Bedeutung des Ressortprinzips für die Arbeit der Bundesregierung scheint eine effektive und effiziente Subventionsgewährung ohne weitergehende Instrumente der Koordinierung oder Kontrolle nicht möglich zu sein. In diesem Spannungsfeld kann der Subventionsbericht noch keine Steuerungswirkung entfalten: Weder benennt er Zielkonflikte und Wechselwirkungen noch kann er Subventionen anhand ihrer Ziele und Wirkungen vergleichen und priorisieren (Nummer 5).

0.6

Mit den Subventionsberichten will die Bundesregierung dem Gesetzgeber insbesondere die notwendigen Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitstellen. Diesem Anspruch wird sie mit ihrem 30. Subventionsbericht noch nicht gerecht, denn die Berichterstattung ist unvollständig. Forschungsbezogene Subventionen kann die Bundesregierung weiterhin nicht klar abgrenzen. Eine Übersicht der gesamten Forschungs- und Entwicklungsförderungen (FuE-Förderung) zugunsten von Unternehmen würde diese Abgrenzungsprobleme transparent machen. Auch für subventionspolitische Entscheidungen relevante steuerliche (Sonder-)Regelungen weist der Subventionsbericht – entgegen der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) – nicht aus. Damit enthält der Subventionsbericht dem Gesetzgeber Informationen über Steuermindereinnahmen des Bundes in Höhe von mindestens 13 Mrd. Euro vor (Nummer 6).

0.7

Die von dem Bericht betroffenen Ressorts haben in ihren Stellungnahmen insbesondere auf ihre Hinweise in früheren Prüfungs- und Beratungsverfahren des Bundesrechnungshofes verwiesen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zudem bekräftigt, dass die Leitlinien als Selbstverpflichtung der Bundesregierung bei jeder Neueinführung oder Änderung von Subventionen berücksichtigt werden sollten. Zugleich sei nach dem Ressortprinzip jedes Ressort für seine Fachpolitik verantwortlich, das BMF habe keine Weisungskompetenz. Es hat zugesagt, die Leitlinien im Hinblick auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu überprüfen. Die Bundesregierung habe außerdem vereinbart, im Zuge der Haushaltsaufstellung 2027 Subventionen abzubauen.

Im Ergebnis haben die Ressorts die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht entkräftet. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise der Ressorts aus früheren Prüfungs- und Beratungsverfahren in seinem Bericht berücksichtigt. Im Übrigen unterstreicht der erneute Verweis des BMF auf das Ressortprinzip seine Kritik, dass die Bundesregierung ihre Subventionen ohne weitergehende Instrumente der Koordinierung nicht effektiv und widerspruchsfrei steuern kann. Die Einhaltung der Leitlinien durch alle Ressorts ist – unabhängig vom Ressortprinzip – seit langem überfällig. Nach den Ankündigungen des BMF, die Leitlinien überprüfen und Subventionen im Haushaltsaufstellungsverfahren abbauen zu wollen, bleibt abzuwarten, inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden (Nummer 7).

0.8

Trotz schwieriger Bundesfinanzen hat sich das Subventionsvolumen seit dem Jahr 2019 auf 77,8 Mrd. Euro nahezu verdreifacht. Diese enorm expansive Subventionsgewährung läuft dem Konsolidierungsbedarf des Bundeshaushalts zuwider, verstärkt die Schuldendynamik und engt den finanziellen Handlungsspielraum noch weiter ein. Zugleich sind zahlreiche Subventionen nicht notwendig, unwirksam oder sogar (klima-)schädlich; bei vielen weiteren ist die Wirkung unklar. Viele Subventionen stellen Dauerförderungen dar. Zugleich steuert die Bundesregierung ihre Subventionen nicht übergreifend. Sie informiert den Gesetzgeber weiterhin nicht ausreichend.

Die Bundesregierung sollte ihre Ankündigung eines ambitionierten Subventionsabbaus in die Tat umsetzen. Das Einsparpotenzial ist enorm: Allein belegt unwirksame oder klimaschädliche Steuervergünstigungen summieren sich auf rund 17 Mrd. Euro im Jahr, das Einsparpotenzial bei Finanzhilfen beträgt mehr als 35 Mrd. Euro. Damit kann der Bund das Subventionsvolumen halbieren (Nummer 8).

1 Steigende Subventionen setzen Bundeshaushalt unter Druck

Die Bundesfinanzen stehen vor enormen Herausforderungen. Strukturelle Versäumnisse führen zu einer hohen Verschuldungsdynamik: Zwischen den Jahren 2019 und 2029 sollen sich die Schulden des Bundes auf mehr als 2,7 Billionen Euro verdoppeln. Zugleich engen sich die gestalterischen Spielräume im Bundeshaushalt immer weiter ein: Im Jahr 2026 entfällt knapp die Hälfte der geplanten Ausgaben auf Rentenversicherungsleistungen, Verteidigung und Zinsen – Tendenz steigend. Im Ergebnis geraten die Nachhaltigkeit und Resilienz der Bundesfinanzen zunehmend unter Druck. Die Fähigkeit des Bundes, auf krisenhafte Entwicklungen zu reagieren, sinkt.¹

Zugleich hat sich das Subventionsvolumen zwischen den Jahren 2019 und 2026 gemäß dem 30. Subventionsbericht der Bundesregierung fast verdreifacht: von 26,8 auf rund 77,8 Mrd. Euro.² Relativ zum Bruttoinlandsprodukt hat es sich zwischen den Jahren 2019 und 2024 verdoppelt.³ Entsprechend groß ist der Beitrag, den der notwendige Subventionsabbau zur Haushaltskonsolidierung leisten kann. Darauf haben der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in den vergangenen Jahren mehrfach hingewiesen. Viele Subventionen sind nicht notwendig, unwirksam oder sogar schädlich.

Zwar hat sich der Bund wiederholt zu einem ambitionierten Subventionsabbau bekannt⁴ – bisher jedoch ohne sichtbaren Erfolg. Im Frühjahr 2026 vereinbarte die Bundesregierung, im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2027 Subventionen zu überprüfen und abzubauen.

Um die Bundesregierung dabei zu unterstützen, bündelt der Bundesrechnungshof in diesem Bericht seine wesentlichen Feststellungen zur Subventionsgewährung des

¹ Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Eckwerte für den Bundeshaushalt 2027 und die Finanzplanung 2028 bis 2030 (20. April 2026).

² Ihren 30. Subventionsbericht (Bundestagsdrucksache 21/600) vom 15. September 2025 hat die Bundesregierung am 10. September 2025 beschlossen (30. Subventionsbericht). Die Anlagen 1 und 2 beinhalten Datenblätter zu den einzelnen Subventionen. Der Berichtszeitraum umfasst die Jahre 2024 bis 2026. Die Soll-Zahlen für das Haushaltsjahr 2026 basieren auf dem Regierungsentwurf.

³ Der Anteil der Subventionen am BIP stieg zwischen den Jahren 2019 und 2024 von 0,7 auf 1,5 %. Vgl. 30. Subventionsbericht, Abbildung 3.

⁴ Siehe u. a. Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode, S. 162, sowie Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode, Randnummer 1636 ff.

Bundes.⁵ Dafür hat er beim BMF⁶ sowie beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)⁷ erhoben. Der Bericht berücksichtigt Entwicklungen bis zum 30. Juni 2026. Folgt der Bund den Empfehlungen, kann er das Subventionsvolumen schrittweise halbieren. Auf diese Weise entlastet er die Bundesfinanzen nachhaltig und erhöht seine Handlungsfähigkeit.

Subventionen erhöhen die Ausgaben und senken die Einnahmen

Die Bundesregierung versteht unter Subventionen gemäß § 12 des StabG Leistungen bzw. Vergünstigungen, die insbesondere privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen:

- **Finanzhilfen** sind Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung. Der 30. Subventionsbericht listet 139 solcher Finanzhilfen mit einem Ausgabenvolumen von 59,4 Mrd. Euro⁸. 127 Finanzhilfen basieren auf Regelungen der Exekutive, zwölf auf gesetzlichen Regelungen.⁹
- **Steuervergünstigungen** sind spezielle Ausnahmeregelungen in den Steuergesetzen, die zu Mindereinnahmen führen. Der 30. Subventionsbericht listet 107 Steuervergünstigungen mit geschätzten Mindereinnahmen allein für den Bund von mindestens 18,4 Mrd. Euro im Jahr 2026. Die tatsächlichen Mindereinnahmen des Bundes liegen erheblich darüber. Denn für mehr als ein Viertel der Steuervergünstigungen

⁵ Adressat waren sowohl die Bundesregierung als auch Ausschüsse des Deutschen Bundestages. Bereits im Jahr 2020 wies der Bundesrechnungshof auf Defizite in der Subventionspraxis des Bundes hin (vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum 27. Subventionsbericht der Bundesregierung, Gz.: VIII 1 - 2019 - 0470).

Seitdem informiert er regelmäßig über seine Feststellungen, zuletzt in den Jahren 2024 sowie 2026; vgl.

- Abschließende Mitteilung an das BMWE über die Prüfung Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien. Einzelplan 09 sowie Einzelplan 60 (sofern vom Bundesministerium bewirtschaftet) vom 22. Mai 2024, Gz.: III 1 - 0001638.
- Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 30. Subventionsbericht der Bundesregierung; Steuervergünstigungen vom 6. Januar 2026, Gz.: VIII 1 - 0002865.

Zudem nahm der Bundesrechnungshof im Zusammenhang mit Anhörungen nach § 103 BHO auch zum Thema „Subventionen“ Stellung.

⁶ Das BMF koordiniert die Erstellung des Subventionsberichts der Bundesregierung.

Gemäß Vorwort zum Bundeshaushaltsplan 2026 Einzelplan 08 (BMF) ist es Kernaufgabe des BMF, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes langfristig zu sichern.

Innerhalb der Bundesregierung ist das BMF zudem zentral für die Steuerpolitik verantwortlich und bereitet die Steuergesetzgebung vor. Im Zusammenhang mit der Steuergesetzgebung ist es auch für die rechtliche Umsetzung der Steuervergünstigungen zuständig.

⁷ Das BMWE verantwortet die Grundsatzfragen der Wirtschafts-, Energie- und Industriepolitik sowie der Innovationspolitik, vgl. Vorwort zum Bundeshaushaltsplan 2026, Einzelplan 09. Drei Viertel des Volumens der Finanzhilfen fallen in die fachliche Zuständigkeit des BMWE (48 der 139 Finanzhilfen).

Die weiteren Finanzhilfen verteilen sich insbesondere auf das Bundesministerium für Verkehr (34), das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) (21), das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (13), das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (8), das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) (7), das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2) sowie den Bundeskanzler/das Bundeskanzleramt (2).

⁸ Finanzhilfen in Höhe von rund 51 Mrd. Euro sind in den Sondervermögen des Bundes veranschlagt, insbesondere im Klima- und Transformationsfonds.

⁹ 30. Subventionsbericht, Randnummer 77. Auf gesetzlicher Grundlage beruhen beispielsweise die Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91a Grundgesetz sowie Finanzhilfen an die Länder gemäß Artikel 104b Grundgesetz.

(27 von 107) weist der Subventionsbericht überhaupt keine Mindereinnahmen aus (vgl. Nummer 4.3). Hinzu kommen weitere 2,4 Mrd. Euro, weil die Bundesregierung zwei im Subventionsbericht als befristet und auslaufend benannte Maßnahmen mittlerweile unbefristet wieder eingeführt hat.¹⁰

Die Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen sind nicht auf den Bund beschränkt. Auch die Länder und Kommunen verzeichnen Mindereinnahmen von jährlich mehr als 21 Mrd. Euro.¹¹

Neben dem Subventionsbegriff der Bundesregierung existieren andere, zum Teil wesentlich weiter gefasste Definitionen (vgl. Nummer 6).

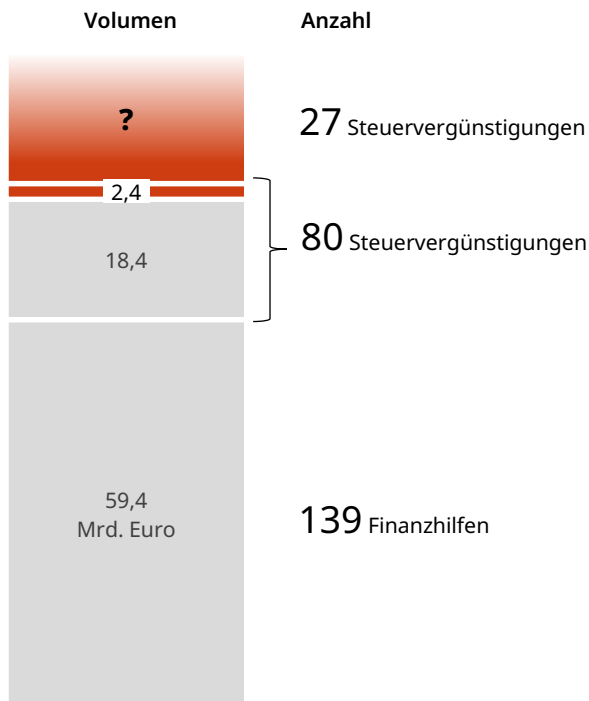
¹⁰ Die „Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardiesel)“ sowie der ermäßigte Umsatzsteuersatz auf Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen werden im 30. Subventionsbericht als auslaufend geführt (Anlage 2, Datenblätter 20 und 103). Beide Subventionen wurden jedoch zum Januar 2026 unbefristet wieder eingeführt. Die Mindereinnahmen allein für den Bund betragen rund 0,4 bzw. 2 Mrd. Euro. Der 30. Subventionsbericht weist diese Wiedereinführungen laut Bundesregierung deshalb nicht aus, weil das Gesetzgebungsverfahren zum Berichtszeitpunkt noch nicht abgeschlossen war.

¹¹ Bei den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer) entstehen Mindereinnahmen auch in den Haushalten der Länder und teilweise der Kommunen. Zum Gesamtvolumen der Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden, siehe 30. Subventionsbericht, S. 24 bis Übersicht 5.

Abbildung 1

Tatsächliches Subventionsvolumen unbekannt

Das Subventionsvolumen des Bundes ist höher als ausgewiesen. Für mehr als ein Viertel der Steuervergünstigungen benennt der Subventionsbericht keine Mindereinnahmen. Daneben weist er für zwei unbefristet wieder eingeführte Steuervergünstigungen Mindereinnahmen von 2,4 Mrd. Euro nicht aus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 30. Subventionsbericht sowie Gesetzgebungsverfahren.

2 Hohe Anforderungen an die Subventionspolitik

Die Bundesregierung will mit ihrer Subventionspolitik haushalts- und finanzpolitische Ziele umsetzen. Subventionen sollen auch dazu beitragen, nationale und europäische Klimaschutzziele zu erreichen.¹² Entsprechend sollen sie die „dringend erforderlichen Investitionen in die Modernisierung der Infrastruktur und die digitale und

¹² Die Bundesrepublik Deutschland will bis zum Jahr 2045 klimaneutral werden. Die Europäische Union strebt dieses Ziel bis zum Jahr 2050 an.

klimateutrale Transformation der Volkswirtschaft“ voranbringen. Klimaschädliche Subventionen will die Bundesregierung abbauen.¹³

2.1 Haushaltsrechtliche Anforderungen

Subventionen sind finanzwirksame Maßnahmen gemäß der BHO. Damit ist für jede Subvention vor ihrer Einführung und anschließend wiederkehrend zu belegen, dass

- sie **notwendig** ist, um die Aufgaben des Bundes zu erfüllen (§ 6 BHO),
- sie **wirtschaftlich** und **sparsam** umgesetzt wird (§ 7 BHO). Die Ausgaben bzw. Mindereinnahmen müssen zu den angestrebten Wirkungen in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Entsprechend sind für alle Subventionen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase sowie Erfolgskontrollen¹⁴ durchzuführen.

Gemäß § 12 StabG berichtet die Bundesregierung zweijährig zu ihren Subventionen. In ihren Subventionsberichten muss sie ausweisen, wann die Subventionen voraussichtlich beendet werden. Zudem muss sie darstellen, ob und wie sich Subventionen früher beenden oder stufenweise abbauen lassen.¹⁵ Dauerhafte Subventionen haben in der Regel schädliche Folgen.¹⁶

2.2 Subventionspolitische Leitlinien

Um eine ziel- und wirkungsorientierte Subventionspolitik zu gewährleisten, hat sich die Bundesregierung Leitlinien für ihre Subventionspolitik gegeben (Leitlinien). Die Leitlinien konkretisieren und ergänzen die haushaltsrechtlichen Anforderungen¹⁷ sowie die Vorgaben des § 12 StabG.

Aus den Leitlinien in der Fassung vom 28. Januar 2015 ergeben sich in Verbindung mit dem 30. Subventionsbericht insbesondere die folgenden Vorgaben:

¹³ Vgl. 30. Subventionsbericht, S. 6 ff., sowie Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2025, S. 53.

¹⁴ (Begleitende und abschließende) Erfolgskontrollen bewerten, inwiefern die Ziele einer finanzwirksamen Maßnahme erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Der Erfolg von finanzwirksamen Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, ist begleitend zu kontrollieren. Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nummer 2.2 zu § 7 BHO.

¹⁵ Finanzhilfen gemäß § 104b Grundgesetz sind bereits gemäß den grundgesetzlichen Vorgaben befristet und degressiv auszugestalten.

¹⁶ So können Subventionen „Fehlallokationen von Ressourcen verursachen. Subventionierte Unternehmen könnten andere Unternehmen verdrängen. Auch droht die Gefahr einer sich verfestigenden Subventionsmentalität mit der Konsequenz, dass (...) Leistungsbereitschaft und Eigeninitiative zurückgehen. Mögliche Folgen sind ein verzögerter Strukturwandel, ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und eine nachhaltige Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung“, vgl. 30. Subventionsbericht, Randnummer 11.

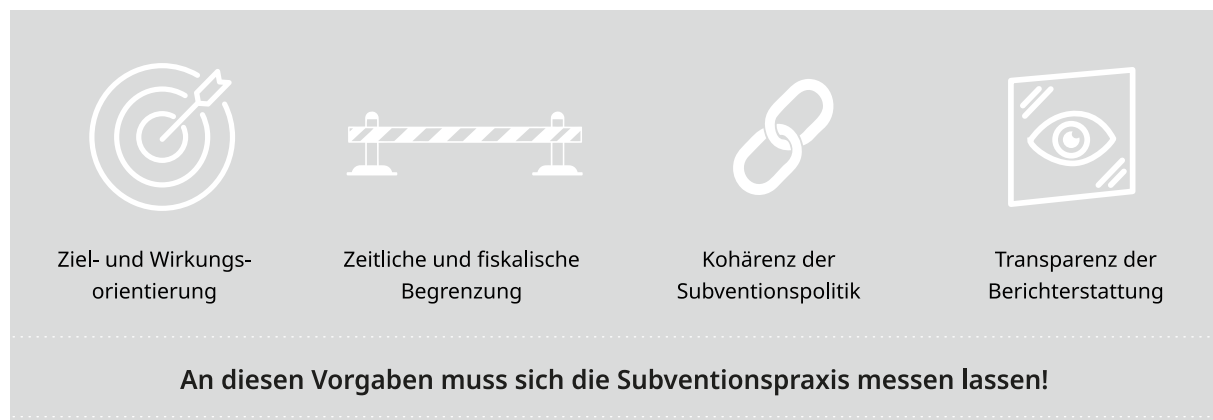
¹⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/13778: Die Leitlinien „heben die Bedeutung klarer Zielvorgaben hervor und schließen so an die Vorgaben der VV zu § 7 BHO zur Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen an.“

- **Ziel- und Wirkungsorientierung von Subventionen:** Subventionen sind nur zu gewähren, wenn ihre Notwendigkeit belegt ist und sie auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten am besten geeignet sowie wirksam sind. Die Subventionspolitik orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen (vgl. Nummer 3).
- **Zeitliche und fiskalische Begrenzung von Subventionen:** Subventionen sind zu befristen und grundsätzlich im Zeitverlauf abnehmend („degressiv“) auszugestalten. Neue Subventionen sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu refinanzieren (vgl. Nummer 4).
- **Kohärenz der Subventionspolitik:** Steuervergünstigungen sind nach Möglichkeit in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen zu überführen. Die Widerspruchsfreiheit (Kohärenz) der Subventionen „mit den finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischen sowie ökologischen Zielsetzungen der Politik der Bundesregierung“ ist fortlaufend zu bewerten¹⁸ (vgl. Nummer 5).
- **Transparenz:** Ob und inwieweit die Bundesregierung ihre eigenen Leitlinien einhält, will sie anhand ihrer Subventionsberichte nachweisen. Die Subventionsberichte dienen insbesondere dazu, dem Gesetzgeber die notwendigen Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzustellen¹⁹ (vgl. Nummer 6).

Abbildung 2

Anforderungen an Subventionen

Die Bundesregierung hat die gesetzlichen Anforderungen an Subventionen (§§ 6 und 7 BHO sowie § 12 StabG) mit ihren subventionspolitischen Leitlinien konkretisiert und ergänzt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

¹⁸ 30. Subventionsbericht, Randnummer 182.

¹⁹ 30. Subventionsbericht, S. 5.

3 Viele Subventionen sind nicht notwendig, unwirksam oder sogar schädlich

Die Bundesregierung führt aus, dass neue Subventionen vor ihrer Einführung besonders intensiv zu prüfen sind. Denn Beharrungstendenzen erschwerten es wesentlich, Subventionen später zu ändern. Häufig stellten Begünstigte eine Subvention als die einzige infrage kommende Lösung dar. Dabei könnten auch andere Maßnahmen mit wesentlich geringerem Mitteleinsatz zweckmäßig sein.²⁰

Hinzu kommt, dass insbesondere die Umsetzung von Finanzhilfen mit erheblichem finanziellem und administrativem Aufwand einhergeht.²¹ Das betrifft den Aufbau von Ressourcen sowohl innerhalb der zuständigen Ressorts als auch extern bei Dienstleistern (Projektträger). Diese Institutionalisierung stellt auch eine wesentliche Säule der Daseinsberechtigung der betroffenen Organisationen dar und erschwert es, einmal eingerichtete Maßnahmen abzuschaffen.

3.1 Notwendigkeit und Eignung von Subventionen unklar

In ihrem 30. Subventionsbericht legt die Bundesregierung nicht dar, inwiefern die einzelnen Subventionen notwendig und geeignet sind. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bemängelt, dass die Bundesregierung dies auch in den dafür vorgesehenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oft nur fehlerhaft, unvollständig oder gar nicht belegte.

So definierte sie beispielsweise für zahlreiche **Finanzhilfen** keine überprüfbaren Ziele. Ohne Ziele kann sie die Notwendigkeit und Eignung der Subventionen jedoch nicht belegen.²² Zwar sagten einige Ressorts in der Vergangenheit zu, künftig angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Rückwirkend ist dies jedoch mit

²⁰ 30. Subventionsbericht, Randnummer 24.

²¹ Bei Förderprogrammen, die im Kernhaushalt veranschlagt werden, sollen Projektträgerkosten eine Höchstgrenze von 5 % der Baransätze beim jeweiligen Haushaltstitel nicht überschreiten, vgl. Rundschreiben des BMF vom 26. Januar 2026 zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2027 und des Finanzplans bis 2030. Diese Orientierungsgröße überschreitet die Bundesregierung bei einzelnen Programmen erheblich. Selbst wenn die Bundesregierung die Ausgaben für die Verwaltung und Begleitung von Fördermaßnahmen so gering wie möglich hält, bedingen Finanzhilfen somit erheblichen Umsetzungsaufwand, vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), Information über die Entwicklung des Einzelplans 09 (BMWE) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2026.

²² Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest, dass das

- BMLEH bei 16 seiner geprüften 20 Finanzhilfen keine Ziele festgelegt hatte, die den Anforderungen der Subventionspolitischen Leitlinien entsprachen (Abschließende Mitteilung vom 28. Juni 2024, Gz.: III 3 - 0001704);
- BMFTR für keines der sieben betrachteten Förderprogramme eine vollständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase durchgeführt hat, in der es auch die Ziele hinreichend konkretisiert hat. Einige der Programme sind Finanzhilfen gemäß der Subventionsberichterstattung (Abschließende Mitteilung vom 20. November 2024, Gz.: III 2 - 0000809 II).

Nachteilen verbunden.²³ Deshalb darf eine Förderung gemäß der BHO erst einsetzen, wenn hinreichend konkrete Ziele festgelegt sind.²⁴ Auch bei neu eingeführten **Steuervergünstigungen** hat die Bundesregierung nicht belegt, dass diese notwendig und geeignet sind.

Beispiel 1: Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierung

Seit dem Jahr 2020 können Steuerpflichtige mit Kosten für bestimmte Baumaßnahmen zur energetischen Sanierung selbstgenutzter Wohnimmobilien ihre tarifliche Einkommensteuerschuld mindern (§ 35c Einkommensteuergesetz – EStG).²⁵ Das soll das Ziel der Bundesregierung unterstützen, die Emission von Treibhausgasen (THG) bis zum Jahr 2030 um mindestens 40 % gegenüber dem Jahr 1990 zu verringern.²⁶ Die Steuerermäßigung führt zu Mindereinnahmen des Bundes von 62 Mio. Euro (im Jahr 2026).

Bereits in der Gesetzesbegründung wies die Bundesregierung darauf hin, dass die Steuerermäßigung – bei gleichen Anspruchstatbeständen – als zusätzliche Option neben die direkte Förderung durch die Finanzhilfe „Bundesförderung für effiziente Gebäude“²⁷ tritt. Trotzdem legte sie nicht dar, warum es eines zusätzlichen steuerlichen Förderweges bedarf (vgl. Nummer 5.2, Beispiel 10).

3.2 Unwirksame und schädliche Subventionen bestehen fort

Mit Erfolgskontrollen muss die Bundesregierung belegen, dass sie die mit Subventionen verfolgten Ziele wirksam und wirtschaftlich erreicht. Erfolgskontrollen müssen spätestens dann vorliegen, wenn über die Verlängerung einer (befristet auszugestaltenden) Subvention entschieden wird.

Gemäß dem 30. Subventionsbericht wurden 52 % der **Steuervergünstigungen** sowie 70 % der **Finanzhilfen** evaluiert.²⁸ Unter Evaluationen versteht die Bundesregierung²⁹:

- a. Erfolgskontrollen gemäß § 7 BHO,
- b. Evaluierungen mit den Ländern oder im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren,
- c. Evaluierungsaufträge bzw. externe Gutachten,

²³ So kann eine nachträgliche Zieldefinition weniger belastbar sein. Zudem besteht das Risiko, nicht alle für eine spätere Erfolgskontrolle benötigten Informationen beschaffen zu können, weil Subventionsempfänger ihre Informationspflichten nicht kannten.

²⁴ VV Nummer 1.5 zu § 44 BHO.

²⁵ Artikel 1 Nummer 4 des Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 21. Dezember 2019; BGBl. I 20219 S. 2886 ff.

²⁶ Bundestagsdrucksache 19/14338, S. 21.

²⁷ 30. Subventionsbericht, Anlage 1, Datenblatt Nummer 130.

²⁸ Das entspricht 56 der 107 Steuervergünstigungen sowie 97 der 139 Finanzhilfen. 20 der nicht evaluierten Finanzhilfen sind gemäß dem 30. Subventionsbericht neu und damit erst nach einer Anlaufphase zu evaluieren.

²⁹ 30. Subventionsbericht, Randnummer 195.

- d. Evaluierungen unter Berücksichtigung beihilferechtlicher Vorgaben,
- e. Spending Reviews sowie
- f. Prüfungen durch den Bundesrechnungshof.

Der 30. Subventionsbericht legt nicht dar, ob die Evaluierungsformen b. bis e. die verbindlichen Anforderungen an eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO erfüllen oder wie die Bundesregierung diese Anforderungen alternativ gewährleistet. Prüfungen des Bundesrechnungshofes ersetzen grundsätzlich nicht die von der Exekutive durchzuführende Erfolgskontrolle.

Keine oder nur lückenhafte Erfolgskontrollen

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass die Bundesregierung den Erfolg von Subventionen nicht ordnungsgemäß kontrolliert:

- Viele Evaluationen von **Finanzhilfen** erfüllten nicht die Anforderungen an eine Erfolgskontrolle: Sie waren lückenhaft, nicht aussagekräftig oder veraltet. Zwar sagten Ressorts in der Vergangenheit zu, Erfolgskontrollen gemäß den gesetzlichen Anforderungen durchzuführen. Dies wird aber schon dadurch erschwert, dass weiterhin regelmäßig überprüfbare Ziele fehlen (siehe Nummer 3.1). Fehlende Erfolgskontrollen (oder einzelne Bestandteile) haben die zuständigen Ressorts nicht konsequent nachgeholt.³⁰
- **Steuervergünstigungen** hat sie zu 48 % nicht evaluiert, obwohl 95 der 107 Steuervergünstigungen bereits seit mehr als zehn Jahren bestehen.

In der Gesamtschau führt die Bundesregierung Subventionen häufig fort, obwohl sie deren Erfolg nicht entsprechend den gesetzlichen Anforderungen kontrolliert hat.

Beispiele für unterbliebene oder lückenhafte Erfolgskontrollen

Beispiel 2: Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze

Mit der Finanzhilfe „Innovativer Schiffbau sichert wettbewerbsfähige Arbeitsplätze“ fördert der Bund (gemeinsam mit den Ländern) seit dem Jahr 2005 inländische Werften bei der erstmaligen industriellen Anwendung und Entwicklung innovativer schiffbaulicher Produkte oder Verfahren. Für das Jahr 2026 sind 23,6 Mio. Euro im Bundeshaushalt für das Programm vorgesehen (im Jahr 2025: 32 Mio. Euro).

Obwohl die letzte Evaluation des Programms im Jahr 2016 erfolgte, hat die Bundesregierung die Finanzhilfe seit dem Jahr 2015 mit weitestgehend gleichen Förderzielen und Fördergegenständen bereits fünf Mal verlängert – zuletzt im Jahr 2024.

³⁰ Abschießende Mitteilung vom 20. November 2024, Gz.: III 2 - 0000809 II; Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 21/3200 vom 10. Dezember 2025, S. 86.

Beispiel 3: Tarifiermäßigung bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft

Der Gesetzgeber führte im Jahr 2019 eine Tarifiermäßigung für Land- und Forstwirte befristet ein (§ 32c EStG). Diese sollte Gewinnschwankungen ausgleichen, die der globale Klimawandel verursacht. Die Subvention verursacht jährliche Mindereinnahmen allein beim Bund von rund 38 Mio. Euro.³¹

Der Bundesrechnungshof fand keine Anhaltspunkte dafür, dass Gewinnschwankungen auf den Klimawandel zurückzuführen waren. Stattdessen schwankten die Gewinne aufgrund außerordentlicher Erträge, die auch in anderen Wirtschaftszweigen üblich sind – insbesondere wegen Erträgen aus Grundstücksverkäufen. Eine Erfolgskontrolle der Tarifiermäßigung führte die Bundesregierung nicht durch.

Trotzdem verlängerte sie die Tarifiermäßigung im Sommer 2024 auf Grundlage einer Formulierungshilfe des BMF. Dabei berücksichtigte sie die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes³² nicht.

Vorliegende Erkenntnisse missachtet: Nachweislich unwirksame oder ineffiziente Subventionen bestehen (unverändert) fort

Sofern Evaluationen Defizite bei Subventionen aufzeigten, griff die Bundesregierung die Hinweise **weder für Finanzhilfen noch für Steuervergünstigungen** konsequent auf. Dies galt selbst für Subventionen, die belegt ineffizient oder sogar weitgehend unwirksam waren.

So empfahl das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo-Institut) in den Jahren 2009 und 2019, die Mehrheit der insgesamt 53 evaluierten Steuervergünstigungen mangels Eignung zu reformieren oder abzuschaffen.³³

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesregierung allein durch das Fortführen unwirksamer, ineffizienter Steuervergünstigungen zulasten des Bundeshaushalts ohne sachliche Begründung auf jährliche Einnahmen von rund 12 Mrd. Euro verzichtet.³⁴

³¹ 30. Subventionsbericht, Anlage 2, Datenblatt 5.

³² Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2025 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 21/3200 vom 10. Dezember 2025, S. 164 ff.

³³ Studie des FiFo zur „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ in Kooperation mit der Copenhagen Economic ApS und der Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Herbst 2009 und FiFo-Bericht 28-Q zur „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ in Kooperation mit dem Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, dem Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. sowie dem Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik, Oktober 2019. Andere Gutachten empfahlen ebenfalls, zahlreiche Steuervergünstigungen neu zu gestalten oder abzubauen.

³⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 30. Subventionsbericht der Bundesregierung; Steuervergünstigungen vom 6. Januar 2026, Gz.: VIII 1 - 0002865.

Beispiele für ineffiziente oder unwirksame Subventionen

Beispiel 4: Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)

Mit der BEG möchte der Bund mit mehr als 10 Mrd. Euro pro Jahr Investitionen anreizen, um die Energieeffizienz und den Anteil erneuerbarer Energien im Gebäudesektor zu steigern. Dadurch sollen die THG-Emissionen sinken. Die BEG – in Zuständigkeit des BMWi – beinhaltet jeweils eine Förderrichtlinie für Wohngebäude, Nichtwohngebäude und „Einzelmaßnahmen“ (EM). Im Jahr 2025 waren für EM 7,1 Mrd. Euro vorgesehen – der überwiegende Teil davon entfiel auf die Heizungsförderung.

Bisherige Evaluierungen der BEG haben ergeben, dass insbesondere das Teilprogramm EM mit erheblichen wirkungsmindernden Mitnahmeeffekten von fast 50 % einhergeht.³⁵ Allein bei den EM entspricht das rund 3,3 Mrd. Euro. Dennoch hat das zuständige Ressort bisher keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um die Mitnahmeeffekte wirksam zu reduzieren.

Beispiel 5: Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen

Seit dem Jahr 2006 können Steuerpflichtige Kosten für Handwerkerleistungen für Renovierungs-, Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen steuermindernd geltend machen (§ 35a Absatz 3 EStG). Die Subvention soll Schwarzarbeit vermeiden sowie Handwerk und Mittelstand stärken.

In den Jahren 2009 und 2013 empfahlen Gutachter, die Subvention abzuschaffen: Sie führe überwiegend zu Mitnahmeeffekten (rund 90 %); die gewünschte Senkung der Schwarzarbeit sei kaum zu quantifizieren. Auch seien keine oder kaum messbare Auswirkungen auf die Beschäftigungsentwicklung und den Umsatz im Handwerk festzustellen.³⁶ Im Jahr 2024 forderte die vom BMF eingesetzte Expertenkommission „Bürger-nahe Einkommensteuer“ ebenfalls die Abschaffung der Steuerermäßigung.³⁷ Ungeachtet dessen besteht sie fort. Die Steuermindereinnahmen des Bundes betragen 1,1 Mrd. Euro jährlich.³⁸

³⁵ Die Mitnahmeeffekte betrugen in den Jahren 2022 bis 2024 zwischen 45 und 49 %, Prognos, Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (ifeu gGmbH), Forum Internationale Wissenschaft (FIW) und Informationstechnische Gesellschaft (iTG): Endbericht zu Förderwirkungen BEG EM 2024 (Februar 2026). Zwar lassen sich Mitnahmeeffekte bei Subventionen nicht vollständig vermeiden. Allerdings sind sie auf das unvermeidbare Maß zu reduzieren.

³⁶ Studie des FiFo-Instituts aus dem Jahr 2009 (siehe Fußnote 33) sowie 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.

³⁷ Abschlussbericht der Expertenkommission „Bürger-nahe Einkommensteuer“.

³⁸ Die Regierungskoalition gab Anfang Juli 2026 bekannt, die steuerliche Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen von 20 auf 15 % (d. h. von bis zu 1 200 Euro auf bis zu 900 Euro pro Jahr) reduzieren zu wollen.

Belegt klimaschädliche Subventionen bestehen fort

Der Subventionsbericht weist insgesamt fünf Subventionen als klimaschädlich aus – davon eine Finanzhilfe³⁹ und vier Steuervergünstigungen. Abweichend davon hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Datenblätter neun Steuervergünstigungen als ganz oder teilweise umwelt- oder klimaschädlich einstufen.⁴⁰ Sie verursachen im Bundeshaushalt jährliche Mindereinnahmen von rund 5 Mrd. Euro.⁴¹

Die Bundesregierung begründet diese Subventionen mit prioritären sozialen oder wirtschaftlichen Zielen. Klimaschädliche (Neben-)Wirkungen seien stets in der Gesamtschau der Ziele und Wirkungen einer Maßnahme zu bewerten und als Ergebnis einer Abwägung in Kauf zu nehmen.

Beispiel 6: Fort- bzw. Wiedereinführung des Agrardiesels

Zum 1. Januar 2026 führte die Bundesregierung die „Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardiesel)“ wieder ein, nachdem diese zuvor auslaufen sollte. Die Vergünstigung soll dazu dienen, eine unabhängige Versorgung zu erhalten, gute Investitionsbedingungen zu schaffen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft zu stärken. Sie führt zu jährlichen Mindereinnahmen des Bundes von 430 Mio. Euro.⁴²

Bereits im Jahr 2019 hatten Gutachter festgestellt, dass die Maßnahme nicht zielgenau sei. Sie sei zudem nur begrenzt geeignet, die Investitionsbedingungen in der Landwirtschaft zu verbessern. Überdies sei sie klimaschädlich. Die Gutachter empfahlen, die Steuervergünstigung in eine Entlastung außerhalb des Energiesteuerrechts zu überführen.⁴³

3.3 Würdigung

Der enorme Aufwuchs von Zahl und Umfang der Subventionen unterstreicht die Tendenz, einmal eingeführte Subventionen beizubehalten. Dazu trägt neben dem Anspruchsdenken der Subventionsnehmer auch der Erhaltungstrieb der administrativen Strukturen zur Umsetzung der Subventionen bei.

³⁹ Die Finanzhilfe war bis zum 31. Dezember 2021 befristet und förderte Produktionsanlagen von Borosilikatrohrglas und Glasvirals zur Verwendung in der Impfstoffproduktion, vgl. 30. Subventionsbericht, Anlage 1, Datenblatt 55. Die Soll-Ausgaben für zuvor bewilligte Leistungen betrugen 32 000 Euro im Jahr 2025.

⁴⁰ Einen Teil dieser Steuervergünstigungen wertet die Bundesregierung im Ergebnis als klimaneutral.

⁴¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 30. Subventionsbericht der Bundesregierung; Steuervergünstigungen vom 6. Januar 2026, Gz.: VIII 1 - 0002865.

⁴² Gesetz zur Aufhebung der Freizone Cuxhaven und zur Änderung weiterer Vorschriften, Bundestagsdrucksache 31/1975, S. 25, 27.

⁴³ FiFo-Bericht 28-0 (siehe Fußnote 33), S. 31.

Indem die Bundesregierung Subventionen (wieder) einführt oder bestehende fort-schreibt, ohne deren Notwendigkeit, Eignung und Erfolg zu belegen, missachtet sie zentrale haushaltsrechtliche Anforderungen:

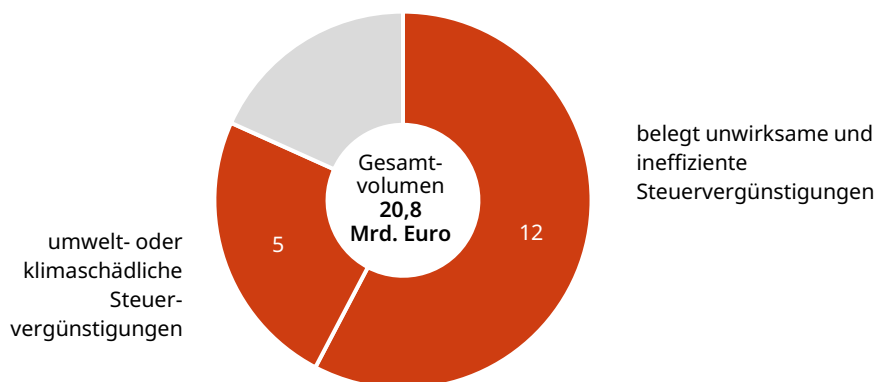
- Ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase ris-kiert die Bundesregierung, nicht notwendige sowie unter Kosten-Nutzen-Aspekten **ungeeignete – und damit unwirtschaftliche – Subventionen einzuführen**.
- Wenn sie den **Erfolg von Subventionen nicht** oder nur unvollständig **kontrolliert**, fördert sie über Jahre hinweg „im Blindflug“. Die Bundesregierung bezieht sich häu-fig auf Evaluationen, die nicht den Anforderungen an die von ihr durchzuführende Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO genügen. Dafür fehlen regelmäßig bereits überprüf-bare Ziele, um die Wirkung einer Subvention bewerten zu können.
- Soweit die Bundesregierung bei klimaschädlichen Vergünstigungen auf übergeord-nete soziale und wirtschaftliche Ziele verweist, muss sie dies eingehend begründen. Bei der Wiedereinführung der Subvention des Agrardiesels hat die Bundesregierung die Klimawirkung gerade nicht gegen ihre sozialen und ökonomischen Ziele abgewo-gen. Mit der Subvention schadet sie dem Klima, obwohl vorliegende Gutachten de-ren ökonomische Wirkung bezweifeln.

In der Gesamtschau subventioniert der Bund in erheblichem Umfang Aktivitäten, die belegt unwirksam, ineffizient oder klimaschädlich sind, oder deren Wirksamkeit nicht belegt ist. Allein durch belegt unwirksame, ineffiziente sowie umwelt- und klimaschädli-che **Steuervergünstigungen** nimmt die Bundesregierung jährliche Mindereinnahmen von rund 17 Mrd. Euro in Kauf.

Abbildung 3

17 Mrd. Euro Einsparpotenzial bei Steuervergünstigungen

Allein belegt unwirksame und ineffiziente sowie belegt umwelt- oder klimaschädliche Steuervergünstigungen verursachen Mindereinnahmen im Bundeshaushalt von rund 17 Mrd. Euro. Trotz-dem führt die Bundesregierung diese Subventionen fort.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Für **Finanzhilfen** liegen keine vergleichbaren querschnittlichen Erkenntnisse zur Wirksamkeit vor. Die Erkenntnisse zu den Steuervergünstigungen sowie die Mitnahmeeffekte von 3,3 Mrd. Euro allein bei der BEG legen jedoch nahe, dass auch bei Finanzhilfen ein erhebliches Einsparpotenzial besteht.

Empfehlungen

Die Bundesregierung muss ihre Subventionsgewährung umfassend nachsteuern, um den haushaltsrechtlichen Anforderungen zu genügen. Sie

- darf Subventionen nur einführen, wenn sie belegt, dass diese notwendig und unter Kosten-Nutzen-Aspekten am besten geeignet und damit wirtschaftlich sind.
- muss unwirksame, ineffiziente und/oder klimaschädliche Subventionen konsequent reformieren oder abschaffen. Lassen sich klimaschädliche Wirkungen aufgrund von Zielkonflikten ausnahmsweise nicht vermeiden, ist dies mit den wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen und Wirkungen der Subvention eingehend zu begründen.
- muss bestehende Lücken bei den Erfolgskontrollen von Subventionen zeitnah schließen, um weitere Einsparpotenziale zu heben. Dafür sollte die Bundesregierung im Subventionsbericht ausweisen, welche „Evaluationen“ den Anforderungen an eine Erfolgskontrolle gemäß § 7 BHO genügen und wie sie etwaige Lücken schließen will.

4 Subventionsvolumen steigt stetig an

Mit den Instrumenten der Befristung, Degression und Refinanzierung von Subventionen (durch Einsparungen an anderer Stelle) kann die Bundesregierung Fehlentwicklungen bei Subventionen begrenzen oder verhindern.

4.1 Befristung und Degression

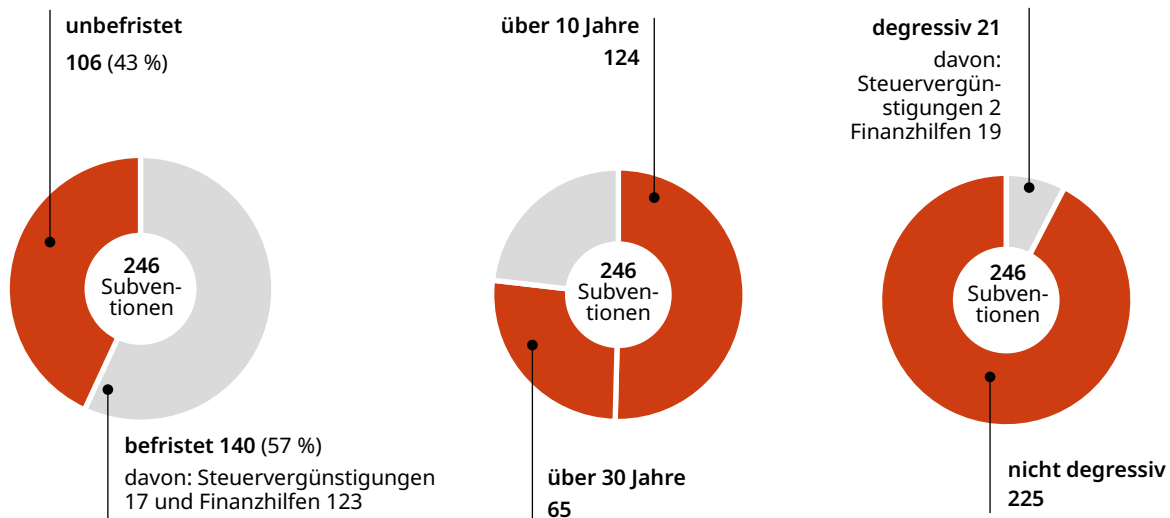
Die Erfordernisse der Befristung und Degression von Subventionen ergeben sich maßgeblich aus § 12 Absatz 4 StabG. Sie tragen wesentlich zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung bei. Die Leitlinien beschränken die Befristung und Degression zwar auf Finanzhilfen. Die Verpflichtungen gemäß § 12 Absatz 4 StabG bestehen grundsätzlich aber auch für Steuervergünstigungen.

Abbildung 4

Subventionen nur formal befristet und selten degressiv

Weniger als 60 % der Subventionen sind befristet und weniger als 10 % sind degressiv ausgestaltet. Viele der Maßnahmen stellen faktisch Dauersubventionen dar. Mehr als die Hälfte besteht länger als zehn Jahre, ein weiteres Viertel länger als 30 Jahre.

Befristung von Subventionen Laufzeiten von Subventionen Degressive Ausgestaltung



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 30. Subventionsbericht.

Befristung von Subventionen

Schon in der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung Subventionen nicht konsequent befristet.⁴⁴ Von den 246 Subventionen des Bundes sind weiterhin nur 140 befristet (57 %):

→ Mit 123 befristeten **Finanzhilfen** ist der Anteil der Befristung gegenüber dem 29. Subventionsbericht zwar gestiegen (von 79 auf 88,5 %). Damit sind jedoch – abweichend von den Leitlinien – weiterhin 16 Finanzhilfen mit einem Finanzvolumen

⁴⁴ Vgl. u. a.

- Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 30. Subventionsbericht der Bundesregierung; Steuervergünstigungen vom 6. Januar 2026, Gz.: VIII 1 - 0002865,
- Abschließende Mitteilung an das BMLEH vom 28. Juni 2024, Gz.: III 3 - 0001704,
- Abschließende Mitteilung an das BMWE vom 22. Mai 2024, Gz.: III 1 - 0001638.

Bereits im Jahr 2021 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Förderung des Städtebaus nicht verfassungskonform ausgestaltet ist, da sie entgegen der Vorgabe des § 104b Grundgesetz weder befristet noch degressiv gewährt wird. Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss über die Förderung des Städtebaus durch Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104b Grundgesetz, vom 4. Februar 2021, Gz.: II 1 - 2018 - 1024.

von 22,5 Mrd. Euro unbefristet.⁴⁵ Das BMF hatte gegenüber dem Bundesrechnungshof in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass es in bestimmten Einzelfällen gerechtfertigt sei, auf die Befristung einer Finanzhilfe zu verzichten.

→ Nur 17 **Steuervergünstigungen** sind befristet. Dies begründet das BMF damit, dass Finanzhilfen leichter steuer- und reformierbar seien. Die Leitlinie zur Befristung beziehe sich nur auf Finanzhilfen.

Mehr als die Hälfte aller Subventionen (124) besteht bereits seit mehr als zehn Jahren, ein weiteres Viertel (65) seit mehr als dreißig Jahren. Schon in der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof wiederholt beanstandet, dass etliche Finanzhilfen trotz formaler Befristung faktisch Dauerförderungen darstellen.⁴⁶ Die Bundesregierung hatte es in diesen Fällen regelmäßig versäumt darzulegen, warum die Verlängerung der Finanzhilfe notwendig ist (vgl. Nummer 3.2).

Degression bei Subventionen

Subventionen sind grundsätzlich degressiv auszugestalten, d. h. die Unterstützung für einen bestimmten Subventionsempfänger oder das Subventionsvolumen insgesamt hat im Zeitverlauf abzunehmen. Das soll insbesondere einem „Gewöhnungseffekt“ beim Subventionsempfänger entgegenwirken. Eine Degression entlastet zudem den Bundeshaushalt. Ausnahmen von der Degression sind zu begründen.

Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit mehrfach beanstandet, dass die Bundesregierung die Ausnahme (nicht-degressive Ausgestaltung) zur Regel gemacht hat, ohne dies zu begründen.

Ungeachtet dessen stellt die nicht-degressive Ausgestaltung weiterhin den Regelfall dar:

- Mehr als 85 % der **Finanzhilfen** sind nicht-degressiv ausgestaltet, ohne dass der 30. Subventionsbericht begründet, weshalb die Bundesregierung für viele Finanzhilfen weiterhin von einer Degression absieht.
- Nur 2 % der **Steuervergünstigungen** sind degressiv. Die Bundesregierung hält es für nur selten möglich, Steuervergünstigungen degressiv auszugestalten. Allerdings könnten die bei einer Befristung (und damit Abschaffung zu einem festgelegten Zeitpunkt) nachlaufenden Steuerfälle einer Degression entsprechen.⁴⁷

⁴⁵ Davon entfallen 17,2 Mrd. Euro auf die Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis, vgl. 30. Subventionsbericht, Anlage 1, Datenblatt 37. Die Bundesregierung begründet die bestehenden Ausnahmen von der Befristung u. a. damit, es handle sich teilweise um bereits vor Geltung der Subventionspolitischen Leitlinien eingeführte Maßnahmen mit fortbestehendem Handlungsbedarf, teilweise um Maßnahmen auf Grundlage direkter parlamentarischer Vorgaben sowie um die Kofinanzierung von Maßnahmen im europäischen Kontext; vgl. 30. Subventionsbericht, Randnummer 186.

⁴⁶ Zur formalen Befristung ist anzumerken, dass die meisten Finanzhilfen auf Förderrichtlinien beruhen. Die Befristung dieser Finanzhilfen ergibt sich dann aus der Gültigkeitsdauer der Richtlinien. Da manche Ressorts einige Förderrichtlinien – ohne nennenswerte Neuerungen – immer wieder verlängert haben, gewähren sie die betreffenden Finanzhilfen schon seit vielen Jahren.

⁴⁷ 30. Subventionsbericht, Randnummer 189 ff.

4.2 Keine Einsparungen – Subventionsvolumen drastisch gestiegen

Vor dem Hintergrund der Beharrungstendenzen von Subventionen und zur Sicherung tragfähiger öffentlicher Finanzen hat sich die Bundesregierung dazu verpflichtet, neue Subventionen durch Einsparungen an anderer Stelle unmittelbar, dauerhaft und vollständig zu refinanzieren.⁴⁸ Die Verpflichtung umfasst auch Anpassungen bestehender Subventionen. Trotzdem hat sich das Volumen der Subventionen insgesamt seit dem Jahr 2019 fast verdreifacht, sogar versechsfacht hat sich das Volumen der Finanzhilfen. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach beanstandet, dass die Bundesregierung neue Finanzhilfen nicht durch Einsparungen refinanziert hat.⁴⁹

Der 30. Subventionsbericht enthält weiterhin keine Aussagen dazu, ob und wie die Bundesregierung neue Subventionen durch Einsparungen an anderer Stelle finanziert. Auf Nachfrage bestätigten BMW und BMF zu zahlreichen neuen oder angepassten Subventionen, es seien keine entsprechenden Einsparungen erfolgt. Für einige Subventionen verwiesen die Ressorts auf den Koalitionsvertrag. Zudem sei eine Gegenfinanzierung bei Maßnahmen, die aus den Sondervermögen finanziert werden, nicht vorgesehen. Vielmehr gleiche der jeweilige Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (KTF) die Einnahmen und Ausgaben aus – und damit alle Maßnahmen in Summe.

Beispiel 7: Subventionen des Strompreises – steter Aufwuchs ohne Refinanzierung

Der 30. Subventionsbericht listet zahlreiche Subventionen des Strompreises:

- Zwei Steuervergünstigungen (Anlage 2, Nummern 61 und 62) führen zu geschätzten Mindereinnahmen von mehr als 3 Mrd. Euro im Jahr 2026.
- Die Finanzhilfen „Strompreiskompensation“ sowie „Zuschüsse zur Entlastung beim Strompreis“ (Anlage 1, Nummern 27 sowie 37) binden mehr als 20 Mrd. Euro (Soll 2026).
- Hinzu kommt die im Jahr 2026 neu eingeführte Finanzhilfe „Industriestrompreis“ mit einem Umfang von mehr als 1 Mrd. Euro jährlich.⁵⁰

Allein die Subventionen des Strompreises summieren sich somit auf rund 25 Mrd. Euro jährlich. Das entspricht knapp einem Drittel des Subventionsvolumens nach dem

⁴⁸ Subventionspolitische Leitlinien sowie 30. Subventionsbericht, Randnummer 24.

⁴⁹ Die Begründungen der Ressorts dafür variierten. Einige Ressorts erklärten beispielsweise, dass bei der Finanzierung aus einem Sondervermögen keine Einsparung erforderlich sei. Dort sei keine Einsparpflicht implementiert. Ein anderes Ressort sagte zu, künftig bei jeder neuen Finanzhilfe Einsparpotenziale zu prüfen. Eine Einsparung an anderer Stelle sei jedoch nur möglich, soweit die Bundesregierung und nicht der Haushaltsausschuss über eine neue Finanzhilfe entscheide.

⁵⁰ Für die Jahre 2026 bis 2028 sieht der Industriestrompreis Ausgaben von insgesamt bis zu 3,8 Mrd. Euro vor.

30. Subventionsbericht.⁵¹ Keine der Subventionen refinanzierte die Bundesregierung durch Einsparungen an anderer Stelle.

Die Steuervergünstigungen sind zudem Erhaltungshilfen. Erhaltungshilfen sind zeitlich begrenzt zu gewähren, um Anpassungsprozesse nicht dauerhaft zu verhindern.⁵² Ungeachtet dessen bestehen die Steuervergünstigungen seit 15 respektive 20 Jahren und sind jeweils unbefristet.

Mindereinnahmen bei Steuervergünstigungen regelmäßig unbekannt

Ausgaben für Finanzhilfen sind im Voraus begrenzt, denn die Bundesregierung veranschlagt hierfür konkrete Ausgaben im Bundeshaushalt und in der Finanzplanung. Mindereinnahmen durch Steuervergünstigungen sind hingegen im Voraus ungewiss. Die tatsächlichen Mindereinnahmen sind grundsätzlich erst nach Abschluss der Steuerfestsetzungen bekannt.

Der 30. Subventionsbericht weist für 27 der 107 Steuervergünstigungen nicht aus, in welcher Höhe Steuermindereinnahmen zu erwarten sind. Damit ist bei über einem Viertel der Steuervergünstigungen die finanzielle Auswirkung unbekannt. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass eine genauere Berechnung des Steuerausfalls wegen unzureichenden Datenmaterials bzw. wegen besonderer Schwierigkeiten bei der Schätzung nicht möglich sei.⁵³ In der Folge ist der Einsparbedarf an anderer Stelle regelmäßig unklar.

Beispiel 8: Besteuerung von Photovoltaikanlagen

Das Jahressteuergesetz 2022 (JStG 2022) stellte Einnahmen und Entnahmen aus dem Betrieb bestimmter Photovoltaikanlagen steuerfrei (§ 3 Nummer 72 EStG). Der Entwurf des JStG 2022 wies hierzu keine Steuermindereinnahmen aus. Auf das Fehlen der Angaben hatte der Bundesrechnungshof im Gesetzgebungsverfahren zur Wahrung der Budgetrechte des Gesetzgebers hingewiesen.⁵⁴ Er schätzt die Steuermindereinnahmen auf jährlich 300 Mio. Euro.⁵⁵

⁵¹ Jenseits ihres Subventionsbegriffs ergreift die Bundesregierung weitere finanzwirksame Maßnahmen, um den Strompreis zu senken. Allein der Zuschuss zu den Kosten der Übertragungsnetze beträgt 6,5 Mrd. Euro (Soll 2026).

⁵² 30. Subventionsbericht, Anlage 6.

⁵³ Diese Datenlücken sind der Bundesregierung bewusst. Bereits mit dem 22. Subventionsbericht für die Jahre 2007 bis 2010 hatte sie dem Deutschen Bundestag in Aussicht gestellt, Informationen für eine bessere Berichterstattung zu erschließen. Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den 30. Subventionsbericht der Bundesregierung; Steuervergünstigungen vom 6. Januar 2026, Gz.: VIII 1 - 0002865.

⁵⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Regierungsentwurf eines JStG 2022, Gz.: VIII 3 - 0000777.

⁵⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMF zur Besteuerung von Photovoltaikanlagen und kleinen Blockheizkraftwerken, Gz.: VIII 3 - 0002536.

Ungeachtet dessen weist die Bundesregierung die Mindereinnahmen der Steuervergünstigung nicht im 30. Subventionsbericht aus.

4.3 Würdigung

Die Bundesregierung wird weder den gesetzlichen Anforderungen an die Befristung und Degression von Subventionen noch ihren eigenen Leitlinien gerecht:

- Sie **befristet** einen Großteil der Subventionen **nicht oder nur formal**. Dabei sind Finanzhilfen zwingend zu befristen. Die Begründung der Bundesregierung, Steuervergünstigungen nicht zu befristen, überzeugt nicht. Zudem hat sie einzelne Steuervergünstigungen bereits befristet. Die gesetzliche Vorgabe des § 12 StabG gilt für alle Subventionen und damit auch für Steuervergünstigungen. Die Befristung dient dem Ziel, Gewöhnungseffekte und „Besitzstände“ zu vermeiden.
- Sie gestaltet Subventionen **nicht hinreichend degressiv** aus. Obwohl die degressive Ausgestaltung bei Finanzhilfen grundsätzlich unstrittig ist, wendet die Bundesregierung sie dort faktisch kaum an. Die Argumentation der Bundesregierung, bei Steuervergünstigungen könne die Befristung mit einer Degression einhergehen, überzeugt nicht: Die Degression ist eine Anforderung an die Ausgestaltung einer Subvention und somit mehr als eine Folge ihrer Beendigung.

Trotz (Selbst-)Verpflichtung **refinanziert** die Bundesregierung neue Subventionen nicht durch Einsparungen an anderer Stelle. Ihre Gründe dafür überzeugen nicht.

- Bei **Finanzhilfen** gilt die Selbstverpflichtung der Refinanzierung durch Einsparung unabhängig davon, ob eine Subvention im Kernhaushalt oder in einem Sondervermögen veranschlagt ist. Das Argument, Ausgaben und Einnahmen würden im KTF ausgeglichen, geht fehl. Denn dieser Ausgleich im KTF ist gerade nicht automatisch eine Refinanzierung durch Einsparung. So kann der Bund zusätzliche Subventionen im KTF beispielsweise durch Zuführungen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität oder dem Bundeshaushalt ausgleichen, anstatt an anderer Stelle einzusparen. Ein Verzicht auf die Einsparverpflichtung lässt die Subventionen weiter anwachsen und schwächt eine solide Haushaltsführung.
- Bei **Steuervergünstigungen** scheitert eine Refinanzierung bereits daran, dass die Bundesregierung die (geschätzte) Haushaltswirkung vieler Steuervergünstigungen nicht beziffert. Dabei zeigt Beispiel 8 anhand der Besteuerung von Photovoltaikanlagen, dass eine belastbare Schätzung von Mindereinnahmen auch dort möglich ist.

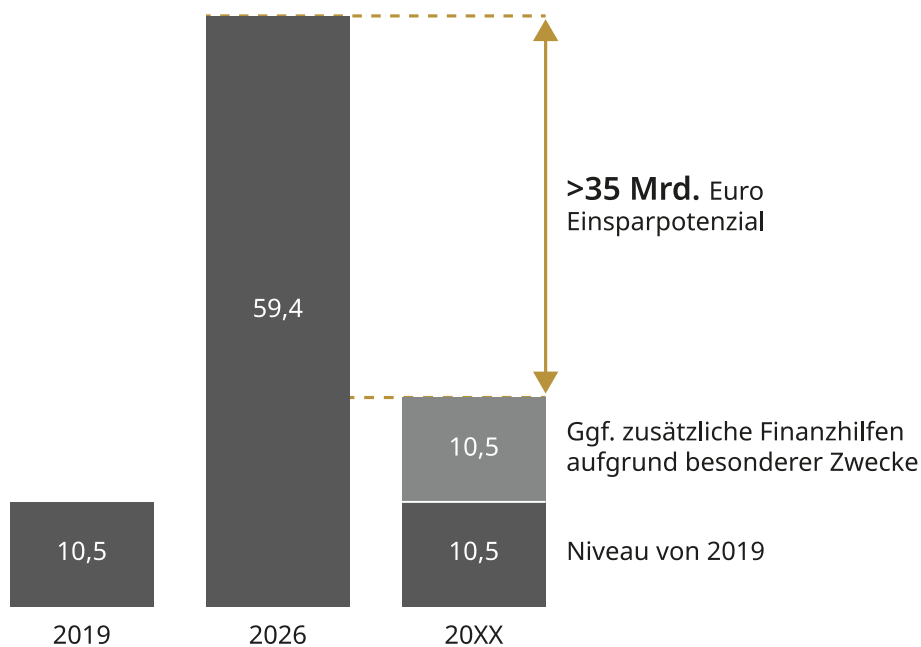
In der Gesamtschau hat das Vorgehen zu einem drastischen Aufwuchs der Subventionen geführt: Zahlreiche Subventionen bestehen seit Jahrzehnten fort, neue kommen hinzu. Das Subventionsvolumen hat sich in wenigen Jahren vervielfacht.

Würde die Bundesregierung Finanzhilfen hingegen auf das Niveau von vor der Corona-Pandemie und den weiteren Krisen absenken, dann könnte sie im Vergleich zum Jahr 2019 rechnerisch knapp 49 Mrd. Euro jährlich einsparen. Selbst wenn ausnahmsweise zusätzliche Subventionen für besonders bedeutsame Zwecke gerechtfertigt sein können, bestünde bei einer Verdopplung gegenüber dem Jahr 2019 weiterhin ein Einsparpotenzial **von mehr als 35 Mrd. Euro allein bei Finanzhilfen**. Einen erneuten Aufwuchs sollte sie künftig vermeiden, indem sie neue Subventionen durch Einsparungen bei bestehenden refinanziert.

Abbildung 5

Mehr als 35 Mrd. Euro Einsparpotenzial bei Finanzhilfen

Senkte die Bundesregierung Finanzhilfen auf das Niveau von vor der Corona-Pandemie und den weiteren Krisen ab, könnte sie – selbst wenn besondere Zwecke seitdem eine Verdopplung des Volumens ausnahmsweise rechtfertigen würden – mehr als 35 Mrd. Euro jährlich einsparen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 27. sowie 30. Subventionsbericht.

Die unklare Notwendigkeit, Eignung und Wirkung zahlreicher Finanzhilfen – sowie belegte Mitnahmeeffekte von 3,3 Mrd. Euro allein bei der BEG – unterstreichen, dass die Bundesregierung dieses rechnerische Einsparpotenzial in erheblichem Umfang heben kann.

Empfehlungen

Subventionen sind nicht langfristig zu gewähren. Denn gerade eine Dauerförderung einzelner Marktteilnehmer hat in der Regel schädliche Folgen. Um diese zu vermeiden, sind Subventionen gemäß den gesetzlichen Anforderungen sowie den Leitlinien

- **zu befristen.** Dies gilt im Regelfall auch für Steuervergünstigungen. Ausnahmen hiervon sind eingehend zu begründen.
- **degressiv auszugestalten.** Ausnahmen muss die Bundesregierung fundiert begründen und dokumentieren. Dies gilt auch dann, wenn eine Ausnahme schon seit mehreren Jahren besteht. Die Bundesregierung darf die gesetzlich vorgesehene Ausnahme nicht weiter zur Regel machen.

Um einem Aufwuchs der Subventionen entgegenzuwirken, muss die Bundesregierung zugleich ihre (Selbst-)Verpflichtung einhalten, neue Maßnahmen durch Einsparungen an anderer Stelle zu refinanzieren – unmittelbar, dauerhaft und vollständig. Diese Vorgabe sollte im Haushaltsaufstellungsverfahren verankert werden. Der Haushaltsausschuss ist frühzeitig über die geplanten Einsparungen in Kenntnis zu setzen.

5 Subventionsgewährung inkohärent

Die Bundesregierung betrachtet die Leitlinien und den Subventionsbericht als zentrale Instrumente einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung – und damit für eine widerspruchsfreie, mithin kohärente Gewährung von Subventionen.

Exkurs: Ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung

Die Bundesregierung hat sich zu einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung bekannt. Dafür will sie ihr Handeln nachweisbar an ihren politischen und strategischen Zielen und deren Wirkungen ausrichten. Die haushaltsrechtlich verankerten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen möchte sie hierzu nutzen und ergänzen.⁵⁶ Perspektivisch strebt die Bundesregierung an, verschiedene finanzwirksame Maßnahmen vergleichen oder ihr Zusammenspiel analysieren zu können.⁵⁷

⁵⁶ Zur Bedeutung für eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung, vgl. auch Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Erfolgskontrollen als Voraussetzung für eine wirkungsorientierte Haushaltsführung“ vom 26. Juli 2023, Gz.: V 5 - 0001610. So fordert das BMF schon seit Jahren in seinen Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts, den haushaltsbegründenden Unterlagen Nachweise über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für finanzwirksame Maßnahmen von größerer Bedeutung beizufügen.

⁵⁷ BMF, Ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung (30. Juli 2025).

Die Leitlinien und der Subventionsbericht sind nach Angaben der Bundesregierung zentrale Instrumente einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung.

5.1 Hohe Anzahl der Subventionen erschwert Überblick

Gemäß den Berichten der Bundesregierung ist die Anzahl der Subventionen im Zeitverlauf kontinuierlich gestiegen, von 208 im 27. Subventionsbericht (im Jahr 2019) auf 246 im 30. Subventionsbericht (im Jahr 2025). So subventioniert der Bund den Strompreis unter Berücksichtigung des Industriestrompreises mit mittlerweile fünf verschiedenen Subventionen (siehe Beispiel 7).

Treiber für diese Entwicklung war der Anstieg der Zahl der Finanzhilfen um knapp 50 %. Gleichzeitig sinkt die Anzahl der Steuervergünstigungen seit Jahren nicht, obwohl sie gemäß den Leitlinien in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen zu überführen sind.

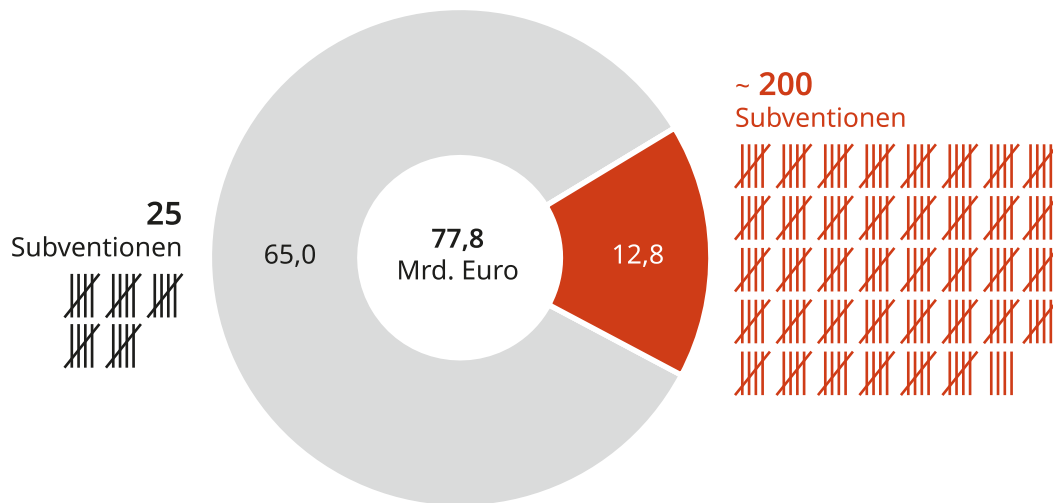
Die größten 25 Subventionen binden mit rund 65 Mrd. Euro 85 % des im 30. Subventionsbericht für den Bund genannten finanziellen Volumens. Auf rund 200 Subventionen⁵⁸ entfallen mit 12,8 Mrd. Euro 15 % des Volumens. Die Folge ist eine unübersichtliche Subventionslandschaft.

⁵⁸ Zu weiteren 27 Steuervergünstigungen benennt der Subventionsbericht keine Mindereinnahmen (vgl. Nummer 4.2).

Abbildung 6

Unübersichtliche Subventionslandschaft

Die 25 größten Subventionen binden mit rund 65 Mrd. Euro 85 % des benannten Subventionsvolumens des Bundes. Auf rund 200 Subventionen entfallen mit 12,8 Mrd. Euro die restlichen 15 % des Volumens. Die Folge ist eine unübersichtliche Subventionslandschaft.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: 30. Subventionsbericht.

5.2 Keine kohärente Steuerung

Wie die Bundesregierung eine kohärente Subventionsgewährung gewährleisten will, führt sie weder in den Leitlinien noch im Subventionsbericht aus:

- Die Leitlinien dienen primär der Bewertung und Einstufung einzelner Subventionen und nicht dem Vergleich mehrerer Subventionen untereinander.⁵⁹
- Der Subventionsbericht stellt die einzelnen Subventionen in sogenannten Datenblättern dar. Darin beschreibt die Bundesregierung neben den Zielen und dem finanziellen Volumen der Subventionen insbesondere, inwieweit Anforderungen der Leitlinien umgesetzt werden, z. B. zur Befristung, Degression, Nachhaltigkeit der Maßnahme sowie zu Ergebnissen von Evaluierungen. Die Nachhaltigkeitsprüfung zeigt Zielkonflikte einzelner Subventionen mit übergeordneten Nachhaltigkeitszielen auf. Zielkonflikte oder Wechselwirkungen zwischen Subventionen benennt der Subventionsbericht hingegen nicht.

⁵⁹ Ausnahme ist die Vorgabe, Steuervergünstigungen möglichst in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen zu überführen. Dies setzt einen Vergleich verschiedener Maßnahmen voraus.

Die Bundesregierung koordiniert die Subventionen nicht querschnittlich. Stattdessen betrachtet jedes Ressort die Subventionen seines Zuständigkeitsbereichs isoliert. Das BMF sorgt nach eigener Aussage lediglich dafür, dass der Subventionsbericht ausgewogen und termingerecht vorliegt.⁶⁰

Auch jenseits ihrer Subventionsberichte hat die Bundesregierung kein Instrument benannt, um sicherzustellen, dass Subventionen hinsichtlich ihrer Ziele und Wirkungen kohärent sind.

Beispiel 9: Diesel- versus Elektrobüsforderung

Der Bund fördert seit dem Jahr 2000 mit einer **Steuervergünstigung Dieselkraftstoff** im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).⁶¹ Die Mindereinnahmen betragen 70 Mio. Euro jährlich. Der Bundesrechnungshof kritisierte im Jahr 2019, dass dies solche Unternehmen überproportional stark entlastet, die Fahrzeuge mit einem höheren Kraftstoffverbrauch einsetzen.⁶² Die Steuervergünstigung senkt die Gesamtkosten von Dieselfahrzeugen und damit den Anreiz, auf schadstoffarme oder -freie Fahrzeuge umzusteigen.

Seit dem Jahr 2018 fördert die Bundesregierung mit einer **Finanzhilfe** den Ankauf von **Bussen mit alternativen Antrieben wie Batterieantrieb oder Brennstoffzellen**. Für das Jahr 2026 hatte sie dafür mehr als 400 Mio. Euro vorgesehen. Eine externe Evaluation hielt fest, die Finanzhilfe bringe die Gesamtkosten von Elektrobussen auf ein wettbewerbsfähiges Niveau.⁶³ Zunächst bis zum 31. Dezember 2025 befristet, hat die Bundesregierung die Förderung mittlerweile verlängert.

Damit subventioniert die Bundesregierung seit fast zehn Jahren sowohl Fahrzeuge, die mit fossilen Kraftstoffen betrieben werden, als auch Busse mit alternativen Antrieben. Beide Subventionen sollen die Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV stärken, sie stehen aber in einem Konflikt zueinander: Die steuerliche Förderung fossiler Kraftstoffe mindert die Bereitschaft der ÖPNV-Betriebe, ihre Flotten auf Fahrzeuge mit alternativen Antrieben umzustellen. Die dazu bereitgestellte Finanzhilfe verliert an Attraktivität.

Beispiel 10: Wechselwirkungen bei Subventionen der energetischen Gebäudesanierung

Mit der BEG sowie der Steuerermäßigung gemäß § 35c EStG fördert der Bund die energetische Sanierung von Gebäuden mit zwei Subventionen (Beispiele 1 und 4). Diese konkurrieren zudem mit der Steuerermäßigung für Handwerkerleistungen nach § 35a

⁶⁰ Bereits die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode führte aus, die Berichterstattung diene nicht dazu, Subventionen inhaltlich zu koordinieren, Bundestagsdrucksache 20/13778.

⁶¹ 30. Subventionsbericht, Anlage 2, Datenblatt 80.

⁶² Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2019 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Haushaltsrechnung 2018), Bundestagsdrucksache 19/15700, S. 203 ff.

⁶³ 30. Subventionsbericht der Bundesregierung, Anlage 1, Datenblatt 124; Seit dem Jahr 2021 umfasst die Förderung auch Infrastrukturmaßnahmen und Machbarkeitsstudien.

Absatz 3 EStG, die auch energetische Gebäudesanierungsmaßnahmen begünstigt (Beispiel 5).

Trotz erheblicher inhaltlicher Überschneidungen benennt der Subventionsbericht die konkurrierenden Förderungen und etwaige Wechselwirkungen bzw. Zielkonflikte nicht.⁶⁴

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2019, anstatt der Einführung einer weiteren Steuervergünstigung die bestehende Finanzhilfe anzupassen⁶⁵, ist der Gesetzgeber nicht nachgekommen. Der Bundesrechnungshof hat zudem auf erhebliche Probleme beim Vollzug der Steuerermäßigung gemäß § 35c EStG hingewiesen, weil beispielsweise Doppelförderungen nicht ausgeschlossen werden können.

Priorisierung anhand von Zielen und Wirkungen weiterhin nicht möglich

Schon in der Vergangenheit hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundesregierung Subventionen nicht anhand ihrer Ziele und Wirkungen vergleicht und priorisiert. Das BMF hatte zugestimmt, dass eine verbesserte Ziel- und Wirkungsorientierung der Priorisierung dienen und dadurch begrenzte Haushaltsmittel zielgerichteter eingesetzt werden können. Es verwies beispielhaft auf die Entwicklung von Bewertungsmethoden zur Klimaschutzwirkung.⁶⁶

Für den 30. Subventionsbericht legte das BMF eine Handreichung vor, um eine einheitliche Bewertung der Klimawirkung aller Subventionen als positiv, neutral oder negativ zu gewährleisten. Zur Ermittlung der THG-Minderung verwies es auf die methodischen Vorgaben im Rahmen der jährlichen Berichte zum KTF an den Haushaltsausschuss. Zugleich schränkte es ein, dass die Anwendung der Methodik für „viele der im Subventionsbericht genannten Subventionen [...] einen unverhältnismäßig hohen Aufwand“ verursache.⁶⁷

In der Folge schreibt die Bundesregierung zwar 113 der 246 Subventionen des 30. Subventionsberichts eine positive Klimawirkung zu.⁶⁸ Davon quantifiziert sie die

⁶⁴ Das Datenblatt zu § 35c EStG im 30. Subventionsbericht führt lediglich abstrakt aus, dass die steuerliche Förderung „in Ergänzung zur existierenden Förderkulisse als weitere Säule der Förderung eingeführt“ wurde, Datenblatt 91, Anlage 2. Weder das Datenblatt zur BEG (Datenblatt 130, Anlage 1) noch das zu § 35a Absatz 3 EStG (Datenblatt 38, Anlage 2) enthalten Hinweise auf die jeweils anderen Förderungen.

⁶⁵ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 22. Oktober 2019, Gz.: VIII 3 - S 2000 (Bericht-Klimasch.P.St).

⁶⁶ Das BMF verwies auf die 12. Spending Review sowie die Ambition, finanzwirksame Maßnahmen – übereinstimmende Ziele vorausgesetzt – auf Basis von Evaluierungen und Wirkungsmessungen vergleichen und priorisieren zu können.

⁶⁷ Demnach zielen viele der im Subventionsbericht genannten Subventionen nicht primär auf eine THG-Minderung (oder einen anderen Beitrag zum Klimaschutz) ab, und es liegen in der Regel keine Erkenntnisse zur THG-Minderung vor, vgl. 30. Subventionsbericht, Randnummer 224.

⁶⁸ 30. Subventionsbericht, Randnummer 228 ff.

Klimawirkung aber nur für 28 Finanzhilfen, weniger als einem Viertel der klimafreundlichen Subventionen.⁶⁹ Wirkungen der Subventionen mit Blick auf andere Ziele beziffert der Subventionsbericht nur in Ausnahmefällen.

5.3 Würdigung

Entgegen ihrem eigenen Anspruch steuert die Bundesregierung ihre **Subventionen nicht übergreifend**. Das scheitert schon an der **stetig steigenden, zu großen Anzahl** der Subventionen: Statt Steuervergünstigungen durch weniger belastende Maßnahmen zu ersetzen, führt der Bund zu bestehenden Finanzhilfen sogar zusätzliche Steuervergünstigungen ein oder führt beide parallel fort. 15 % des Subventionsvolumens entfallen auf rund 200 Subventionen. Aus alledem folgt ein unverhältnismäßig hoher (potenzieller) Steuerungsaufwand sowie eine **inkohärente und unwirtschaftliche Subventionsgewährung – inklusive Zielkonflikten und unerwünschten Wechselwirkungen** zwischen Subventionen.

Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass die Bundesregierung ihre **Subventionen inhaltlich nicht koordiniert**: Denn entgegen ihrem eigenen Bekenntnis zu einer ziel- und wirkungsorientierten Haushaltsführung nutzt und beachtet sie Leitlinien und Subventionsbericht dafür nicht. Ungeachtet der Bedeutung des Ressortprinzips für die Arbeit der Bundesregierung erscheint eine effektive und effiziente Subventionsgewährung ohne weitergehende Instrumente der Koordinierung oder Kontrolle nicht möglich.

In diesem **Spannungsfeld** kann der 30. Subventionsbericht keine Steuerungswirkung entfalten:

- Er **benennt keine Zielkonflikte und Wechselwirkungen** zwischen Subventionen.
- Er kann Subventionen mangels Informationen anhand ihrer Ziele und Wirkungen **nicht vergleichen und priorisieren**. Selbst für das methodisch weit entwickelte Ziel der THG-Minderung – und trotz Fortschritten in der Berichterstattung – quantifiziert die Bundesregierung die Klimawirkung nur für ein Viertel der klimafreundlichen Subventionen. Zu anderen Zielen fehlen größtenteils Aussagen zu (erwarteten) Wirkungen.

Empfehlungen

Die Bundesregierung ist zu einer wirtschaftlichen – und damit zu einer kohärenten – Subventionsgewährung verpflichtet. Damit ihr dies gelingt, muss sie

⁶⁹ Das umfasst 31 % der als klimafreundlich eingestuftten Finanzhilfen. Im Jahr 2024 hatte der Bundesrechnungshof kritisiert, dass der 29. Subventionsbericht nur zu 25 % der als (tendenziell) klimafreundlichen Finanzhilfen Aussagen zu erwarteten oder erreichten THG-Einsparungen enthielt. Vgl. Abschließende Mitteilung an das BMWK über die Prüfung Einhaltung der Subventionspolitischen Leitlinien. Einzelplan 09 sowie Einzelplan 60 (sofern vom Bundesministerium bewirtschaftet) vom 22. Mai 2024, Gz.: III 1 - 0001638.

- die **Anzahl der Subventionen konsequent zurückführen**. Hierzu zählt auch, Steuer-
vergünstigungen nach Möglichkeit in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt
weniger belastende Maßnahmen zu überführen.
- etwaige **Zielkonflikte und (nachteilige) Wechselwirkungen** zwischen Subventionen
nicht nur frühzeitig erkennen, sondern auch möglichst vermeiden.

Um kohärente Subventionen zu gewährleisten, muss die Bundesregierung wirksame **Instrumente der Koordinierung etablieren bzw. stärken**. Der Verweis auf das Ressort-
prinzip genügt nicht.

Entsprechend sollte die Bundesregierung prüfen, wie sie die Leitlinien sowie den Sub-
ventionsbericht – wie von ihr selbst postuliert – als zentrale Instrumente einer ziel- und
wirkungsorientierten Haushaltsführung nutzen kann. Dafür sollte sie den Subventions-
bericht von einer „Zustandsbeschreibung“ zu einem wirksamen Steuerungsinstrument
weiterentwickeln. Subventionen sollte sie stärker anhand der Ziele und Wirkungen dar-
stellen und Zielkonflikte sowie Wechselwirkungen erfassen. Auf dieser Grundlage kann
sie dann

- einzelne Subventionen mit vergleichsweise geringem Ziel- und Wirkungsbeitrag sys-
tematisch erkennen und abschaffen,
- die Subventionslandschaft im Fall von Zielkonflikten und unerwünschten Wechsel-
wirkungen bereinigen und
- im Ergebnis kohärent ausgestalten.

6 Transparenz nicht gewährleistet

Die Subventionsberichte der Bundesregierung sollen insbesondere dazu dienen, dem
Gesetzgeber die notwendigen Informationen für Haushaltsentscheidungen bereitzu-
stellen, z. B. zur Ein-, Fort- oder Rückführung von Subventionen und deren Ausgestal-
tung. Das erfordert nicht nur angemessene Informationen über die Subventionen des
Bundes selbst, sondern auch über weitere Maßnahmen, die für subventionspolitische
Entscheidungen relevant sind. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es auch deutlich wei-
ter gefasste Definitionen von Subventionen als die der Bundesregierung gibt.⁷⁰ Der

⁷⁰ Beispielsweise berücksichtigen die Subventionsbegriffe der World Trade Organization (WTO), der Organisation for
Economic Co-operation and Development (OECD), der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) insbe-
sondere auch externe Effekte. In Deutschland haben das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Natur-
schutz (BfN) diese Begriffe und Ansätze – in Anlehnung an die oben aufgeführten Institutionen – exemplarisch in
mehreren Publikationen aufgegriffen und angewandt, vgl. 30. Subventionsbericht, S. 627 ff.

Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit wiederholt kritisiert, dass der Subventionsbericht den Gesetzgeber nicht ausreichend informiert.

6.1 Abgrenzungsschwierigkeiten bei forschungsbezogenen Subventionen bestehen fort

Nach den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes hatte die Bundesregierung im 29. Subventionsbericht zahlreiche **Finanzhilfen** nicht dargestellt.

Inzwischen hat die Bundesregierung den forschungsbezogenen Subventionsbegriff neu definiert, damit sie Förderaktivitäten im Bereich Forschung einheitlich im Subventionsbericht darstellt, sofern diese entweder Steuervergünstigung oder Finanzhilfe sind. Demnach stellt FuE-Förderung in der Regel keine Subvention dar, denn sie ist langfristig und vorwettbewerblich sowie auf einen gesamtgesellschaftlichen Zweck ausgerichtet und mit hohem Risiko behaftet. Hingegen ist eine FuE-Förderung dann als Subvention zu bewerten, wenn die Stärkung von Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft und ihrer technischen Leistungskraft im Fokus steht. Die Bundesregierung hat Hinweise formuliert, wann dies der Fall ist.⁷¹

In Folge der Neudefinition listet der 30. Subventionsbericht erstmals forschungsbezogene Finanzhilfen als Subventionen. Zugleich entfiel im 30. Subventionsbericht die zuvor als Subvention geführte Forschungszulage. Diese zielt gerade nicht auf eine zeitnahe wirtschaftliche Verwertung ab.

Trotz der Fortschritte in der Berichterstattung bestehen auch bei dem neugefassten forschungsbezogenen Subventionsbegriff Abgrenzungsprobleme. So bleibt z. B. unklar, welche Voraussetzungen alternativ und welche kumulativ vorliegen müssen, um eine Maßnahme als Subvention einzustufen. Entsprechend sind die Subventionsberichte weiterhin unvollständig.

Beispiel 11: Ziviles Luftfahrtforschungsprogramm (LuFo)

Mit dem LuFo fördert das BMW seit mehr als 30 Jahren Forschungs- und Technologievorhaben der zivilen, kommerziellen Luftfahrt. Zwar wies das BMW darauf hin, es fördere nur Vorhaben bis Technologie-Reifegrad (TRL) 6, der Fokus liege somit auf industrieller Forschung und vorwettbewerblicher Entwicklung. Damit stelle das LuFo keine Subvention dar. In seiner jüngsten Förderbekanntmachung führte es jedoch aus, die Entwicklungsergebnisse sollten einen TRL bis Stufe 8 aufweisen. Zudem müsse eine

⁷¹ 30. Subventionsbericht, Anlage 6: Hinweise für Subventionen (Positivkatalog) sind demnach, wenn:

- das Produkt oder Verfahren als Bezugspunkt der Förderung im Wesentlichen festgelegt ist und
- das Ziel der Förderung die Marktentwicklung ist oder
- ein Produktionssystem zum reibungslosen Funktionieren gebracht werden soll oder
- Arbeiten unmittelbar der Markteinführung dienen und
- Technologie-Reifegrade oberhalb Level 6 adressiert sind.

marktnahe Verwertungsperspektive und ein strategischer Mehrwert für die geförderten Unternehmen bestehen.

Die Förderung zielt nicht nur auf eine zeitnahe Markteinführung. Bei einem hohen Anteil der Vorhaben gelingt diese auch.⁷² Obwohl das LuFo damit wesentliche Merkmale einer Subvention erfüllt, erwähnt die Bundesregierung es nicht in ihrem Subventionsbericht.

6.2 Intransparentes Vorgehen bei Steuervergünstigungen und steuerlichen (Sonder-)Regelungen

Aufgrund des eng gefassten Subventionsbegriffs wies die Bundesregierung im 29. Subventionsbericht eine Reihe von Steuervergünstigungen nicht oder nur „informativ“ aus.⁷³ Weitere steuersystematische Regelungen mit Lenkungswirkung (steuerliche Regelungen) und Regelungen außerhalb der ertragsteuerlichen Systematik (steuerliche Sonderregelungen) erfasste der Subventionsbericht nicht.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hatte die Bundesregierung aufgefordert, diese Informationslücken zu schließen. Seine Aufforderung bezieht sich u. a. auf Regelungen,

- die mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen,
- sich an Privathaushalte oder Konsumenten richten und
- eine Lenkungswirkung entfalten.⁷⁴

Dennoch führt die Bundesregierung auch in ihrem 30. Subventionsbericht beispielsweise die aus dem gegenüber Benzin niedrigeren Energiesteuersatz für Dieselkraftstoff resultierende Vergünstigung mit jährlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von 7 Mrd. Euro nicht auf. Ebenso wenig benennt sie verschiedene steuerliche Regelungen mit Lenkungswirkung, wie die Entfernungspauschale mit jährlichen Steuermindereinnahmen des Bundes von 3,4 Mrd. Euro oder die typisierte Dienstwagenbesteuerung mit jährlichen Steuermindereinnahmen des Bundes von 1,3 Mrd. Euro.

Darüber hinaus sparen die Subventionsberichte steuerliche Sonderregelungen aus, die sich zwar nicht aus der Steuerrechtssystematik ergeben, aber als Direktsubventionen die Einnahmen aus den Ertragsteuern mindern. Dies sind beispielsweise die Mobilitätsprämie für geringverdienende Fernpendler (Mobilitätsprämie, §§ 101 bis 109 EStG) mit jährlich veranschlagten Mindereinnahmen für den Bund von 17 Mio. Euro und die

⁷² Abschließende Mitteilung an das BMWF über „Ausgaben für die Forschungsförderung von Technologievorhaben der zivilen Luftfahrt und für klimaneutrales Fliegen“ vom 19. Dezember 2025, Gz.: III 1 - 0001633.

⁷³ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 5. März 2024 zum 29. Subventionsbericht der Bundesregierung, hier Steuervergünstigungen, Gz.: VIII 1 - 0001934.

⁷⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum 30. Subventionsbericht der Bundesregierung; Steuervergünstigungen, Gz.: VIII 1 - 02865.

steuerliche Forschungszulage mit jährlich veranschlagten Mindereinnahmen für den Bund von 1,5 Mrd. Euro.

6.3 Würdigung

Die Bundesregierung informiert den Gesetzgeber auch mit dem 30. Subventionsbericht unzureichend. Trotz Fortschritten in der Berichterstattung stellt sie weiterhin wesentliche Subventionen oder steuerliche (Sonder-)Regelungen nicht dar, obwohl diese für eine angemessene Bewertung und Fortentwicklung der Subventionsgewährung des Bundes bedeutsam sind:

- **Forschungsbezogene Subventionen** kann die Bundesregierung weiterhin nicht klar abgrenzen. Wenn die Bundesregierung eine FuE-Förderung nicht als Subvention bewertet, weist sie diese nicht im Subventionsbericht aus. Das betrifft beispielsweise das LuFo. Eine Übersicht der FuE-Förderung zugunsten von Unternehmen, die keine Subventionen nach der Definition der Bundesregierung darstellen, kann diese Abgrenzungsprobleme transparent machen. Sie sollte auch die Direktsubvention der steuerlichen Forschungszulage umfassen. Diese hat in den vergangenen Jahren zu kontinuierlich gestiegenen Steuermindereinnahmen geführt.
- **Steuerliche (Sonder-)Regelungen**, die mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen, sich an Privathaushalte oder Konsumenten richten und eine Lenkungswirkung entfalten, weist der Subventionsbericht entgegen der Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses weiterhin nicht aus.

Abbildung 7

Subventionsbericht informiert weiterhin unzureichend

Trotz Fortschritten in der Berichterstattung stellt die Bundesregierung weiterhin wesentliche Subventionen oder steuerliche (Sonder-)Regelungen in ihrem Subventionsbericht nicht dar.



Grafik: Bundesrechnungshof.

So enthält die Bundesregierung dem Gesetzgeber im Subventionsbericht allein bei den aufgezeigten Fällen Informationen über Steuermindereinnahmen des Bundes in Höhe von mindestens 13 Mrd. Euro vor. Damit ist sie noch immer weit von ihrem Ziel entfernt, den Gesetzgeber im entscheidungserheblichen Umfang zu informieren.

Empfehlungen

Die Bundesregierung muss den Gesetzgeber über alle Subventionen sowie weitere für subventionspolitische Entscheidungen relevante Maßnahmen informieren. Dafür

- muss sie Subventionen im Sinne des forschungsbezogenen Subventionsbegriffs lückenlos im Subventionsbericht darstellen. Um Abgrenzungsprobleme transparent zu machen, sollte sie zudem prüfen, auch FuE-Förderung – inklusive der Forschungszulage – zugunsten von Unternehmen auszuweisen, die keine Subventionen nach der Definition der Bundesregierung darstellen.
- sollte sie auch über steuerliche (Sonder-)Regelungen informieren, die mittelbar das Wirtschaftsgeschehen beeinflussen, sich an Privathaushalte oder Konsumenten richten und eine Lenkungswirkung entfalten.

Die Darstellung der Maßnahmen, die keine Subventionen im Sinne der Bundesregierung sind, könnte sich – analog zur Anlage 3 des 30. Subventionsberichts – auf wenige Parameter beschränken, u. a. die Auswirkungen auf öffentliche Haushalte. Dies trägt – bei überschaubarem Aufwand – zu einer Vervollständigung der Informationsgrundlage für subventions- und förderpolitische Entscheidungen bei.

7 Stellungnahme der betroffenen Ressorts und Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Die von dem Bericht des Bundesrechnungshofes betroffenen Ressorts haben in ihren Stellungnahmen auf ihre Hinweise aus früheren Prüfungs- und Beratungsverfahren des Bundesrechnungshofes verwiesen. Das BMF hat zudem bekräftigt, dass die Leitlinien als Selbstverpflichtung der Bundesregierung bei jeder Neueinführung oder Änderung von Subventionen berücksichtigt werden sollten. Zugleich sei nach dem Ressortprinzip jedes Ressort für seine Fachpolitik verantwortlich, das BMF habe keine Weisungskompetenz. Es hat zugesagt, die Leitlinien im Hinblick auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu überprüfen. Es hat auf die Vereinbarung der Bundesregierung hingewiesen, im Zuge der Haushaltsaufstellung 2027 Subventionen abzubauen.

Die Ressorts haben die Kritik des Bundesrechnungshofes mit ihren Ausführungen nicht ausgeräumt. Der Bundesrechnungshof hat Hinweise der Ressorts in früheren Prüfungs- und Beratungsverfahren in seinem Bericht berücksichtigt. Die Einhaltung der

Leitlinien durch alle Ressorts ist – unabhängig vom Ressortprinzip – seit langem überfällig. Nach den Ankündigungen des BMF, die Leitlinien überprüfen und Subventionen im Haushaltsaufstellungsverfahren abbauen zu wollen, bleibt abzuwarten, inwieweit diese tatsächlich umgesetzt werden.

8 Fazit: Enormes Einsparpotenzial nutzen

Trotz der schwierigen Finanzlage des Bundes und der von der Bundesregierung geplanten Rekordverschuldung ist die Zahl der Subventionen stetig gestiegen. So hat sich das Subventionsvolumen des Bundes seit dem Jahr 2019 fast verdreifacht. Dabei sind zahlreiche Steuervergünstigungen und weitere Sonderregelungen noch nicht einmal berücksichtigt.

Diese enorm expansive Subventionsgewährung läuft dem Konsolidierungsbedarf des Bundes zuwider, verstärkt die Schuldendynamik und engt den finanziellen Handlungsspielraum noch weiter ein. Zugleich widerspricht sie im Einzelfall und insgesamt sowohl den haushaltsrechtlichen Anforderungen als auch den Leitlinien der Bundesregierung:

- **Zahlreiche Subventionen sind nicht notwendig, unwirksam oder sogar (klima-)schädlich.** Bei vielen weiteren ist die **Wirkung unklar**. Trotzdem führt die Bundesregierung diese Subventionen in der Regel fort sowie weitere mit den gleichen Mängeln ein (Nummer 3).
- Viele Subventionen stellen faktisch **Dauerförderungen** dar, neue Subventionen belasten die Bundesfinanzen in der Regel **zusätzlich** (Nummer 4).
- Die Bundesregierung steuert ihre **Subventionen** nicht übergreifend: Manche Subventionen laufen einander zuwider. Die Bundesregierung vergleicht und priorisiert Subventionen nicht anhand ihrer Ziele und Wirkungen. Der Subventionsbericht ist kein wirksames Steuerungsinstrument (Nummer 5).
- Die Bundesregierung **informiert** den Gesetzgeber weiterhin **unzureichend**. Trotz Fortschritten stellt sie weiterhin wesentliche Subventionen oder steuerliche (Sonder-)Regelungen nicht dar (Nummer 6).

Diese Feststellungen verdeutlichen: Der von der Bundesregierung wiederholt angekündigte Subventionsabbau scheitert nicht an mangelnden Erkenntnissen, sondern **primär am Willen zur Umsetzung**. Obwohl viele Defizite seit Jahren bekannt sind, bestehen diese unverändert.

Die Bundesregierung sollte ihre Ankündigung nun in die Tat umsetzen und die Subventionen in Anzahl und Volumen konsequent zurückführen. Das **Einsparpotenzial ist enorm:**

- Allein belegt unwirksame oder klimaschädliche Steuervergünstigungen summieren sich auf rund 17 Mrd. Euro im Jahr (siehe Nummer 3).
- Bei Finanzhilfen liegen zwar keine vergleichbaren querschnittlichen Erkenntnisse vor. Jedoch geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Bundesregierung das rechnerische Einsparpotenzial von mehr als 35 Mrd. Euro in erheblichem Umfang heben könnte (vgl. Nummer 5).

Damit kann der Bund das **Subventionsvolumen schrittweise halbieren**. Wären die Empfehlungen der Gutachter und des Bundesrechnungshofes beizeiten aufgegriffen worden, hätte sich über einen Betrachtungszeitraum von mehreren Jahren ein dreistelliger Milliardenbetrag einsparen lassen.

Gerade weil ein Abbau von Subventionen dazu führt, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen auf gewohnte Vorteile verzichten müssen, sollte die Bundesregierung ihr Handeln konsequent an den haushaltsrechtlichen Vorgaben orientieren: Subventionen sind nachvollziehbar anhand ihrer Ziele und Wirkungen zu priorisieren. Der Subventionsabbau ist transparent zu begründen und so auszugestalten, dass die Betroffenen sich darauf einstellen können. Dies erhöht die Akzeptanz seitens der Betroffenen.

Ehmann

Korn

Schmidt-Wegner

Fuhs

Dr. Dingendorf

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.