



LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN

Deutschland

Michael Thöne
Christian von Haldenwang

Oktober 2026

Das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) wird vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages sowie als Mitglied der Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft vom Land NRW institutionell gefördert.

Zitationsvorschlag:

Thöne, M., & von Haldenwang, C. (2026). *Länderbericht zu Steuervergünstigungen: Deutschland*. German Institute of Development and Sustainability (IDOS) und Council on Economic Policies (CEP). <https://doi.org/10.23661/cr4.2026>

Disclaimer:

Die in dieser Publikation dargelegten Analysen sind die der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten oder Richtlinien des German Institute of Development and Sustainability (IDOS) und des Council on Economic Policies (CEP) wider.



Sofern nicht anders angegeben, ist der Inhalt dieser Publikation unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International Licence lizenziert. Es ist erlaubt, dieses Werk zu vervielfältigen, zu verbreiten und zu bearbeiten, solange das German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH, der Council on Economic Policies (CEP) und die Autoren genannt werden.

DOI: <https://doi.org/10.23661/cr4.2026>

© German Institute of Development and Sustainability (IDOS) gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

E-Mail: publications@idos-research.de

<https://www.idos-research.de>



Autoren

Michael Thöne ist Geschäftsführender Direktor/CEO des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

Christian von Haldenwang ist Senior Researcher und Projektleiter am German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Er ist außerdem Mitbegründer und Co-Direktor des [Tax Expenditures Lab](#), das die Global Tax Expenditures Database (GTED) und den Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI) betreibt.

Danksagungen

Dieser Bericht ist Teil einer Reihe von [Länderberichten zu Steuervergünstigungen \(Tax Expenditure Country Reports, TECRs\)](#), herausgegeben von Agustin Redonda, Senior Fellow beim Council on Economic Policies (CEP), und Christian von Haldenwang, Senior Researcher am German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Alexander Barkawi (CEP Direktor) sowie Flurim Aliu und Sofia Berg (CEP Fellows) haben zusätzliches Feedback gegeben und wertvolle Unterstützung bei der Erstellung des Berichts geleistet. Pepa Echanove (CEP), Katharina Schaarschmidt und Cornelia Hornschild (IDOS) haben zur Formatierung und Bearbeitung des Dokuments beigetragen.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	4
Zusammenfassung	5
Deutschland im Überblick (2025)	8
Kennzahlen zu Steuervergünstigungen (2025).....	9
Governance und institutionelle Grundlagen	10
Berichterstattung über Steuervergünstigungen	12
Global Tax Expenditures Transparency Index	19
Referenzsystem.....	20
Mindereinnahmen.....	24
Umwelt- und klimabezogene Steuervergünstigungen	28
Evaluierung	32
Politische Ökonomie und Reform	36
Literaturverzeichnis.....	38
Anhang	41

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BRH	Bundesrechnungshof
ETE	Umweltbezogene Steuervergünstigung (<i>environmental tax expenditure</i>)
GTED	Global Tax Expenditures Database
GTETI	Global Tax Expenditures Transparency Index
LPG	Flüssiggas (liquefied petroleum gas)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
TECR	Länderbericht zu Steuervergünstigungen (<i>Tax Expenditure Country Report</i>)
UBA	Umweltbundesamt
USD/\$	US-Dollar
WTO	Welthandelsorganisation (<i>World Trade Organization</i>)
ZEW	Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Zusammenfassung

Steuervergünstigungen (englisch: *tax expenditures*) machen in Deutschland einen erheblichen Teil der Staatsausgaben aus und beliefen sich im Jahr 2026 auf 1,7 Prozent des BIP. In den letzten zehn Jahren lagen die von der Bundesregierung berichteten Mindereinnahmen durchweg unter 2 Prozent des BIP und damit unter dem globalen Durchschnitt von 4,0 Prozent (vgl. Redonda, von Haldenwang & Aliu, 2026). Die meisten Nachbarländer Deutschlands verzeichnen höhere Mindereinnahmen aufgrund von Steuervergünstigungen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die offizielle Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland unvollständig ist, wie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) selbst regelmäßig feststellt.

In jüngerer Zeit lassen sich Veränderungen bei der Nutzung von Steuervergünstigungen vor allem auf drei Gründe zurückführen: Erstens werden sie als kurzfristig wirksame Maßnahmen zur Krisenbewältigung eingesetzt, hauptsächlich im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, dem russischen Krieg gegen die Ukraine und dem Krieg zwischen den USA und dem Iran. Zweitens dienen sie der Förderung des Übergangs zu einem CO₂-neutralen Energiesystem, einschließlich der Bereiche Wohnen, Verkehr und verarbeitendes Gewerbe. Drittens werden sie gewährt, um Wachstum zu fördern bzw. hohe Energiekosten auszugleichen.

Seit 1967 berichtet Deutschland über Steuervergünstigungen und direkte Subventionen auf der Grundlage des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft („Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“). Die Berichterstattung umfasst alle Bestimmungen, die ein wirtschaftliches Ziel verfolgen. Der „Subventionsbericht“ wird dem Bundestag alle zwei Jahre vorgelegt; der jüngste Bericht (Nr. 30) wurde im September 2025 veröffentlicht (BMF, 2025). Laut Gesetz soll der Bericht dem Bundestag „zusammen“ mit dem Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt für das kommende Jahr vorgelegt werden, doch in der Regel folgt der Bericht dem Haushaltsentwurf um mehrere Wochen, manchmal auch Monate.

Wie in den Jahren zuvor enthält der 30. Subventionsbericht zwei Listen von Steuervergünstigungen. Die eine („Anlage 2“) umfasst 107 steuerliche Sonderregelungen, die unter die Berichtspflicht nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz fallen. Die andere („Anlage 3“) listet 52 „subventionsähnliche Tatbestände“ auf, die zu Mindereinnahmen führen, jedoch als solche nicht unter die Berichtspflicht des Subventionsberichts fallen. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Listen ist nicht durchgängig konsistent. Zudem werden die Einnahmenverluste nicht vollständig ausgewiesen. Nur für 72 der 107 in Anlage 2 und 18 der 52 in Anlage 3 aufgeführten Regelungen liegen Schätzungen zu den damit einhergehenden Mindereinnahmen vor. Auf der Grundlage des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung für 2027 belaufen sich die quantifizierten Steuervergünstigungen der Anlagen 2 und 3 im Jahr 2026 auf insgesamt 76,5 Milliarden Euro, nach 74,3 Milliarden Euro im Jahr 2025.

Die Maßnahmen in Anlage 2 werden sehr detailliert dargestellt, jede mit einem eigenen Datenblatt. Diese Berichtspraxis hat Deutschland eine relativ hohe Punktzahl im Global Tax Expenditures Transparency Index eingebracht. Dort nimmt es Platz 6 von 116 bewerteten Ländern ein (Redonda et al., 2026). Im Gegensatz dazu werden die Regelungen der Anlage 3 in einer einzigen Liste mit deutlich weniger Informationen dargestellt. Zudem werden zahlreiche Regelungen, die faktisch steuerliche Vergünstigungen sind, überhaupt nicht ausgewiesen. Infolgedessen ist es für politische Entscheidungsträger und die breite Öffentlichkeit nahezu unmöglich, sich einen vollständigen Überblick über alle bestehenden Steuervergünstigungen, ihre fiskalischen Kosten und ihre Wirkungen zu verschaffen.

Die uneinheitliche Berichterstattung ist zum Teil auf das Fehlen eines klar definierten steuerlichen Referenzsystems zurückzuführen, was die Identifizierung von Steuervergünstigungen und die Schätzung der entgangenen Einnahmen erschwert. Die Kriterien, anhand derer entschieden wird, ob eine bestimmte Regelung eine Steuervergünstigung oder Teil des steuerlichen Referenzsystems ist, sind nicht immer klar. So sind beispielsweise niedrigere Umsatzsteuersätze für Lebensmittel Teil des deutschen Referenzsystems und werden nicht ausgewiesen, während niedrigere Umsatzsteuersätze für kulturelle Aktivitäten als Steuervergünstigung gelten.

Die 2006 beschlossenen und 2015 geänderten subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung verlangen eine regelmäßige Evaluierung aller Subventionen. Vor diesem Hintergrund wurden für Steuervergünstigungen vom BMF zwei große Evaluierungsrunden in Auftrag gegeben. Die erste Runde in den Jahren 2007–2009 orientierte sich an den 20 größten im Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen. Insgesamt führten diese Vergünstigungen zu Mindereinnahmen in Höhe von 18,1 Milliarden Euro im Jahr (Thöne et al., 2009). Nach unserem Kenntnisstand handelte es sich damals um die größte Evaluierung von Steuervergünstigungen, die weltweit jemals durchgeführt wurde. Zehn Jahre später, von 2017 bis 2019, wurde eine zweite Evaluierungsrunde durchgeführt, die die zwanzig nächstgrößten Steuervergünstigungen sowie mehrere eng damit verbundene, kleinere Tatbestände abdeckte. Insgesamt wurden in dieser Runde 33 Maßnahmen mit Mindereinnahmen von zusammen 7,4 Milliarden Euro im Jahr überprüft (Thöne & Gerhards, 2019).

Doch selbst mit diesen beiden großen Evaluierungsrunden hat die Bundesregierung die Grundsätze, auf die sie sich verpflichtet hat, nicht vollständig erfüllt. So wurden 50 der 107 in Anlage 2 des 30. Subventionsberichts aufgeführten Steuervergünstigungen noch nie evaluiert. Sie machen mehr als ein Drittel (35,5 Prozent) der entgangenen Einnahmen aus. Dieser Anteil steigt auf 65,4 Prozent, wenn die in Anlage 3 des Berichts aufgeführten Steuerregeln einbezogen werden, da diese Vergünstigungen keiner Evaluierungsvorgabe unterliegen. Hinzu kommt, dass nur 17 von 107 Steuervergünstigungen befristet sind und nur bei zwei Maßnahmen die Unterstützung degressiv gewährt wird, also im Laufe der Zeit abnimmt.

Steuervergünstigungen spielen eine wichtige Rolle in der deutschen Umwelt- und Klimapolitik. Einerseits werden sie als ökologische Fördermaßnahmen (*environmental tax expenditures*, ETEs) eingesetzt, um Umweltschutz und Klimapolitik voranzutreiben, vor allem in den Bereichen Mobilität, Energie und Wärmeversorgung. Die Einnahmeausfälle durch ETEs belaufen sich im Jahr 2026 auf 5,8 Milliarden Euro. Andererseits sind Steuervergünstigungen die vorherrschende Form umweltschädlicher Subventionen. Laut einem vom Umweltbundesamt (UBA) veröffentlichten Bericht führten diese im Jahr 2018 zu Mindereinnahmen in Höhe von 48,4 Milliarden Euro (Burger & Bretschneider, 2021). Ein neuer, von der Bertelsmann Stiftung veröffentlichter Bericht konzentriert sich gezielt auf klimaschädliche Subventionen (Fiedler et al., 2026). Er zeigt, dass die in diese Kategorie fallenden Steuervergünstigungen im Jahr 2024 zu Mindereinnahmen in Höhe von 47,3 Milliarden Euro geführt haben, darunter 18,2 Milliarden Euro, die als lediglich „teilweise klimaschädlich“ eingestuft werden.

Nachhaltigkeit wurde im Jahr 2015 als zusätzliche Dimension in die Subventionsberichterstattung aufgenommen und im Einklang mit dem gängigen Verständnis der globalen Nachhaltigkeitsziele als breites Konzept definiert, das wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Erhaltung natürlicher Ressourcen und den sozialen Zusammenhalt aus einer langfristigen Entwicklungsperspektive umfasst. Dies bedeutet aber auch, dass die Bewertungsergebnisse sehr unterschiedliche Aspekte widerspiegeln können, nicht nur umwelt- oder klimabezogene. Tatsäch-

lich listet der 30. Subventionsbericht 15 Fälle auf, in denen Steuervergünstigungen den Erhalt natürlicher Ressourcen unterstützen sollen, gegenüber 36 Fällen, in denen der soziale Zusammenhalt im Vordergrund steht, und 93 Maßnahmen, die auf wirtschaftliche Nachhaltigkeit abzielen (BMF, 2025, S. 52).

Insgesamt hat Deutschland die Reform seiner Steuervergünstigungen nur zögerlich vorangetrieben. Als wiederkehrende Feststellung hebt der Bundesrechnungshof hervor, dass die Regierung zu wenig unternommen hat, um die Empfehlungen aus den verschiedenen Evaluierungen seit 2009 umzusetzen. Vor diesem Hintergrund erscheinen drei Maßnahmen besonders relevant. Erstens muss die Bundesregierung bestehende Unklarheiten hinsichtlich des Referenzsteuersystems beseitigen. Eine umfassende Bestandsaufnahme würde es erlauben, festzustellen, welche Bestimmungen als „strukturelle“ Bestandteile des Referenzsystems einzustufen sind und welche „nicht-strukturell“ sind, somit als Steuervergünstigungen gelten und in künftigen Berichten ausgewiesen werden müssen. Mittelfristig könnte dies dazu führen, dass die Berichterstattung über Steuervergünstigungen nicht mehr ausschließlich im Kontext wirtschaftlicher Zielsetzungen erfolgt, sondern auch soziale und andere politische Ziele einbezieht. Im Einklang mit internationalen Standards der Berichterstattung sollte die Bundesregierung – zweitens – auch vorsehen, dass Berichte über Steuervergünstigungen als fester Bestandteil des jährlichen Haushaltsplans dem Parlament vorgelegt und von diesem verabschiedet werden. Darüber hinaus sollten – drittens – klare Evaluierungsvorgaben mit regelmäßigen Intervallen und breiter Abdeckung formuliert und dann auch tatsächlich umgesetzt werden.



Deutschland im Überblick (2025)



Bevölkerung

83,5

(in Millionen)

BIP

4.530 EUR

5.052 \$
(in Milliarden)

BIP pro Kopf

54,2 EUR

61,3 \$
(in Tausend)

40,9 %

(des BIP)

Steuern und Abgaben
insgesamt

14,7 %

(des BIP)

Ausgaben auf
Bundesebene

63,5 %

(des BIP)

Staatsverschuldung

STEUERSTRUKTUR

Steuern werden für den Bund, die 16 Länder und die 10.747 Städte und Gemeinden erhoben. Die wichtigsten Steuern sind als Gemeinschaftsteuern ausgestaltet, deren Einnahmen mehreren Ebenen zufließen. Während die Steuerverwaltung größtenteils von den Ländern wahrgenommen wird, liegt die Gesetzgebung für fast alle Steuern in der Zuständigkeit des Bundesparlaments. So werden auch die Steuervergünstigungen zentral beschlossen, jedoch häufig gemeinsam finanziert.

Nettoeinnahmen aus Steuern, 2025

Steuerart	Mrd. EUR	Mrd. USD	In Prozent der Gesamtsumme
Einkommensteuer	409,9	463,2	22,6 %
Körperschaftsteuer	115,6	130,7	6,4 %
Umsatzsteuer	310,2	350,6	17,1 %
Sonstige indirekte Steuern	107,3	121,2	5,9 %
Grund- und Erbschaftsteuern	46,9	53,0	2,6 %
Sozialabgaben	823,1	930,2	45,4 %
Steuern und Beiträge insgesamt	1.812,9	2.048,9	100,0 %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2026), eigene Berechnungen



Kennzahlen zu Steuervergünstigungen (2025)

Zweijährliche

Berichterstattung seit

1967

159

Berichtete
Steuervergünstigungen

74,3 EUR

83,0 \$

Gesamte Mindereinnahmen
(in Milliarden)

1,6 %

Mindereinnahmen
in % des BIP

4,0 %

Mindereinnahmen
in % der öffentlichen
Gesamteinnahmen

3,2 %

Mindereinnahmen
in % der öffentlichen
Ausgaben

Quelle: BMF (2025); <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/Gesamtplan-und-Uebersichten.pdf> (abgerufen am 1. September 2026)



Governance und institutionelle Grundlagen

Die Bundesregierung berichtet seit 1967 auf Grundlage des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft über Steuervergünstigungen und direkte Subventionen. Die Berichterstattung umfasst alle Regelungen, die ein wirtschaftliches Ziel verfolgen – sei es die Erhaltung bestimmter Wirtschaftszweige, die Unterstützung von Strukturwandel, die Förderung der Produktivität bestimmter Sektoren oder die indirekte Unterstützung der Wirtschaft, beispielsweise durch spezifische Konsumanreize. Die Bundesregierung versteht unter Steuervergünstigungen spezifische Abweichungen vom regulären Steuersystem, die zu geringeren Steuereinnahmen für den öffentlichen Sektor führen. Sie gelten als Steuervergünstigungen im Sinne des Subventionsberichts, wenn sie mittel- oder unmittelbar wirkende Begünstigungen einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft bzw. direkte Vorteile für die Wirtschaft insgesamt bewirken. Der offizielle Subventionsbericht erscheint alle zwei Jahre; der jüngste (Nr. 30) wurde im September 2025 veröffentlicht (BMF, 2025).

Neue Bestimmungen

In den letzten Jahren gab es zahlreiche Änderungen bei den deutschen Steuervergünstigungen. Hierfür waren vor allem drei Gründe ausschlaggebend. Erstens wurden (und werden) Steuervergünstigungen zur Krisenbewältigung eingesetzt, hauptsächlich im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie, dem russischen Krieg gegen die Ukraine und dem Krieg im Iran. So wurde beispielsweise zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie von Juli 2020 bis Dezember 2023 ein ermäßigter Umsatzsteuersatz für Restaurant- und Verpflegungsdienstleistungen gewährt, der dann von der aktuellen Regierung im Januar 2026 als Dauerregelung wieder eingeführt wurde. Vor kurzem wurde als Reaktion auf die Energiepreissteigerungen infolge des Krieges zwischen den USA und dem Iran im Mai und Juni 2026 sowie erneut für Oktober bis Dezember 2026 eine Senkung der Energiesteuer für Treibstoffe eingeführt, die – zusammen mit automatisch geringerer Umsatzsteuer – zu einer 17-Cent-Entlastung führt. Ein ebenfalls zur Krisenbekämpfung gemachter Vorschlag – eine steuerfreie Gehaltszulage in Höhe von 1.000 Euro, die Unternehmen der Privatwirtschaft ihren Beschäftigten freiwillig hätten zahlen können – wurde im April 2026 vom Bundestag verabschiedet, fand aber keine Zustimmung im Bundesrat.

Zweitens wurden Steuervergünstigungen genutzt, um den Übergang des deutschen Energiesystems – einschließlich der Bereiche Wohnen, Verkehr und verarbeitendes Gewerbe – zur Klimaneutralität zu fördern. Diese werden im Folgenden im Abschnitt über umwelt- und klimabezogene Steuervergünstigungen näher erläutert. Eine wichtige Rolle in diesem Zusammenhang spielen Befreiungen oder ermäßigte Sätze bei Energie- und Stromsteuern, die im Rahmen der ökologischen Steuerreform ursprünglich eingeführt wurden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des verarbeitenden Gewerbes zu sichern.

Drittens werden Steuervergünstigungen eingesetzt, um das Wachstum zu fördern oder hohe Energiekosten auszugleichen. So sieht beispielsweise eine neu (wieder) eingeführte Steuervergünstigung die beschleunigte Abschreibung von beweglichen Vermögensgegenständen vor, die nach dem 30. Juni 2025 und vor dem 1. Januar 2028 erworben oder hergestellt wurden, und zwar mit dem Dreifachen der linearen Abschreibungsrate und maximal 30 Prozent pro Jahr (BMF, 2025). Andere Maßnahmen zielen auf bestimmte Wirtschaftssektoren ab, etwa die partielle Steuerrückerstattung für in der Land- und Forstwirtschaft verwendeten Dieselmotorkraftstoff. Die Agrardiesel-Vergünstigung wurde von der Vorgängerregierung schrittweise reduziert; von der aktuellen Bundesregierung wurde die Subvention ab Januar 2026 wieder auf das hergebrachte Niveau angehoben.

Monitoring und Aufsicht

Steuervergünstigungen werden vom BMF, vom Deutschen Bundestag (mehrere Ausschüsse) und vom Bundesrechnungshof (BRH) überwacht. Als Reaktion auf den Subventionsbericht der Bundesregierung (siehe folgenden Unterabschnitt) erstellt der BRH alle zwei Jahre einen spezifischen Bericht über Steuervergünstigungen für den Rechnungsprüfungsausschuss des Bundestags, zuletzt im Juni 2026 (BRH, 2026a). Darüber hinaus veröffentlicht der BRH Berichte zu Steuervergünstigungen im Zusammenhang mit bestimmten Steuern, wie beispielsweise zur Umsatzsteuer (BRH, 2022), zur sogenannten Tonnagesteuer (BRH, 2024) oder zur Kfz-Steuer (BRH, 2025a). Zusätzlich werden „Sonderberichte“ herausgegeben, um bestimmte Themen in den Fokus zu rücken. So befasst sich beispielsweise ein Sonderbericht aus dem Jahr 2025 mit Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis des Staates, wobei Steuervergünstigungen eine zentrale Rolle spielen (BRH, 2025b). Ein Sonderbericht vom Juli 2026 zeigt, dass sich das Volumen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zwischen 2019 und 2026 verdreifacht hat (BRH, 2026b) und dass ein „enormes Potenzial“ für Haushaltseinsparungen ungenutzt bleibt. Ein ständiges Element dieser Berichte ist die Feststellung, dass die Regierung den vom Bundestag oder vom BRH selbst formulierten Schlussfolgerungen und Empfehlungen nicht nachgekommen ist.

Berichterstattung über Steuervergünstigungen

Der Subventionsbericht der Bundesregierung wird alle zwei Jahre (in der Regel in den ungeraden Jahren) vom BMF erstellt. Laut Gesetz sollte der Bericht dem Bundestag „zusammen“ mit dem Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt des betreffenden Jahres vorgelegt werden, doch diese Vorschrift wird nicht strikt eingehalten. In der Regel folgt der Bericht dem Haushaltsentwurf um mehrere Wochen, manchmal auch Monate. Als Bericht der Bundesregierung wird er vom BMF erstellt, jedoch vom Bundeskabinett beschlossen, wo nach dem Kollegialitätsprinzip Entscheidungen in der Regel im Konsens getroffen werden. Jeder Subventionsbericht umfasst vier Jahre, von $x-2$ bis $x+1$, wobei „ x “ das Jahr der Veröffentlichung und „ $x+1$ “ das Jahr ist, für das der Haushaltsentwurf vorgelegt wird. Somit umfasst der 30. Subventionsbericht von 2025 die Jahre 2023 bis 2026. Die ersten beiden Jahre basieren auf tatsächlichen Haushaltszahlen. Für das dritte Jahr werden Prognosen auf der Grundlage des aktuellen Haushalts ausgewiesen, während die Schätzungen für das vierte Jahr auf dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung beruhen.

Obwohl der Subventionsbericht ein Dokument der Bundesregierung ist, enthält er Angaben zu Steuervergünstigungen auf Bundesebene, Länderebene und zu den beiden wichtigsten kommunalen Steuern: Gewerbesteuer (eine kommunale Steuer auf Unternehmensgewinne) und Grundsteuer. Da die meisten wichtigen Steuern in Deutschland zwischen diesen drei Ebenen aufgeteilt werden, führen viele Steuervergünstigungen zu Mindereinnahmen für mehr als eine dieser Ebenen. So werden beispielsweise die beiden größten deutschen Steuern, die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer, zwischen allen drei Ebenen aufgeteilt. Der Subventionsbericht enthält für jede Steuervergünstigung zwei Zahlen: den gesamten Einnahmeausfall für das jeweilige Jahr und den damit verbundenen Einnahmeausfall nur für den Bundeshaushalt. Er umfasst auch Vergünstigungen, die den Bundeshaushalt überhaupt nicht betreffen. Die umfangreichste Steuervergünstigung in den jüngsten Subventionsberichten betrifft mit 8,8 Milliarden Mindereinnahmen für das Jahr 2026 die Erbschaftsteuer, die ausschließlich den Ländern zufließt (BMF, 2025).

Diese breite Erfassung von Steuervergünstigungen ergibt sich aus der deutschen Gesetzgebung. Nahezu alle Steuergesetze werden vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats, der die Länder vertritt, verabschiedet. Daher werden Maßnahmen, die zu Mindereinnahmen auf subnationaler Ebene führen, ebenfalls auf Bundesebene beschlossen – und folglich im Subventionsbericht erfasst. Steuervergünstigungen, die auf Landes- oder kommunaler Ebene beschlossen werden, wie beispielsweise für die Zweitwohnungsteuer, werden in dem Bericht nicht erfasst. Ab 2025 wird die kommunale Grundsteuer nicht mehr nach einem Bundesgesetz, sondern nach den Gesetzen der 16 Länder erhoben. Daher werden Steuervergünstigungen für diese Steuer nicht mehr im Bundesbericht ausgewiesen.

Der Bericht für 2025 listet insgesamt 107 Steuervergünstigungen mit wirtschaftlichem Ziel auf, die im Jahr 2026 zu Mindereinnahmen in Höhe von 39,7 Milliarden Euro führen, wovon 19,2 Milliarden Euro vom Bund getragen werden. Eine zusätzliche Liste von 52 „sonstigen steuerlichen Regelungen“, die nicht als Subventionen im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gelten, ist in der Anlage 3 des Berichts veröffentlicht. Die erwarteten Einnahmeausfälle belaufen sich hier auf insgesamt 36,8 Milliarden Euro (18,4 Milliarden Euro auf Bundesebene).

im Jahr 2026. Insgesamt summieren sich diese quantifizierten Steuervergünstigungen 2026 somit auf 76,5 Milliarden Euro (nach 74,3 Milliarden Euro im Jahr 2025).¹

Einige der in Anlage 3 aufgeführten steuerlichen Sonderregelungen können als strukturelle Bestimmungen angesehen werden, die sicherstellen sollen, dass die jeweiligen Steuern ihren beabsichtigten Zweck erfüllen können. So sind beispielsweise politische Parteien, Gewerkschaften, Sozialversicherungsträger und andere Einrichtungen, die dem Gemeinwohl dienen, ausdrücklich von der Körperschaftsteuer befreit. Diese Befreiungen sollen gewährleisten, dass gemeinnützige Organisationen nicht einer Steuer auf Unternehmensgewinne unterliegen.²

Auch wenn sie möglicherweise nicht als Subventionen im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gelten, handelt es sich bei den meisten Regelungen in Anlage 3 um „typische“ Steuervergünstigungen, die für das Funktionieren der betreffenden Steuer (oder des Steuersystems) nicht erforderlich sind und erkennbaren politischen Zielen im Zusammenhang mit sozialer Fürsorge, Philanthropie, kulturellen und religiösen Aktivitäten oder der Vereinfachung der Verwaltung folgen.

Die Abgrenzung zwischen den Anlagen 2 und 3 des Subventionsberichts ist nicht ganz einfach. Im 20. Subventionsbericht aus dem Jahr 2006 bemühte sich die Regierung, diese Frage zu klären (BMF, 2006): Maßnahmen, die direkt oder indirekt „einen abgrenzbaren Teilbereich/Sektor der Wirtschaft“ begünstigen, werden als Steuervergünstigungen eingestuft und in der Anlage 2 des Berichts gelistet. Gleiches gilt für Maßnahmen, die der gesamten Wirtschaft *direkt* zugutekommen. Dagegen gelten Bestimmungen, die die Wirtschaft *indirekt* fördern oder über den wirtschaftlichen Bereich hinausgehende Ziele verfolgen, nicht als Steuervergünstigungen im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes und werden daher der Anlage 3 zugeordnet. Dies lässt nach wie vor erheblichen Ermessensspielraum, zumal die Unterscheidung zwischen „direkt“ und „indirekt“ nicht erläutert oder mit Beispielen illustriert wird. So wird beispielsweise der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 Prozent für Kultur- und Unterhaltungsdienstleistungen privater Unternehmen in Anlage 2 als Subvention aufgeführt. Dieselben Dienstleistungen, die jedoch von öffentlichen Einrichtungen wie öffentlichen Theatern, Opernhäusern und Orchestern erbracht werden, sind vollständig von der Umsatzsteuer befreit. Dennoch wird diese Steuervergünstigung in Anlage 3 unter den Nicht-Subventionen ausgewiesen.

Manchmal werden Steuervergünstigungen sogar vollständig aus dem Bericht entfernt, ohne dass sie abgeschafft wurden. Im Jahr 2020 führte Deutschland eine Forschungszulage ein, die von vielen Experten seit langem gefordert worden war. Im 29. Bericht von 2023 beliefen sich die mit dieser in Anlage 2 aufgeführten Regelung verbundenen Mindereinnahmen auf geschätzte 1,1 Milliarden Euro, womit sie die zehntgrößte Steuervergünstigung darstellte. Aus dem jüngsten 30. Bericht von 2025 wurde diese Maßnahme jedoch vollständig entfernt. Hierzu wird im Bericht angemerkt: „Über die Ausgaben des Bundes im gesamten Bereich der Forschung und Entwicklung (FuE) berichtet die Bundesregierung in anderen Berichten“ (BMF, 2025, S. 35).

¹ Die genannten Zahlen stimmen nicht exakt mit denen im Subventionsbericht überein, sondern basieren auch auf dem Haushaltsentwurf 2027 der Bundesregierung. Jeder Haushaltsentwurf enthält eine aktuelle Schätzung der Einnahmeausfälle für die 20 größten Steuervergünstigungen, die in Anlage 2 bzw. Anlage 3 mit einer Schätzung aufgeführt sind. Anhand des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung für 2027 haben wir die Schätzungen für das laufende Jahr 2026 aktualisiert. Für Anlage 2 basieren 56 Prozent des Volumens auf aktualisierten Schätzungen. Anlage 3 ist vollständig aktualisiert (100 Prozent), da weniger als 20 der in dieser Anlage gelisteten Tatbestände überhaupt quantifiziert sind. Siehe <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/Gesamtplan-und-Uebersichten.pdf> (abgerufen am 1. September 2026).

² Diese Befreiungen sind zwar in Anlage 3 (Nummer 13–24) des Subventionsberichts aufgeführt, enthalten allerdings keine Schätzungen der jeweiligen Mindereinnahmen.

Tatsächlich deckt die deutsche Berichterstattung mit den beiden Anlagen nur einen Teil der verwendeten Steuervergünstigungen ab, wie in allen Subventionsberichten regelmäßig erwähnt wird (siehe beispielsweise Anlage 6 in BMF, 2025). So werden die Mindereinnahmen durch den oben genannten Freibetrag und die Steuersatzermäßigung bei der Erbschaftsteuer (8,8 Milliarden Euro im Jahr 2026) von der Umsatzsteuerbefreiung für Gesundheitsdienstleistungen, Krankenhäuser und Pflege in den Schatten gestellt, die zu prognostizierten Mindereinnahmen in Höhe von 23,8 Milliarden Euro im Jahr 2026 führt, jedoch nur in Anlage 3 des Subventionsberichts aufgeführt ist. Selbst die Einbeziehung aller 52 in der Anlage 3 aufgeführten Regelungen liefert kein vollständiges Bild: Die viel diskutierte (und umweltschädliche) Entfernungspauschale wird z. B. im Subventionsbericht überhaupt nicht erwähnt, da die Bundesregierung sie als Teil des Referenzsystems betrachtet (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Entfernungspauschale

Wie einige seiner Nachbarländer (zum Beispiel Österreich, Belgien und die Niederlande – siehe Redonda, von Haldenwang & Aliu, 2025) gewährt Deutschland eine „Pendlerpauschale“ bei der Einkommensteuer. Seit Januar 2026 beträgt die Pauschale 0,38 Euro pro vollem Kilometer für die einfache Strecke zwischen Wohnort und Hauptarbeitsstätte, beginnend ab dem ersten Kilometer und unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel. Zuvor lag die Pauschale bei 0,30 Euro für die ersten 20 Kilometer und bei 0,38 Euro ab dem 21. Kilometer. Bei Nutzung anderer Verkehrsmittel als des eigenen Kfz oder Firmenwagens gilt eine Obergrenze von 4.500 Euro pro Jahr.

Im Gegensatz zu anderen Ländern behandelt Deutschland die Pendlerpauschale jedoch nicht als Steuervergünstigung. Zusammen mit anderen berufs- und beschäftigungsbezogenen Aufwendungen, wie beispielsweise den Kosten für Bewerbungen, für die Arbeit genutzte Computer und Software oder der 2020 eingeführten Homeoffice-Pauschale, ist die Pendlerpauschale im Rahmen des Referenzsteuersystems Teil der Werbungskosten. Diese mindern die Steuerlast, wenn die gesamten Werbungskosten den jährlichen Arbeitnehmerpauschbetrag von 1.230 Euro übersteigen, der vom Finanzamt automatisch berücksichtigt wird.

Hintergrund ist die Gewährleistung von Steuergerechtigkeit und Gleichbehandlung nach dem sogenannten „Nettoprinzip“: Das Einkommen soll erst nach Abzug der zur Erzielung dieses Einkommens notwendigen Ausgaben besteuert werden, um sicherzustellen, dass alle entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit besteuert werden. Im Gegensatz zum „Werkstorprinzip“ betrachtet das Nettoprinzip die berufsbedingte Mobilität nicht als rein private Tätigkeit. Diese Auffassung wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2008 bestätigt, in dem festgestellt wurde, dass die teilweise Abschaffung der Pendlerpauschale im Jahr 2007 gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 3 des Grundgesetzes verstieß.³ Es ist jedoch anzumerken, dass die oben genannte Pauschale hauptsächlich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung eingeführt wurde und das Nettoprinzip nicht vollständig widerspiegelt, da die tatsächlichen Mobilitätskosten je nach Verkehrsmittel und anderen Faktoren höher oder niedriger ausfallen können.

Die Bundesregierung betrachtet die Pendlerpauschale als Teil des Referenzsteuersystems und berichtet in ihren Subventionsberichten nicht über diese Maßnahme – auch nicht in Anlage 3. In einem Bericht aus dem Jahr 2021 über umweltschädliche Subventionen kommt das Umweltbundesamt zu dem Ergebnis, dass die Pendlerpauschale im Jahr 2018 auf der Grundlage von Schätzungen des BMF zu Mindereinnahmen in Höhe von 6 Milliarden Euro geführt hat (Burger & Bretschneider, 2021).⁴ Derselbe Bericht hebt die negativen Auswirkungen der Pendlerpauschale auf CO₂-

³ Siehe <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2008/bvg08-103.html>, abgerufen am 6. Mai 2026.

⁴ Die Kosten der Maßnahme sind heute höher, da die Bundesregierung die Entfernungspauschale ab 2026 angehoben hat, was nach Schätzungen der Regierung bis 2030 zu zusätzlichen Mindereinnahmen von bis zu 2 Milliarden Euro führen wird. Siehe <https://dserver.bundestag.de/btd/21/011/2101145.pdf>, abgerufen am 11. Mai 2026.

Emissionen und Zersiedelung hervor. Darüber hinaus wurde die Pendlerpauschale wegen ihrer regressiven Verteilungswirkung kritisiert, da Haushalte mit höherem Einkommen tendenziell stärker davon profitieren (FÖS, 2023).

Angesichts der Tatsache, dass die Pendlerpauschale keine vollständig konsequente Anwendung des Nettoprinzips darstellt und gleichzeitig erhebliche (positive wie negative) Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft hat, halten wir es im öffentlichen Interesse für angebracht, die Maßnahme als Steuervergünstigung auszuweisen, die dadurch entgangenen Einnahmen zu schätzen und die Maßnahme regelmäßigen Evaluierungen zu unterziehen.

In der oben genannten Anlage 6 des Subventionsberichts werden umfassendere Ansätze zur Definition und Ausweisung von Steuervergünstigungen erörtert, insbesondere jene, die von der Welthandelsorganisation (WTO), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und dem Umweltbundesamt (UBA) vorgeschlagen wurden. Diese Erörterung ist ein wiederkehrendes Element zumindest der letzten zehn Subventionsberichte. In Anlage 6 wird zudem erwähnt, dass die Bundesregierung eine Überprüfung des im Subventionsbericht verwendeten konzeptionellen Ansatzes angekündigt hat, mit dem Ziel, insbesondere mehr Transparenz hinsichtlich der klimabezogenen Auswirkungen von direkten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu schaffen. Sie erkennt die angesprochenen Probleme bei der Einordnung der unterschiedlichen Tatbestände auch durchaus an: „Häufig ist es bereits schwierig, zwischen systematischen oder aus Gründen der Steuergerechtigkeit gebotenen steuerlichen Regelungen und steuerlichen Sonderregelungen zu unterscheiden“ (BMF, 2025, S. 605). Für den aktuellen Bericht hält die Regierung jedoch aus zwei Gründen an der engen Auslegung auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes fest: Erstens, weil sich der Ansatz „bewährt“ habe, und zweitens, weil eine Ausweitung des Anwendungsbereichs dazu führen könne, dass die Berichterstattung „ausufern“ würde (BMF, 2025, S. 610). Keines der beiden Argumente kann wirklich überzeugen, insbesondere wenn die Erfahrungen anderer Länder berücksichtigt werden (siehe z. B. Kapitel 3 in von Haldenwang et al., 2025).

Nur 72 der 107 in Anlage 2 des Subventionsberichts aufgeführten Steuervergünstigungen und nur 18 der 52 in Anlage 3 aufgeführten Maßnahmen enthalten Schätzungen zu den entgangenen Einnahmen. Es ist zudem wichtig zu beachten, dass jede Vergünstigung in Anlage 2 mit einem eigenen Datenblatt dargestellt wird, das detaillierte Informationen zur Maßnahme enthält. Dies ist bei den in Anlage 3 aufgeführten Regelungen nicht der Fall (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Zusammenfassung der Informationen zu den einzelnen Steuervergünstigungen in Anlage 2 und Anlage 3 des Subventionsberichts

Informationen	In Anlage 2 aufgeführte Steuervergünstigungen	In Anlage 3 aufgeführte Steuerregelungen
Bezeichnung der Steuervergünstigung	X	X
Ziel	X	(X)
Rechtsgrundlage	X	X
Statistik (Angaben zu Daten bzw. Methodik)	X	X
Fallzahlen	X	X
Zeitraumen (dauerhaft – befristet)	X	X
Steuermindereinnahmen	X	X
Finanzierungsschlüssel (Bund/Länder/Kommunen)	X	
Art der Subvention	X	
Beschreibung der Maßnahme	X	
Maßnahmenbeginn	X	
Nachhaltigkeit der Maßnahme	X	
Degression	X	
Evaluierungen	X	
Ausblick	X	

Quelle: BMF (2025).

Transparenz von Steuervergünstigungen

Die Transparenz von Steuervergünstigungen in Deutschland ist eine Geschichte von Licht und Schatten. Die in Anlage 2 des Subventionsberichts aufgeführten Steuervergünstigungen werden sehr detailliert dargestellt, wie aus Tabelle 1 oben hervorgeht. Der Bericht ist in Bezug auf die Fakten zuverlässig und führt auch ungünstige Evaluierungsergebnisse an. Eine weitere Stärke besteht darin, dass er Steuervergünstigungen in Bezug auf nahezu alle wichtigen Steuern abdeckt, nicht nur Einkommensteuern und Umsatzsteuer. Steuervergünstigungen werden auch in Bezug auf Versicherungsteuer, Energiesteuer, Alkohol- und Glücksspielsteuern, Tabaksteuer, Kfz-Steuer und sogar Steuern ausgewiesen, deren Einnahmen an die Kommunen (z. B. Gewerbesteuer) oder die Bundesländer (z. B. Erbschaftsteuer) fließen.

Diese breite Abdeckung von Steuern, die teilweise oder vollständig subnationalen Gebietskörperschaften zufließen, ist auf den stark zentralisierten Charakter der Steuergesetzgebung zurückzuführen: Nur sehr wenige Steuern fallen in die Gesetzgebungszuständigkeit der unteren föderalen Ebenen. Gleichzeitig gibt es keine Berichterstattung über Steuervergünstigungen auf Landes- (oder kommunaler) Ebene. Auch in den Landeshaushalten werden die (erheblichen) Einnahmeausfälle durch Steuervergünstigungen bei den Gemeinschaftssteuern oder der Erbschaftsteuer nicht ausgewiesen.

Obwohl der Subventionsbericht Steuervergünstigungen bei fast allen Steuern und auf allen Regierungsebenen abdeckt, sorgt die unvollständige Berichterstattung dafür, dass das deutsche System der Steuervergünstigungen

gleichwohl als intransparent gekennzeichnet werden muss. Abgesehen von der begrenzten Erfassung von Regelungen, die kein wirtschaftliches Ziel verfolgen und daher nicht als Subventionen gelten, spielen drei weitere Gründe eine wichtige Rolle (für eine eingehendere Diskussion siehe Aliu et al., 2023):

- **Unterschiedliche Bezeichnungen:** Der Subventionsbericht betrachtet eine Maßnahme nur dann als Steuervergünstigung, wenn das jeweilige Steuergesetz sie als Ausnahme von der Regel definiert. So gelten beispielsweise niedrigere Energiesteuersätze für Diesel im Vergleich zu Benzin nicht als Steuervergünstigung, obwohl weder das Gesetz noch wissenschaftliche Erkenntnisse eine Grundlage für diese unterschiedliche Behandlung liefern. Ebenso sollte die niedrige Pauschalbesteuerung der privaten Nutzung von Dienstwagen als Steuervergünstigung gelten, da sie den durchschnittlichen Einkommenszuwachs der Fahrzeugnutzer und -nutzerinnen nicht vollständig erfasst. Die Regelung wird vom BMF jedoch ausschließlich als Maßnahme zur Steuervereinfachung betrachtet.
- **Internationale Abkommen:** In einigen Fällen werden Steuervergünstigungen nicht erfasst, da sie auf internationalen Abkommen und nicht auf rein nationalen politischen Entscheidungen beruhen. Dies gilt für Energiesteuer- und Umsatzsteuerbefreiungen für Flugkraftstoffe bei internationalen Flügen oder für Umsatzsteuerbefreiungen bei Exporten. Die Nichtberücksichtigung solcher Steuervergünstigungen in der Berichterstattung deckt sich mit der Praxis vieler anderer Länder.
- **Vergünstigungen in Verbindung mit staatlichen Gebühren:** Befreiungen oder Ermäßigungen von bestimmten staatlichen Gebühren führen zu Mindereinnahmen für den Staat, gelten jedoch nicht als Steuervergünstigung. Zwar sind Gebühren im Allgemeinen keine Steuern, doch ähneln einige Gebühren, etwa Förderabgaben für den Abbau von Bodenschätzen, Steuern und werden in einigen Ländern, beispielsweise in Chile und Norwegen, wie Steuereinnahmen behandelt. In Deutschland werden nur noch wenige Rohstoffe und fossile Brennstoffe gefördert. Der Steinkohlebergbau wurde 2018 eingestellt, und der Braunkohlebergbau soll bis 2038 auslaufen. Bei der Braunkohle führten Befreiungen von Förderabgaben und anderen Gebühren im Jahr 2018 zu Mindereinnahmen in Höhe von 287 Millionen Euro (Burger & Bretschneider, 2021). Diese Zahl wird mit dem Auslaufen des Braunkohlebergbaus sinken. Derzeit wird in Deutschland erneut über den heimischen Abbau von Lithium, Kupfer, Zinn, Zink, Wismut, Wolfram und Kalisalz diskutiert. Dementsprechend dürfte die Transparenz von Bergbauabgaben und der damit verbundenen Vergünstigungen in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen. Einnahmeausfälle werden sich vor allem auf die Länderhaushalte auswirken, da die Förderabgaben den Ländern zustehen.

Deutschland ist nicht das einzige Land, das bestimmte Regelungen als Steuervergünstigungen und andere als Teil seines Standard- (oder Referenz-) Steuersystems einstuft. Dies ist international gängige Praxis und schränkt die Vergleichbarkeit von steuerlichen Ausnahmeregelungen zwischen den Ländern ein. Ein zusätzliches Problem in Deutschland ist jedoch das Fehlen eines klar definierten steuerlichen Referenzsystems, was die Identifizierung von Steuervergünstigungen und die Schätzung der entgangenen Einnahmen erschwert (Thöne & Gerhards, 2019). Die Kriterien, anhand derer entschieden wird, ob eine bestimmte Regelung eine Steuervergünstigung oder Teil des Referenzsystems ist, sind nicht immer klar. Niedrigere Umsatzsteuersätze für Lebensmittel sind Teil des deutschen Referenzsystems und werden nicht ausgewiesen, während niedrigere Umsatzsteuersätze für kulturelle Aktivitäten als Steuervergünstigung gelten. Bestandsschutzklauseln (bei denen ältere Vorschriften anders behandelt werden als neuere) machen die Angelegenheit noch komplexer.

Evaluierungsrahmen

In ihren subventionspolitischen Leitlinien aus dem Jahr 2006 (geändert 2015) verpflichtet sich die Bundesregierung, alle Subventionen regelmäßig hinsichtlich Zielerreichung sowie Effizienz und Transparenz zu evaluieren.

Darüber hinaus werden seit dem 25. Subventionsbericht (2015) alle Maßnahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung auf der Grundlage der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung unterzogen. Auch die aktuelle Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag bekräftigt, alle Subventionen überprüfen zu wollen.⁵

Allerdings weicht die Evaluierungspraxis erheblich von diesen Grundsätzen ab. Von den 107 Steuervergünstigungen, die im 30. Subventionsbericht aufgeführt sind, wurden 50 noch nie evaluiert. In weiteren 20 Fällen verweist der Bericht auf interne Untersuchungen, Studien des Bundesrechnungshofs oder andere vom BMF in Auftrag gegebene Evaluierungen, von denen die meisten der Öffentlichkeit nicht zugänglich sind. Nur 37 der aufgeführten Steuervergünstigungen wurden in zwei großen Evaluierungsrunden untersucht, die von einem Konsortium akademischer Einrichtungen unter der Leitung des FiFo Köln durchgeführt und deren Ergebnisse veröffentlicht wurden (Thöne et al., 2009; Thöne & Gerhards, 2019). Das bedeutet gleichzeitig, dass mehr als ein Drittel der in Anlage 2 des Berichts von 2025 aufgelisteten Mindereinnahmen noch nie evaluiert wurden. Das Bild verschlechtert sich weiter, wenn die in Anlage 3 des Berichts aufgeführten Vergünstigungen einbezogen werden, da diese überhaupt keinen regelmäßigen Evaluierungen unterliegen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die im aktuellen Subventionsbericht (2025) aufgeführten Steuervergünstigungen hinsichtlich ihres Evaluierungsstatus.

Tabelle 2: Zusammenfassung der Evaluierung von Steuervergünstigungen und Mindereinnahmen 2026

30. Subventionsbericht (2025)	In Anlage 2 aufgeführte Steuervergünstigungen				In Anlage 3 aufgeführt	Gesamtzahl
	Thöne et al., 2009*	Thöne & Gerhards 2019	Interne Evaluierung / Sonstiges	Keine Evaluierung		
Gesamtzahl	10	27	20	50	52	159
Maßnahmen mit Schätzungen der entgangenen Einnahmen	10 (100 %)	22 (81,5 %)	18 (90,0 %)	22 (44,0 %)	18 (34,6 %)	90 (56,6 %)
Einnahmeausfälle 2026 (in Millionen Euro)	16.112	3.056	6.722	14.247	34.590**	74.727**
Einnahmeausfälle 2026 (in Prozent der Gesamtsumme)	21,6 %	4,1 %	9,0 %	19,1 %	46,3 %	100 %

Anmerkungen: * Drei im Jahr 2009 evaluierte Steuervergünstigungen (Thöne et al. 2009) wurden anschließend intern oder durch Dritte erneut überprüft (in der Tabelle nicht dargestellt). ** Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, werden in dieser Tabelle die ursprünglichen Daten zu den entgangenen Einnahmen aus dem 30. Subventionsbericht verwendet und nicht die aktualisierten Zahlen, die an anderer Stelle in unserem Bericht genannt werden. Quellen: BMF (2025), eigene Berechnungen.

Ergänzend sei angemerkt, dass nur 17 von 107 Steuervergünstigungen in Anlage 2 befristet sind – entweder, weil sie schon befristet eingeführt wurden, oder weil ihre Abschaffung parlamentarisch beschlossen, die Regelung überarbeitet oder eine Anschlussregelung eingeführt wurde. Nur zwei Steuervergünstigungen sind mit im Laufe der Zeit abnehmenden Leistungen (Degression) ausgestattet (BMF, 2025).

⁵ Siehe <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>, abgerufen am 23. Februar 2026.

72,2/100

Gesamtpunktzahl GTETI



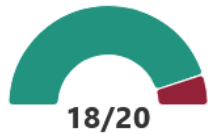
Global Tax Expenditures Transparency Index

Die Qualität der Berichterstattung über Steuervergünstigungen in Deutschland spiegelt sich im Global Tax Expenditures Transparency Index (**GTETI**) wider, in dem Deutschland **auf Platz 6 von 116** bewerteten Ländern rangiert.



Dimension 1 – **Öffentliche Verfügbarkeit**

Diese Dimension erfasst, inwieweit Berichte zu Steuervergünstigungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Beurteilt werden die Regelmäßigkeit der Berichterstattung, die Aktualität der Daten, die Online-Zugänglichkeit und die Lesefreundlichkeit des Dokuments.



Dimension 2 – **Institutioneller Rahmen**

Diese Dimension bewertet, inwieweit der institutionelle Rahmen Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Ausgestaltung von Steuervergünstigungen fördert. Beurteilt werden die Rechtsgrundlage für die Berichterstattung, die Pflicht zur Vorlage der Berichte an das Parlament, die Zuweisung der Berichtspflicht an eine bestimmte Behörde sowie die Berücksichtigung von Steuervergünstigungen im Haushaltszyklus und der mittelfristigen Finanzplanung.



Dimension 3 – **Methodik und Umfang**

Diese Dimension untersucht, inwieweit die Berichte alle auf nationaler Ebene bestehenden Steuervergünstigungen erfassen, wie detailliert das Referenzsystem festgelegt ist, an dem Steuervergünstigungen gemessen werden, und welche Methoden zur Berechnung der Mindereinnahmen verwendet werden.



Dimension 4 – **Deskriptive Angaben**

Diese Dimension beurteilt die Informationen, die der Bericht zu den verschiedenen Steuervergünstigungen enthält. Bewertet wird, inwieweit der Bericht die politischen Ziele der Steuervergünstigungen benennt und welche Angaben zur Art der Vergünstigung, zu den Begünstigten, zu zeitlichen Vorgaben sowie zur Rechtsgrundlage gemacht werden.



Dimension 5 – **Beurteilungen**

Diese Dimension analysiert, ob und mit welchem Grad an Detailliertheit im Bericht Schätzungen der Mindereinnahmen bereitgestellt werden, einschließlich des Zeitraums, auf den sich die Schätzungen beziehen (vorangegangene Jahre und Prognosen). Bewertet wird ebenfalls die Verfügbarkeit von Informationen zu Evaluierungen von Steuervergünstigungen – sowohl ex-ante als auch ex-post.

Referenzsystem

Steuervergünstigungen werden als Abweichungen vom steuerlichen Referenzsystem definiert. Dazu gehören Abweichungen von der regulären Bemessungsgrundlage, Abweichungen vom regulären Steuersatz oder zeitliche Verschiebungen der Steuerzahlung, die bestimmten Steuerpflichtigen zugutekommen. Die Definition, was dem Referenzsystem zuzuordnen ist und was als Steuervergünstigung zu kennzeichnen ist, ist nicht immer eindeutig.

Wie in vielen anderen Ländern gibt es auch in Deutschland keine umfassende offizielle Definition des Referenzsteuersystems. Da die Berichterstattung zudem unvollständig ist, ist es nicht möglich, das Referenzsystem zu rekonstruieren, indem man die in den Anlagen 2 und 3 aufgeführten Tatbestände untersucht und anschließend den Rest als Referenzsystem bezeichnet. Viele Sonderregelungen werden dort nicht aufgeführt, und nicht alle von ihnen sind Teil des Referenzsystems.

Vor diesem Hintergrund ist die Erfassung des de facto bestehenden Referenzsystems zwangsläufig mit einer gewissen Unschärfe verbunden. Grundsätzlich sollte eine gute Berichterstattung über steuerliche Ausnahmeregelungen eine vollständige Liste von Ermäßigungen, Ausnahmen usw. enthalten, die auch alle Bestimmungen umfasst, die als integrale, d. h. „strukturelle“, Bestandteile des Steuersystems gelten.⁶ Die Erfassung *aller* Steuervergünstigungen würde dazu beitragen, den zentralen Mangel zu beheben, der das deutsche System durchzieht: Der Subventionsbericht spiegelt die Auffassung wider, dass vor allem „nicht-strukturelle“ Steuervergünstigungen zugunsten der Wirtschaft (Anlage 2) oder ggf. anderer gesellschaftlicher Zwecke (Anlage 3) berichtenswert sind. Dies wäre weniger problematisch, wenn lediglich die unumstrittenen strukturellen Bestimmungen nicht dargestellt würden, da deren Weglassung die Transparenz der Steuervergünstigungen nicht beeinträchtigt. Das Problem liegt in den vielen Grenzfällen, die Deutschland dem Referenzsystem zuordnet, was bedeutet, dass sie weder ausgewiesen noch evaluiert werden. Infolgedessen bleiben viele Steuervergünstigungen verborgen – was auch die politische Versuchung mit sich bringt, Grenzfälle vor einer kritischen Diskussion abzuschirmen.

Die folgende kurze Charakterisierung der Benchmarks kann daher auch kein vollständiges Bild der einzelnen Steuern einschließlich struktureller Bestimmungen und Grenzfälle vermitteln, sondern wird in erster Linie Beispiele anführen, die helfen sollen, das Referenzsystem besser zu verstehen.

Einkommensteuer

Der Maßstab für die deutsche Einkommensteuer ist der im Einkommensteuergesetz festgelegte progressive Einkommensteuertarif, einschließlich des Grundfreibetrags, der progressiven Steuertabelle und der allgemeinen Strukturvorschriften für die Steuerbemessungsgrundlage. Die Einkommensteuer wird auf Einkünfte aus sieben Kategorien erhoben: Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, selbständige Arbeit, nichtselbständige Arbeit, Kapitalerträge, Vermietung und Verpachtung sowie sonstige Einkünfte wie Renten, private Veräußerungen usw. Im Allgemeinen werden alle Einkünfte nach Abzug der zulässigen einkommensbezogenen Aufwendungen zusammengefasst (synthetisches Einkommen). Der Grundfreibetrag befreit das Existenzminimum von der Einkom-

⁶ Wir verwenden den Begriff „strukturell“ in Anlehnung an das britische Steuersystem, in dem „*structural reliefs*“ als integrale Bestandteile des Steuersystems verstanden werden, die verschiedenen Zwecken dienen, beispielsweise der Abgrenzung des Steuergegenstands oder der korrekten Berechnung von Einkommen oder Gewinnen. Siehe Sinfield (2025).

mensteuer. Diese Befreiung ist verfassungsrechtlich vorgeschrieben. Oberhalb der Schwelle (12.348 Euro für Alleinstehende im Jahr 2026) gilt ein von 14 bis 42 Prozent progressiv steigender Grenzsteuersatz. Auf Hochverdiener wird ein Spitzensteuersatz von 45 Prozent angewendet (ab 277.826 Euro für Alleinstehende im Jahr 2026).

Deutschland hat in der Vergangenheit einen umfassenden Ansatz bei der Einkommensteuer verfolgt, diesen jedoch nie sehr konsequent umgesetzt. So wurde beispielsweise die Besteuerung des Nutzungswerts selbstgenutzten Wohneigentums 1987 eingestellt. Auch Kapitalerträge werden in Deutschland geringer besteuert als andere Einkommensquellen. Folglich lässt sich das deutsche Steuermodell als unvollständige synthetische Einkommensteuer charakterisieren.

In den letzten 25 Jahren hat sich die Einkommensteuer noch weiter vom Grundmodell entfernt, was die Definition des Referenzsystems zunehmend erschwert. Im Jahr 2002 führte die Regierung Steuervergünstigungen für die privat finanzierte Altersvorsorge ein. Unter anderem können Privatpersonen Beiträge zu Pensionsfonds aus unversteuertem Einkommen leisten, wobei die Einkommensteuer erst Jahrzehnte später bei Auszahlung der Renten erhoben wird. Eine ähnliche Änderung wird schrittweise auch für die gesetzliche Altersversorgung und Renten umgesetzt. Darüber hinaus hat Deutschland seit 2009 eine Steuerreform mit Kernelementen einer dualen Einkommensteuer umgesetzt, auch wenn diese offiziell nicht als solche bezeichnet wird. Zinserträge, Dividenden und Veräußerungsgewinne aus Aktien und anderen Finanzinstrumenten, die von Privatpersonen als Einkünfte aus nicht gewerblicher Tätigkeit erzielt werden, unterliegen einem Pauschalsteuersatz von 25 Prozent anstelle des oben genannten progressiven Steuersatzes von bis zu 45 Prozent. Diese Steuer wird als Quellensteuer erhoben. Betrachtet man beide Reformen zusammen, lässt sich die deutsche Einkommensteuer nicht als duale, sondern als „*triale*“ Einkommensteuer charakterisieren (Thöne, 2011).

Das dem Subventionsbericht zugrunde liegende de facto-Referenzsystem beinhaltet zudem weitere Elemente, die in vielen anderen Ländern als Steuervergünstigungen gewertet werden. Beispiele hierfür sind der Altersentlastungsbetrag, der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, der Kinderfreibetrag und das Ehegattensplitting. Gleiches gilt für strukturelle Regelungen wie die Steuervergünstigung für sogenannte „außergewöhnliche Belastungen“, beispielsweise im Zusammenhang mit der Pflege von Familienangehörigen, oder Freibeträge für Menschen mit Behinderung, Hinterbliebene und Pflegepersonen.

Grenzfälle treten häufig im Zusammenhang mit der Verwaltungsvereinfachung auf. Ein vieldiskutierter Fall in Deutschland (wie auch in mehreren anderen Ländern) ist die steuerliche Behandlung von Dienstwagen. Dabei wird durch die sogenannte „1-Prozent-Regelung“ ein bewusster Kompromiss zwischen Genauigkeit und Verwaltungsvereinfachung eingegangen. Anstatt von den Steuerpflichtigen zu verlangen, den genauen Vorteil aus der privaten Nutzung zu dokumentieren – was die Erfassung von Abschreibungen, Kraftstoffkosten, Wartungskosten und den genauen Anteil der privaten gegenüber der geschäftlichen Nutzung erfordern würde –, erlaubt das System eine pauschale Bewertung in Höhe von 1 Prozent (Elektrofahrzeuge: 0,25 bzw. 0,5 Prozent) des Bruttolistenpreises des Fahrzeugs pro Monat, zuzüglich einer entfernungsabhängigen Komponente für den Arbeitsweg. Dieser Ansatz reduziert die Befolgungskosten und den Verwaltungsaufwand sowohl für Steuerpflichtige als auch für die Steuerbehörden erheblich, da er komplexe Dokumentationen wie Fahrtenbücher und Kostenzuordnungen vermeidet. Gleichzeitig beinhaltet die Maßnahme auch ein Element der Subventionierung. Ein aktueller FiFo-Bericht beziffert den Subventionswert dieser Vereinfachungsmaßnahme für das Jahr 2025 auf 4,2 Milliarden Euro (Gerhards et al., 2026).

Eine weitere Regelung im Bereich der Einkommensteuer, die als Vereinfachungsmaßnahme begann, ist die Behandlung von Gewinnen aus dem Verkauf von Immobilien. Wertsteigerungen, allgemeine und Sonderabschreibungen sowie die Abzugsfähigkeit von Instandhaltungskosten führen zur Bildung stiller Reserven. Um Doppelvorteile zu vermeiden, müssen diese Reserven spätestens bei ihrer Realisierung rückwirkend besteuert werden. Gewinne aus dem Verkauf einer Immobilie sind jedoch steuerfrei, wenn diese nach dem Erwerb mindestens zehn Jahre lang gehalten wurde. Dieser Steuervorteil bietet einen erheblichen Anreiz für den Vermögensaufbau. Offiziell ist die Regelung Teil des Referenzsystems. Ihre Abschaffung würde zu Mehreinnahmen von etwa 6 Milliarden Euro pro Jahr führen (Fuest et al., 2021).

Körperschaftsteuer

Deutschlands Referenzsystem sieht eine einheitliche Besteuerung von Unternehmensgewinnen mit einem gesetzlichen Steuersatz von 15 Prozent (Körperschaftsteuer) vor, ergänzt durch eine kommunale Gewerbesteuer. Letztere variiert je nach Standort, führt jedoch in der Regel zu einem kombinierten effektiven Steuersatz von rund 30 Prozent. Dieser implizite Referenzwert basiert auf einer umfassenden Definition des steuerpflichtigen Einkommens, die sich aus den Grundsätzen der handelsrechtlichen Rechnungslegung unter Berücksichtigung steuerrechtlicher Anpassungen ableitet. Er geht von der vollständigen Besteuerung sowohl einbehaltener als auch ausgeschütteter Gewinne aus. In diesem idealisierten Modell ist die Besteuerung so gestaltet, dass sie neutral und transparent ist und keine Vorzugsbehandlung für bestimmte Branchen, Tätigkeiten oder Einkommensarten vorsieht.

In der Praxis weist das deutsche System jedoch zahlreiche Ausnahmen und Befreiungen auf. Zu den wichtigsten Beispielen zählen die Steuerbefreiung von Beteiligungserträgen („Beteiligungsprivileg“), bei der 95 Prozent der Dividenden und Veräußerungsgewinne aus qualifizierten Beteiligungen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung befreit sind, sowie Verlustvor- und -rückträge, welche den Grundsatz der jährlichen Abrechnung aufweichen, und spezielle Abschreibungsregeln, die bestimmte Vermögenswerte oder politische Ziele begünstigen. Hinzu kommen branchenspezifische Bestimmungen für Finanzinstitute und energieintensive Industrien sowie Vorschriften zur internationalen Besteuerung, wie etwa Regelungen zu Zwischengesellschaften (*Controlled Foreign Corporations*, CFC) und Verrechnungspreisanpassungen. Zwar werden diese Abweichungen oft mit Zielen wie der Vermeidung von Doppelbesteuerung, der Förderung von Investitionen, der Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder der Erreichung übergeordneter wirtschafts- und umweltpolitischer Ziele gerechtfertigt, doch bedeuten sie in ihrer Gesamtheit, dass das tatsächliche System in wesentlichen Punkten vom theoretischen Maßstab abweicht.

Ein vieldiskutierter Aspekt der kommunalen Gewerbesteuer ist die Vorzugsbehandlung für freie Berufe: Die Befreiung von Selbstständigen und Freiberuflern, wie Ärzten, Rechtsanwälten und Architekten, von der Gewerbesteuer wirkt faktisch wie eine implizite Subvention, da sie vom Ideal einer breit angelegten lokalen Wirtschaftsteuer abweicht, die einheitlich auf alle gewinnorientierten wirtschaftlichen Tätigkeiten angewendet wird. Während gewerbliche Unternehmen je nach Gemeinde mit effektiven Gewerbesteuersätzen von typischerweise 7 bis 17 Prozent belastet werden, sind freie Berufe vollständig befreit, selbst wenn sie auf ähnlichen Märkten tätig sind und vergleichbare Gewinne erzielen. Diese Vorzugsbehandlung – insbesondere an städtischen Standorten mit hohen Gewerbesteuerhebesätzen – verringert ihre Gesamtsteuerbelastung im Vergleich zu Kapitalgesellschaften oder gewerblichen Unternehmen und kann die Wahl der Rechtsform sowie die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen. Die Schätzungen zum finanziellen Umfang variieren, doch wird die implizite Subvention gemeinhin auf 10

LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN – DEUTSCHLAND

bis 15 Milliarden Euro pro Jahr beziffert. Gleiches gilt für Unternehmen, die Immobilien besitzen und vermieten. Die entsprechende Steuervergünstigung beläuft sich auf 5 Milliarden Euro pro Jahr (Fuest, Hey & Spengel, 2021).

Umsatzsteuer

Das Referenzsystem für die Umsatzsteuer ist eine breit angelegte Verbrauchssteuer mit einem einheitlichen Steuersatz, der auf den gesamten Endverbrauch angewendet wird, kombiniert mit einem vollständigen Vorsteuerabzug entlang der Lieferkette. Nach diesem Maßstab ist die Umsatzsteuer neutral in Bezug auf Produktionsentscheidungen, Branchen und Verbraucherentscheidungen und besteuert alle Waren und Dienstleistungen gleichermaßen zum Regelsatz (derzeit 19 Prozent). Das System ist so konzipiert, dass nur der Endverbrauch besteuert wird, während Unternehmen als Vermittler fungieren, die die Steuer einziehen und abführen, ohne sie selbst zu tragen, basierend auf dem Mechanismus der Vorsteuerabrechnung. Bei diesem Referenzmodell gäbe es keine ermäßigten Sätze, Befreiungen oder Sonderregelungen, was Einfachheit, Transparenz und minimale wirtschaftliche Verzerrungen gewährleisten würde.

In der Praxis weist das deutsche Umsatzsteuersystem jedoch zahlreiche Abweichungen von diesem Referenzmodell auf. Dazu gehören ein ermäßigter Steuersatz von 7 Prozent für Güter wie Lebensmittel, Bücher und kulturelle Dienstleistungen sowie vollständige Steuerbefreiungen für Bereiche wie das Gesundheitswesen, das Bildungswesen, Finanzdienstleistungen und Wohnmieten. Viele dieser Befreiungen gelten „ohne Vorsteuerabzug“, was Kaskadeneffekte hervorruft und die Neutralität beeinträchtigt. Zusätzliche Sonderregelungen (z. B. für Kleinunternehmen oder Landwirte) verkomplizieren das System weiter. Diese Ausnahmen werden in der Regel mit Verteilungszielen, sozialpolitischen oder verwaltungstechnischen Erwägungen begründet, führen jedoch dazu, dass die effektive Umsatzsteuerbelastung je nach Ware und Dienstleistung stark variiert und erheblich vom theoretischen Referenzwert einer einheitlichen Verbrauchssteuer abweicht.

Im Hinblick auf den Subventionsbericht ist die Unterscheidung zwischen Subventionen und strukturellen Regelungen unscharf. Die ermäßigten Sätze von 7 Prozent für bestimmte Waren und Dienstleistungen sind als Steuervergünstigungen in Anlage 2 aufgeführt. Dies betrifft unter anderem Bücher und kulturelle Dienstleistungen, den öffentlichen Nahverkehr sowie Fernreisen mit der Bahn. Andere 7-Prozent-Sätze sind in Anlage 3 aufgeführt, wie beispielsweise die Umsatzsteuer für Dienstleistungen von gemeinnützigen Organisationen, oder gar nicht aufgeführt, wie die Umsatzsteuer auf Lebensmittel.

Im Gegensatz zu den ermäßigten Sätzen werden die vollständig steuerfreien Bereiche (Gesundheitswesen, Bildung, Finanzdienstleistungen und Wohnungsmieten) mit wenigen Ausnahmen – wie der Umsatzsteuerbefreiung für Gesundheitsdienstleistungen – als Teil des Referenzsystems betrachtet. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Besteuerung in diesen Bereichen ausgeschlossen ist. Für die Umsatzbesteuerung vieler Finanzdienstleistungen lassen sich wirtschaftlich stichhaltige Argumente anführen (Næss-Schmidt et al., 2016). Ein weiteres ungelöstes, aber äußerst relevantes Thema ist die mögliche Besteuerung digitaler Dienstleistungen im Rahmen der Umsatz- bzw. Körperschaftsteuer (Næss-Schmidt et al., 2024).

Energiesteuern

Das Referenzsystem für die Energiebesteuerung lässt sich am besten als ein System verstehen, das Energiegehalt und Kohlenstoffgehalt kombiniert. Einerseits basiert die traditionelle Energiesteuer weitgehend auf dem Energiegehalt von Kraftstoffen (z. B. pro Liter Benzin oder Diesel, pro MWh Gas). Andererseits hat das nationale Emissionshandelssystem (nETS) seit 2021 eine CO₂-Preiskomponente für Heiz- und Kraftstoffe eingeführt und damit

dem Verbrauch fossiler Energien effektiv einen kohlenstoffbasierten Maßstab hinzugefügt. Zusammengekommen würde ein ideales Referenzsystem einen einheitlichen, um die Kohlenstoffintensität bereinigten Preis pro Energieeinheit festlegen, sodass Kraftstoffe sowohl nach ihrem Energiewert als auch nach ihrem Kohlenstoffgehalt einheitlich besteuert werden.

In der Praxis wird dieser ideale Zustand nicht erreicht. Zahlreiche Ausnahmen und Vorzugsregelungen senken die Steuerlast für viele Unternehmen und Tätigkeiten erheblich. Ermäßigte Sätze oder Befreiungen gelten für Sektoren wie das verarbeitende Gewerbe, die Landwirtschaft und bestimmte energieintensive Prozesse, was häufig mit der Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Bekämpfung der Verlagerung von CO₂-Emissionen („Carbon Leakage“) begründet wird. Zusätzliche Ermäßigungen gibt es für die Stromerzeugung und bestimmte industrielle Anwendungen sowie teilweise Rückerstattungen, die an Effizienzsteigerungen geknüpft sind. Diese Steuervergünstigungen werden in Anlage 2 des Subventionsberichts behandelt.

Zudem unterscheiden sich die Steuersätze je nach Energiequelle. Während die Regierung diese Unterschiede als Teil des Referenzsystems betrachtet, kritisieren viele Interessengruppen diese Praxis. Anstatt dass Kraftstoffe einheitlich auf der Grundlage ihres Energiegehalts besteuert werden, weichen die Steuersätze erheblich voneinander ab. So wird beispielsweise Benzin pro Liter stärker besteuert als Diesel, obwohl Diesel einen höheren Energiegehalt aufweist, was bedeutet, dass Diesel pro Energieeinheit effektiv zu einem niedrigeren Satz besteuert wird. Andere Brennstoffe wie Heizöl, Erdgas oder Kohle werden zu noch niedrigeren Sätzen besteuert, was eher historische politische Entscheidungen widerspiegelt als einen einheitlichen, energiebasierten Maßstab. Das „Dieselprivileg“ wird auch vom Bundesrechnungshof in Frage gestellt. Der Rechnungshof schätzt die durch diese Vorzugsbehandlung entgangenen Einnahmen auf 7 Milliarden Euro pro Jahr (BRH 2025b).

Sonstige Steuern

Zu den weiteren Steuern, deren Bemessungsgrundlagen eine wesentliche Rolle bei der Unterscheidung zwischen strukturellen Bestimmungen und Steuervergünstigungen spielen, gehören die Erbschaftsteuer, die Kfz-Steuer, die Versicherungssteuer, verschiedene Alkoholsteuern, die Tabaksteuer und – möglicherweise in Zukunft – die kommunale Grundsteuer, die von Bundesland zu Bundesland variiert.

Mindereinnahmen

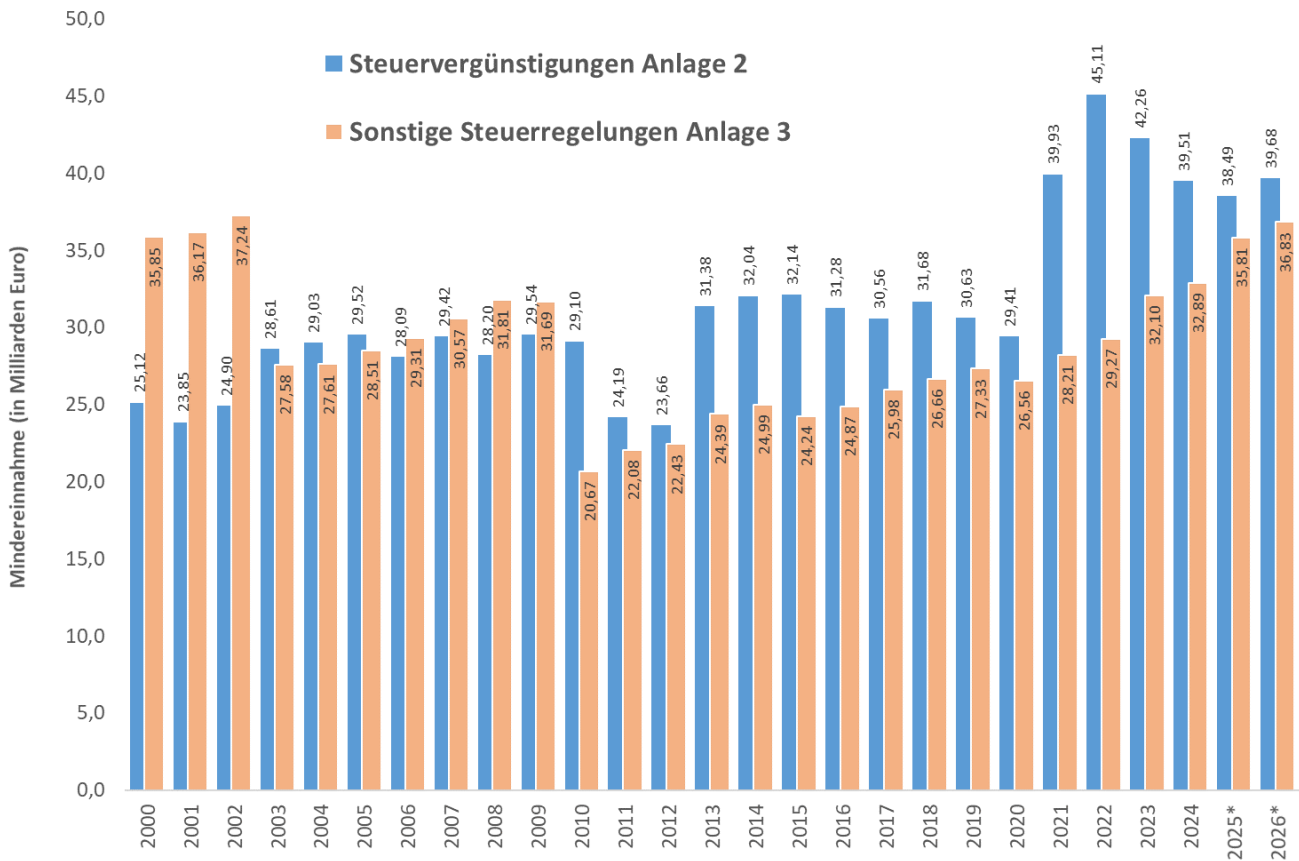
Die Methode der entgangenen Einnahmen (revenue forgone) schätzt den Einnahmeverlust, der dem Staat aufgrund einer Steuervergünstigung entsteht. Dabei wird der Betrag der tatsächlich eingenommenen Einnahmen mit dem Betrag der Einnahmen verglichen, die ohne die Regelung (im Rahmen des Referenzsteuersystems) eingenommen würden, wobei Verhaltensanpassungen der Steuerzahler unberücksichtigt bleiben.

Wie bereits hervorgehoben, listet der 30. Subventionsbericht in Anlage 2 insgesamt 107 Steuervergünstigungen auf, zudem weitere 52 in Anlage 3. Von diesen 159 Maßnahmen enthalten 90 (d. h. 56,6 Prozent) Angaben zu den entgangenen Einnahmen, die sich für das Jahr 2026 auf insgesamt 74,7 Milliarden Euro belaufen: 40,1 Milliarden Euro für die in Anlage 2 aufgeführten Steuervergünstigungen und 34,6 Milliarden Euro für die in Anlage 3 aufgeführten. Auf der Grundlage des Haushaltsentwurfs der Bundesregierung für 2027 wurden diese Berechnungen für diesen Bericht aktualisiert: Nach 74,3 Milliarden Euro in 2025 belaufen sie sich in 2026 auf 76,5 Milliarden Euro:

LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN – DEUTSCHLAND

39,7 Milliarden Euro (Anlage 2, wovon 19,2 Milliarden Euro auf den Bundeshaushalt entfallen) und 36,8 Milliarden Euro (Anlage 3, Bundeshaushalt: 18,4 Milliarden Euro).⁷

Abbildung 1: Mindereinnahmen aus Steuervergünstigungen 2000–2026



Quellen: Subventionsberichte der Bundesregierung Nr. 18 (2001) bis Nr. 30 (2025). Die mit einem Sternchen (*) gekennzeichneten Jahre wurden auf der Grundlage des Entwurfs des Bundeshaushaltsplans für 2027 aktualisiert.

Abbildung 1 oben zeigt die Entwicklung der in Anlage 2 und Anlage 3 quantifizierten Steuervergünstigungen zwischen 2000 und 2026. Veränderungen bei den entgangenen Einnahmen lassen sich auf mehrere Faktoren zurückführen. Neben politischen Entscheidungen, die zur Einführung, Änderung oder Abschaffung von Maßnahmen führen, spielen auch Änderungen am Referenzsteuersystem eine wichtige Rolle.⁸ Darüber hinaus spiegeln sich auch Fortschritte bei der Quantifizierung von Steuervergünstigungen wider, für die zuvor keine Schätzungen vor-

⁷ Siehe Fußnote 1 oben.

⁸ So lässt sich beispielsweise der erhebliche Rückgang der Steuervergünstigungen in Anlage 3 zwischen 2009 und 2010 auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 (2 BvL 1/06) zurückführen. Das Gericht entschied, dass auf den Teil des Einkommens eines Bürgers, der für eine angemessene Kranken- und Pflegeversicherung aufgewendet werden muss, keine Einkommensteuer erhoben werden darf. Folglich konnte der bestehende Steuerabzug für diese Ausgaben nicht mehr als Steuervergünstigung angesehen werden (die theoretisch abgeschafft werden könnte). Stattdessen wurde er Teil des Referenzsteuersystems. Infolgedessen sank das Volumen der steuerbegünstigten Ausgaben in Anlage 3 um 11,2 Milliarden Euro.

lagen. Die Darstellung macht somit deutlich, dass verlässliche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Veränderungen im Zeitverlauf erst dann gezogen werden können, wenn *alle* Steuervergünstigungen regelmäßig vor dem Hintergrund eines konsistenten und stabilen steuerlichen Referenzsystems berechnet werden.

Die Schätzungen erfassen die Mindereinnahmen im Vergleich zum Referenzsteuersystem, berücksichtigen jedoch keine Verhaltensänderungen für den Fall, dass die jeweilige Steuervergünstigung abgeschafft würde. Dies ist zwar weltweit der gängige Ansatz, kann jedoch zu Fehlwahrnehmungen hinsichtlich der tatsächlichen fiskalischen Auswirkungen einer bestimmten Steuervergünstigung (bzw. ihrer Reform) führen. Auch andere methodische Entscheidungen können die Schätzung der entgangenen Einnahmen beeinflussen. Wie beispielsweise im Bericht von 2025 angemerkt, senken besondere betriebliche Abschreibungsmöglichkeiten die Steuerlast nicht dauerhaft, sondern bewirken vielmehr eine Verschiebung der nominalen Steuerlast im Zeitverlauf. Das Subventionselement der Maßnahme könnte als die Finanzierungskosten erfasst werden, die das Unternehmen ohne die steuerliche Sonderregelung zu tragen hätte. Im deutschen Subventionsbericht werden Abschreibungsmöglichkeiten jedoch mit ihrem unmittelbaren Einnahmeausfall erfasst, was eine Überbewertung des tatsächlichen Einnahmeausfalls impliziert. Bei steuerlichen Maßnahmen im Bereich der Einkommensteuer sowie der Erbschafts- und Schenkungsteuer werden die entgangenen Einnahmen mithilfe von Mikrosimulationsmodellen geschätzt, die auf einer repräsentativen Stichprobe anonymisierter und gewichteter Steuererklärungen und Steuerbescheide basieren.

Der Subventionsbericht enthält keine aggregierten Angaben zur Verteilung der Steuererleichterungen nach Steuerarten. Wie aus Tabelle 3 (unten) hervorgeht, handelt es sich bei vier der zehn größten erfassten Steuererleichterungen um umsatzsteuerliche Maßnahmen, weitere vier betreffen die Einkommensteuer und zwei beziehen sich auf sonstige Steuern. Insgesamt führen die zehn größten Steuererleichterungen zu Mindereinnahmen in Höhe von 77,5 Prozent aller im Subventionsbericht ausgewiesenen Einnahmeausfälle (beide Anlagen; aktualisiert mit Zahlen aus dem Bundeshaushaltsentwurf 2027). Dieser Konzentrationsgrad entspricht in etwa dem weltweiten Durchschnitt, der bei knapp 73 Prozent liegt (siehe von Haldenwang et al., 2025, Kapitel 2), basierend auf Daten aus der Global Tax Expenditures Database (GTED) (siehe Redonda, von Haldenwang & Aliu, 2026).

Tabelle 3: Die zehn größten Steuervergünstigungen aus Anlage 2 und Anlage 3 des 30. Subventionsberichts und des Bundeshaushaltsplans 2027, Mindereinnahmen 2026 in Millionen Euro

Beschreibung		Steuerart	Mindereinnahmen (insgesamt)	Mindereinnahmen (Bundesebene)
1.	Umsatzsteuerbefreiung für medizinische und stationäre Behandlungen	Umsatzsteuer	25.611	13.525
2.	Steuerbefreiungen für Erben oder Personen, die Unternehmensvermögen oder Unternehmensanteile als Schenkung erhalten	Erbschaftsteuer	8.800	-
3.	Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgaben	Einkommensteuer	4.382	1.862
4.	Stromsteuerrückerstattung für Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe, in der Land- und Forstwirtschaft	Stromsteuer	4.000	4.000
5.	Ermäßigter Steuersatz für Kultur- und Unterhaltungsdienstleistungen	Umsatzsteuer	3.560	1.880
6.	Befreiung für Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	Einkommensteuer	3.254	1.383
7.	Freibetrag für wohltätige, religiöse und gemeinnützige Ausgaben sowie für Spenden an politische Parteien	Einkommensteuer	2.862	1.216
8.	Zulage für Dienstleistungen im Bereich der Renovierung, Instandhaltung und Modernisierung von Immobilien	Einkommensteuer	2.525	1.073
9.	Ermäßigter Tarif für den Personenverkehr im Nah- und Fernverkehr der Bahn	Umsatzsteuer	2.350	1.241
10.	Ermäßigter Steuersatz für Beherbergungsleistungen	Umsatzsteuer	1.860	982
Gesamt			59.204	27.162

Quelle: BMF (2025); Zahlen aus dem Bundeshaushaltsentwurf 2027, siehe <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/Gesamtplan-und-Uebersichten.pdf> (abgerufen am 1. September 2026).

Betrachtet man die Entwicklung im Zeitverlauf, so lässt sich im Subventionsbericht 2025 ein stetiger Rückgang der Mindereinnahmen aus Steuervergünstigungen im Verhältnis zu den Steuereinnahmen feststellen. Während sie im Jahr 2004 noch 9,1 Prozent der Steuereinnahmen ausmachten, war dieser Wert bis 2024 auf 4,8 Prozent gesunken. Es ist jedoch zu beachten, dass sich diese Quoten ausschließlich auf den Bund und auf die in Anlage 2 der jeweiligen Berichte aufgeführten Steuervergünstigungen beziehen. Im Gegensatz dazu sind die absoluten Zahlen in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Die Hauptgründe für diese Entwicklung waren die Einführung der

Stromsteuer mit den damit verbundenen Steuervergünstigungen im Jahr 1999 sowie mehrere Sofortmaßnahmen während der Covid-19-Pandemie. Rückläufige Tendenzen sind vor allem auf die schrittweise Abschaffung der Eigenheimzulage nach 2010 und der Covid-19-Maßnahmen nach 2023 zurückzuführen.

Umwelt- und klimabezogene Steuervergünstigungen⁹

Deutschland fördert den ökologischen Wandel durch eine Kombination aus regulatorischen Maßnahmen, Emissionshandel, direkten Transferzahlungen und steuerlichen Maßnahmen. Die wesentlichen Merkmale dieser Politik sind im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegt. Das aktuelle Klimaschutzprogramm vom März 2026 (BMUKN, 2026) und die Deutsche Klimaanpassungsstrategie von 2024¹⁰ skizzieren die Maßnahmen, mit denen die gesetzlichen Ziele erreicht werden sollen. Laut dem 30. Subventionsbericht (BMF, 2025) werden 24 von 107 Steuervergünstigungen als „klimafreundlich“ eingestuft, was im Jahr 2025 zu Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 3,3 Milliarden Euro führte.¹¹ Vier Steuervergünstigungen mit Mindereinnahmen von 1 Milliarde Euro werden als klimaschädlich eingestuft. Externe Studien weisen deutlich höhere Zahlen aus: Zuletzt identifizierte der „Klima-Subventionsbericht“ der Bertelsmann Stiftung (Fiedler et al., 2026) 30 klimaschädliche Steuervergünstigungen, die sich im Jahr 2024 auf 47,3 Milliarden Euro beliefen.

Steuervergünstigungen spielen eine wichtige Rolle für die Umwelt- und Klimaziele Deutschlands. Einerseits werden sie als Instrument zur Förderung des Umwelt- und Klimaschutzes eingesetzt (*Environmental Tax Expenditures* = ETEs). Andererseits sind sie die vorherrschende Form umweltschädlicher Subventionen.

Die Umwelt- und Klimapolitik wird auf allen staatlichen Ebenen gestaltet, von der kommunalen Ebene über die Länder bis hin zur Bundesregierung und zur gemeinsamen Politikgestaltung im Rahmen der EU. Steuerliche Anreize mit Auswirkungen auf Umwelt und Klima werden jedoch fast ausschließlich auf Bundesebene gestaltet, da hier die Gesetzgebungsbefugnis für fast alle wesentlichen Steuern liegt (auch wenn die jeweiligen Einnahmen teilweise oder vollständig anderen staatlichen Ebenen zufließen).

Die deutsche Klimapolitik stützt sich auf das Bundes-Klimaschutzgesetz von 2019 (geändert im Juli 2024).¹² Die Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 2019 wurde 2021 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht stellte fest, dass unzureichende Klimaschutzmaßnahmen in der Gegenwart künftigen Generationen eine ungerechtfertigt hohe Last des Klimaschutzes – also eine übermäßige Einschränkung ihrer Freiheit – auferlegen würden.¹³ Seitdem muss die deutsche Klimapolitik klar definierten Emissionsminderungspfad

⁹ In Bezug auf umweltfreundliche Steuervergünstigungen stützt sich dieser Abschnitt auf aktualisierte Elemente der Fallstudie zu Deutschland in Redonda, Berg und von Haldenwang (2025).

¹⁰ Siehe <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/klimaanpassung/die-deutsche-anpassungsstrategie-an-den-klimawandel>, abgerufen am 30. September 2026.

¹¹ Wie aus Tabelle 4 im Anhang dieses Berichts hervorgeht, sind die aktualisierten Zahlen für das Jahr 2026 deutlich höher und belaufen sich auf 5,8 Milliarden Euro.

¹² Siehe <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/BJNR251310019.html>, abgerufen am 30. September 2026.

¹³ Siehe Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021, https://www.bundesverfassungsgericht.de/Shared-Docs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html, abgerufen am 31. Juli 2026.

gen. Die Nichteinhaltung dieser Pfade kann zu einer unmittelbaren Verpflichtung zur Umsetzung strengerer Minderungsmaßnahmen führen. Die Bundesregierung legt regelmäßig ein Klimaschutzprogramm vor, das von einem unabhängigen Expertenrat für Klimafragen begutachtet wird.¹⁴

Steuerliche Anreize spielen eine Schlüsselrolle bei der Erreichung dieser Ziele. Sie können als klimapolitische Instrumente dienen, die über die Preise wirken und schnell sowie mit geringem bürokratischem Aufwand umgesetzt werden können. Die größere Hebelwirkung ergibt sich jedoch aus der Reduzierung klimaschädlicher steuerlicher Anreize – da es in Deutschland deutlich mehr davon gibt (siehe unten).

Im Idealfall sollten Steuervergünstigungen und direkte Subventionen im Umwelt- und Klimaschutz nur eine untergeordnete Rolle spielen, da sie dem Verursacherprinzip zuwiderlaufen, das im nationalen und europäischen Umweltrecht eine zentrale Rolle spielt. In der Praxis werden sie jedoch häufig als umweltpolitische Instrumente eingesetzt (Thöne, 2000). Dies gilt insbesondere in Fällen, in denen kurzfristig zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen, um die Überschreitung gesetzlicher und verfassungsrechtlicher Vorgaben zu vermeiden. Da Steuervergünstigungen schnell angepasst werden können und eine breite Wirkung entfalten, können sie in solchen Situationen rasch in den Mittelpunkt rücken.

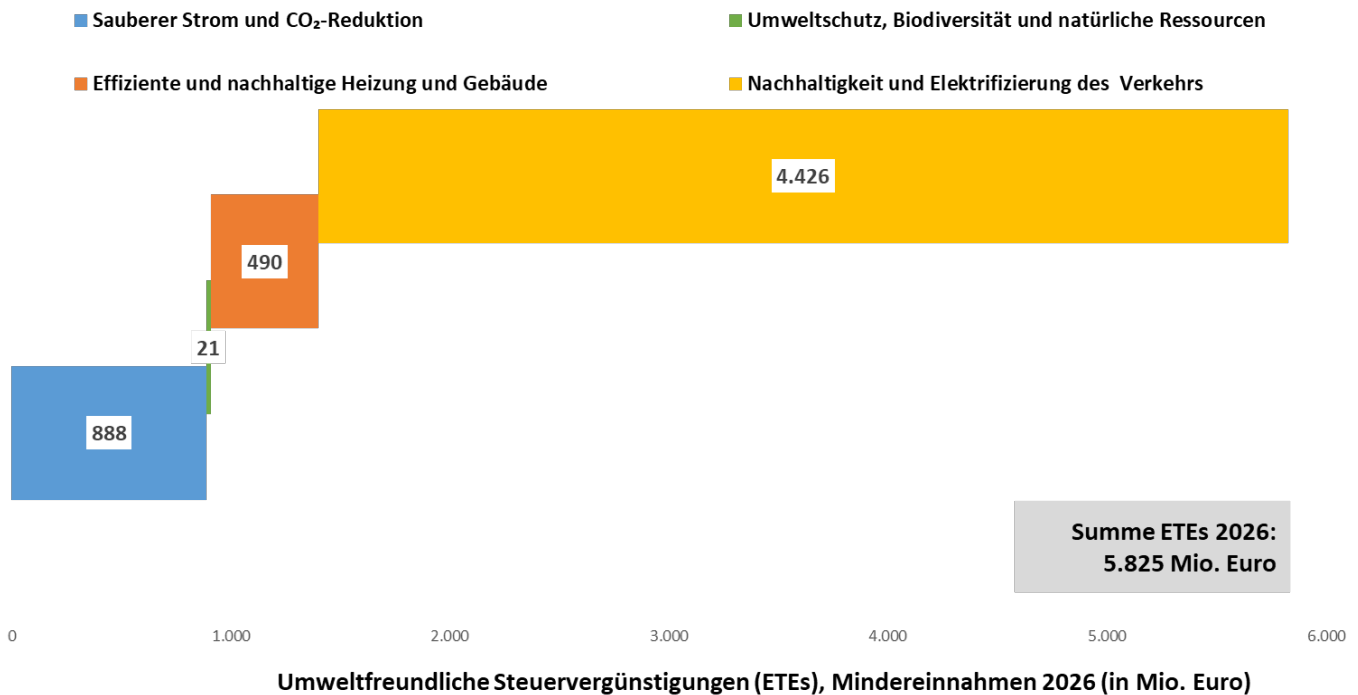
Umweltfreundliche Steuervergünstigungen (ETEs) werden von der deutschen Regierung vor allem in den Bereichen Mobilität, Energie und Heizung eingesetzt. Dies hängt damit zusammen, dass die Energiesteuer, die Kfz-Steuer und die Stromsteuer die relevantesten Umweltsteuern in Deutschland sind, auch wenn sie seit 2005 gemessen an den gesamten Steuereinnahmen stetig an Bedeutung verloren haben.¹⁵ Entsprechend diesen sektoralen Prioritäten konzentriert sich das aktuelle Portfolio an ETEs in Deutschland stark auf verkehrs- und energiebezogene Bereiche.

Der 30. Subventionsbericht stuft 24 von 107 Steuervergünstigungen als „klimafreundlich“ ein. Sie beziehen sich auf eine Vielzahl von Steuerarten und Mechanismen (siehe Tabelle 4 im Anhang und Abbildung 2 unten). 15 ETEs wurden mit dem Ziel eingeführt, die Emissionen aus fossilen Brennstoffen zu reduzieren. Dazu gehören die steuerliche Förderung von Elektro- und Plug-in-Hybrid-Dienstwagen, ein ermäßigter Steuersatz für Flüssiggas (LPG) und Erdgas zur Förderung der Nutzung sauberer Kraftstoffe sowie ein befristeter Steueranreiz für neu zugelassene emissionsarme Pkw, um deren Marktdurchdringung zu beschleunigen. Fünf weitere ETEs fördern die Nachhaltigkeit und Elektrifizierung des Verkehrs, darunter Regelungen für den öffentlichen Nahverkehr und Elektrofahrzeuge. Vier Regelungen zielen auf sauberen Strom und das Kohlenstoffmanagement ab, vor allem im Zusammenhang mit der Erzeugung erneuerbarer Energien.

¹⁴ In Bezug auf das Programm für 2026 (BMUKN, 2026) kam der Rat zu dem Schluss, dass die Maßnahmen der Regierung nicht ausreichen, um die gesetzlich festgelegten Reduktionsziele mittelfristig zu erreichen. Siehe <https://expertenrat-klima.de>, abgerufen am 31. Juli 2026.

¹⁵ Siehe <https://www.umweltbundesamt.de/indikator-umweltbezogene-steuern#die-wichtigsten-fakten>, abgerufen am 28. September 2026.

Abbildung 2: Überblick über die umweltbezogenen Steuervergünstigungen



Quelle: BMF (2025); <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/Gesamtplan-und-Uebersichten.pdf> (abgerufen am 1. September 2026) sowie Tabelle 4 (Anhang).

Im Bereich Mobilität gelten für den lokalen Personenverkehr und den Schienenfernverkehr ein ermäßigter Umsatzsteuersatz sowie ermäßigte Kraftstoff- und Energiesteuersätze. Für Elektro- und Hybridfahrzeuge werden Kfz-Steuerbefreiungen gewährt. Zudem wird eine Körperschaftsteuerermäßigung gewährt, wenn Arbeitgeber Ladestationen für Elektrofahrzeuge bereitstellen. Elektrische und Hybrid-Firmenwagen profitieren von einer großen Steuerermäßigung. Darüber hinaus führte die neue Regierung im Juli 2025 eine Abschreibung von 75 Prozent für Elektro-Firmenwagen im ersten Jahr ein, gefolgt von einer degressiv gestalteten Abschreibung (10 bis zwei Prozent) in den darauffolgenden fünf Jahren, um den stagnierenden Absatz von Elektrofahrzeugen anzukurbeln. Mit demselben Gesetz, dem sogenannten „Investitionsbooster“, wurde die Obergrenze für den Bruttolistenpreis von Elektrofahrzeugen von 70.000 auf 100.000 Euro angehoben.¹⁶

Im Bereich Energie und Heizung ist der Eigenverbrauch von Strom aus erneuerbaren Energiequellen von der Stromsteuer befreit. Darüber hinaus wurden ein Umsatzsteuersatz von null Prozent für die Lieferung und Installation von Solarmodulen sowie eine Einkommensteuerbefreiung für kleine Photovoltaikanlagen eingeführt, um die Nutzung von Solarenergie zu fördern. Die Kraft-Wärme-Kopplung genießt je nach Wirkungsgrad der Anlage eine vollständige oder teilweise Energiesteuerbefreiung. Zudem gewährt die Regierung Haushalten einen Einkommensteuerfreibetrag für energieeffiziente Sanierungsmaßnahmen an Wohngebäuden.

Auf der anderen Seite dieser Debatte – der Umwelt- und Klimaschädlichkeit von Steuervergünstigungen – besteht erheblicher Bedarf an Transparenz und Potenzial für Reformen. Keine Steuervergünstigung ist von vornherein

¹⁶ Es ist anzumerken, dass die Förderung von Elektrofahrzeugen durch steuerliche Anreize nicht immer als umweltfreundlich angesehen wird, da sie tendenziell nicht nachhaltige Mobilitätsmuster begünstigt, die auf der Nutzung von Privatfahrzeugen basieren.

als schädlich konzipiert. Negative Auswirkungen auf Umwelt und Klima entstehen als Nebenwirkungen von Maßnahmen, die eigentlich anderen politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Zielen dienen. Insbesondere in Krisenzeiten, wenn schnelles Handeln erforderlich ist, sind Steuervergünstigungen ein beliebtes Instrument, um rasch Entlastung zu schaffen. Die Bundesregierung hat sich diese Eigenschaften mehrfach zunutze gemacht, um auf die durch den Ukraine-Krieg und jüngst durch den Krieg gegen den Iran ausgelösten Energiekrisen zu reagieren. Im jüngsten Fall wurden die Steuern auf Benzin und Diesel im Mai und Juni 2026 um zusammen 17 Cent pro Liter reduziert. Diese offensichtlich klimaschädliche Subvention kostete rund 1,6 Milliarden Euro und stieß auf breite Kritik, da es durchaus praktikable Alternativen gegeben hätte, die zielgenauer, fiskalisch kostengünstiger und klimafreundlicher gewesen wären. Gleichwohl beschloss die Bundesregierung Mitte September 2026, dieselbe Steuervergünstigung für die letzten drei Monate des Jahres erneut einzuführen – Kosten: ca. 2,5 Milliarden Euro.

Nicht alle umwelt- bzw. klimaschädlichen Steuervergünstigungen sind kurzfristige Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Viele sind schon seit Jahren im Einsatz und stehen auch schon lange unter kritischer Beobachtung. Im Anschluss an eine Initiative der OECD (1998), den Abbau umweltschädlicher Subventionen voranzutreiben, hat das Umweltbundesamt (UBA) 2003 damit begonnen, Informationen über solche schädlichen Subventionen, einschließlich Steuervergünstigungen, zusammenzustellen. Aufbauend auf den Arbeiten von Rave und Thöne (2010) hat das UBA seit 2014 mehrfach eigene Berichte zu umweltschädlichen Subventionen veröffentlicht. Der jüngste UBA-Bericht stammt aus dem Jahr 2021 (Burger & Bretschneider, 2021). Für das Berichtsjahr 2018 verzeichnet er umweltschädliche Subventionen in Höhe von insgesamt 65,4 Milliarden Euro, davon drei Viertel (48,4 Milliarden Euro) durch Steuervergünstigungen.

Vor kurzem veröffentlichte die Bertelsmann Stiftung einen „Klima-Subventionsbericht“, der sich auf klimaschädliche Subventionen konzentriert und Finanzhilfen sowie Steuervergünstigungen abdeckt (Fiedler et al., 2026). Für das Jahr 2024 beläuft sich das Gesamtvolumen dieser Subventionen auf 66,2 Milliarden Euro, wovon der Löwenanteil (47,3 Milliarden Euro) auf Steuervergünstigungen entfällt. Im Vergleich zu früheren Berichten stellt diese Studie einen bemerkenswerten Fortschritt dar, da sie die Ambivalenz etlicher Subventionen explizit thematisiert, indem sie diese als „teilweise klimaschädlich“ einstuft. Dies bezieht sich beispielsweise auf Stromsteuererleichterungen für energieintensive Industrien. Einerseits begünstigen diese Maßnahmen klimaschädliche Aktivitäten. Andererseits spielen solche Ermäßigungen eine entscheidende Rolle dabei, die Einführung einer klimaorientierten Besteuerung überhaupt politisch zu ermöglichen und „Carbon Leakage“ zu verhindern. Auf diese „teilweise klimaschädlichen“ Maßnahmen entfallen 18,2 der 47,3 Milliarden Euro.

Was Evaluierungen betrifft, so bietet der folgende Abschnitt eine ausführlichere Erörterung. Im vorliegenden Zusammenhang ist anzumerken, dass die Evaluierungsrunde 2009 ETEs und umweltschädliche Maßnahmen nur insoweit berücksichtigte, als sie auf der Liste der damals 20 größten Steuervergünstigungen im Subventionsbericht aufgeführt waren. Drei der 20 waren ETEs¹⁷ und weitere sechs der evaluierten Maßnahmen lassen sich zu

¹⁷ Eine Evaluierung analysierte Steuerbefreiungen für Biokraftstoffe, die ab 2007 in eine Regulierungsmaßnahme zur Festlegung fester Quoten für Biokraftstoffe umgewandelt wurden. Die anderen beiden evaluierten Maßnahmen waren der ermäßigte Umsatzsteuersatz für den öffentlichen Personennahverkehr, der damals – anders als heute – den Fernverkehr auf der Schiene nicht umfasste, sowie die Energiesteuerermäßigung für Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) (siehe Tabelle 4 im Anhang).

den klimaschädlichen Steuervergünstigungen zählen – darunter mehrere, die heute als „teilweise klimaschädlich“ eingestuft würden und als notwendige Ausnahmen von (seinerzeit) ambitionierten Ökosteuern galten, z. B. um „Carbon Leakage“ zu verhindern.

In dieser ersten Runde war das weit gefasste Konzept der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit noch kein formales Evaluierungskriterium. Dies änderte sich in der zweiten Evaluierungsrunde, bei der Nachhaltigkeit als eine von fünf Kategorien eingeführt wurde, neben Relevanz, Wirksamkeit, instrumenteller Eignung sowie Transparenz und Monitoring. Der neue Ansatz spiegelt die Entscheidung der Bundesregierung wider, ab 2015 Nachhaltigkeit als Aspekt der Subventionsberichterstattung einzuführen. Nachhaltigkeit gilt als übergreifendes politisches Prinzip der deutschen Bundesregierung. Der Begriff umfasst wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, soziale Ausgewogenheit und ökologische Verträglichkeit aus einer langfristigen Entwicklungsperspektive, basierend auf der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) (BMF, 2025). Dies steht im Einklang mit dem weltweit gängigen Verständnis von Nachhaltigkeit und bedeutet, dass die Nachhaltigkeitsprüfung im Einzelfall sehr unterschiedliche Merkmale widerspiegeln kann, nicht nur umwelt- oder klimabezogene. Tatsächlich listet der 30. Subventionsbericht 15 Maßnahmen auf, die den Erhalt natürlicher Ressourcen unterstützen sollen, gegenüber 36 Fällen, in denen der soziale Zusammenhalt das Ziel ist, und 93 Fällen, die auf wirtschaftliche Nachhaltigkeit abzielen (siehe BMF, 2025, S. 52).

Evaluierung

Die subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung sehen regelmäßige Evaluierungen der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen vor. In der Praxis werden diese jedoch nur unregelmäßig evaluiert. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung zudem wiederholt dafür kritisiert, dass sie die in Evaluierungen formulierten Empfehlungen nicht umsetzt.

In Deutschland gibt es keinen Evaluierungsrahmen für Steuervergünstigungen mit festen Zeitplänen, obwohl die Leitlinien regelmäßige Evaluierungen vorsehen (siehe BMF, 2025). Während Evaluierungen von Finanzhilfen von den für die jeweiligen Politikbereiche zuständigen Fachministerien durchgeführt oder beauftragt und aus deren Haushalten finanziert werden, sieht die Situation bei den Steuervergünstigungen anders aus: Sie werden weder aus den Haushalten der Fachministerien finanziert, noch sind sie einem bestimmten Ministerium zugeordnet. Stattdessen ist das BMF befugt, Evaluierungen von Steuervergünstigungen durchzuführen, wobei die für den jeweiligen Politikbereich zuständigen Ministerien einbezogen werden. Die Fachministerien haben aber kein Veto-recht gegen die Entscheidung, eine Evaluierung durchzuführen.¹⁸ Weder der Bundestag noch der Bundesrechnungshof geben Evaluierungen von Steuervergünstigungen in Auftrag. Der Bundesrechnungshof führt zwar systematische empirische Untersuchungen zu einzelnen Subventionen durch, diese Prüfungen ersetzen jedoch nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Evaluierungen durch die Regierung.

Vom BMF geleitete Evaluierungen werden auf zweierlei Weise durchgeführt: als hausinterne Studien und als externe Evaluierungen, die von unabhängigen Forschungsinstituten oder Beratungsunternehmen durchgeführt

¹⁸ Umgekehrt ist es den Fachministerien nicht untersagt, Steuervergünstigungen in ihre Evaluierungen einzubeziehen, soweit diese in ihren Verantwortungsbereich fallen. Das geschieht allerdings nicht oft: In der Vergangenheit wurden derartige Studien unter anderem in den Bereichen Vermögenspolitik, Umwelt- und Klimapolitik, Forschungspolitik und Familienpolitik durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Evaluierungen fanden aber nur selten Eingang in den Subventionsbericht.

werden. Interne Prüfungen werden nicht veröffentlicht. Folglich ist es nicht möglich, ihre fachliche Qualität, Unparteilichkeit oder tatsächliche Wirkung zu beurteilen. Im Kontext einer transparenten und evidenzbasierten Steuerung von Steuervergünstigungen bieten unveröffentlichte Evaluierungen kaum einen Mehrwert. Ähnliches gilt für extern durchgeführte Evaluierungen, die nicht öffentlich zugänglich gemacht werden.

Externe Evaluierungen, die veröffentlicht werden, lassen sich wiederum in zwei separate Kategorien einteilen. Zum einen gibt es Studien, die sich auf eine bestimmte Maßnahme oder eine kleine Zahl zusammenhängender Steuervergünstigungen konzentrieren. Diese Evaluierungen basieren teilweise auf hohen wissenschaftlichen Standards, folgen jedoch weder in der zeitlichen Abfolge noch thematisch einem erkennbaren Plan. So hat beispielsweise das Mannheimer Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag des BMF 2025 eine fundierte Analyse der ermäßigten Umsatzsteuersätze in Deutschland erstellt, die im April 2026 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde (Heinemann et al., 2025).

Die zweite Kategorie externer Evaluierungen hebt Deutschland von den meisten anderen Ländern ab: Das BMF hat zwei große Evaluierungsrunden in Auftrag gegeben. Die erste Runde in den Jahren 2007–2009 umfasste (grob gesagt) die 20 größten im Subventionsbericht aufgeführten Steuervergünstigungen,¹⁹ mit Mindereinnahmen in Höhe von 18,1 Milliarden Euro pro Jahr (Thöne et al., 2009). Nach unserem Kenntnisstand handelte es sich damals um die weltweit größte jemals durchgeführte Evaluierung von Steuervergünstigungen. Zehn Jahre später, von 2017 bis 2019, wurde eine zweite Evaluierungsrunde in Auftrag gegeben, die die nächsten zwanzig größten Steuervergünstigungen sowie mehrere eng damit verbundene kleinere Maßnahmen abdecken sollte, insgesamt 33 Maßnahmen mit Mindereinnahmen in Höhe von 7,4 Milliarden Euro pro Jahr (Thöne & Gerhards, 2019). Beide Evaluierungsaufträge wurden wettbewerblich vergeben und in beiden Fällen erhielten Konsortien aus Forschungsinstituten unter der Leitung des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (FiFo) an der Universität zu Köln den Zuschlag. Von den 53 untersuchten Steuervergünstigungen sind 37 weiterhin in Anlage 2 des jüngsten 30. Subventionsberichts aufgeführt. Die nicht mehr aufgeführten Maßnahmen wurden abgeschafft (allerdings in der Regel nicht als Ergebnis der Evaluierungen) oder mit anderen Maßnahmen zusammengelegt.

Da die in jeder Runde zu evaluierenden Steuervergünstigungen in erster Linie auf der Grundlage ihres Volumens ausgewählt wurden, war die Bandbreite sowohl hinsichtlich der betroffenen Steuern als auch der jeweiligen Förderziele recht groß. Dennoch folgten die Evaluierungen einem gemeinsamen Ansatz, der ursprünglich von Thöne (2003) auf der Basis internationaler Erfahrungen für das BMF entwickelt worden war. Nach einer kurzen Beschreibung der technischen Details und der Geschichte der jeweiligen Steuervergünstigung wurde jede Maßnahme im Hinblick auf die Methode zur Schätzung der Mindereinnahmen sowie anschließend hinsichtlich ihrer Transparenz, Relevanz, instrumentellen Ausgestaltung, Wirksamkeit und – soweit möglich – Effizienz, verstanden als Kostenwirksamkeit bei der Erreichung ihrer Ziele, evaluiert. In der zweiten Runde wurde zusätzlich eine Nachhaltigkeitsprüfung auf der Grundlage der oben erwähnten Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt. Andererseits wurde in der zweiten Runde – basierend auf den Erfahrungen aus der ersten Runde – nicht explizit nach der Kostenwirksamkeit (Effizienz) gefragt. Diese Frage ist zwar durchaus berechtigt, kann jedoch nur dann zu aussagekräftigen Antworten führen, wenn klar quantifizierte Wirkungen und eindeutige Vergleichspunkte aus anderen Studien

¹⁹ Es handelte sich nicht genau um die Liste der 20 größten Steuervergünstigungen aus dem damals aktuellen 21. Subventionsbericht, da drei dieser Maßnahmen zu Beginn der Evaluierung bereits gesetzlich abgeschafft, wenn auch noch nicht vollständig ausgelaufen waren. Unter den letztlich ausgewählten Maßnahmen befand sich auch eine Steuervergünstigung aus Anlage 3 des Berichts.

vorliegen. Aufgrund von Zeit- und Ressourcenbeschränkungen konnten diese Anforderungen bei der groß angelegten, aber dennoch recht komprimierten Evaluierung sehr unterschiedlicher Steuervergünstigungen nicht erfüllt werden.

Zusätzlich zu den vollständigen Berichten und standardisierten zwei- bis dreiseitigen Zusammenfassungen für jede Maßnahme wurden alle Steuervergünstigungen nach einem einfachen Punktesystem bewertet. In der ersten Runde erfolgte dies in Form eines bewusst einfachen Schemas unter Verwendung der drei Ampelfarben: Grün (weiter so), Gelb (gründlich überarbeiten) und Rot (abschaffen). Von den zwanzig untersuchten Maßnahmen erhielten fünf eine rote, zehn eine gelbe und die restlichen fünf eine grüne Ampel. Die „rote“ Gruppe umfasste Steuervergünstigungen in Höhe von 4,8 Milliarden Euro jährlich und die „gelbe“ Gruppe mehr als 10,5 Milliarden Euro. Nur 2,8 Milliarden Euro wurden als „grün“ eingestuft. Dies unterstreicht den damals identifizierten Reformbedarf.

In der zweiten Runde ergab sich die Gesamtbewertung jeder Steuervergünstigung aus den Einzelbewertungen in den fünf Bewertungskategorien. Zudem wurde das Ampelsystem durch eine detailliertere fünfstufige Skala ersetzt. Sechs der 33 bewerteten Steuervergünstigungen erhielten die Gesamtbewertung „gut“. Diese Maßnahmen hatten ein Gesamtvolumen von 2,7 Milliarden Euro. Siebzehn Steuervergünstigungen mit Mindereinnahmen in Höhe von 2,9 Milliarden Euro wurden als „ausreichend“ bewertet, was erheblichen Verbesserungsbedarf signalisieren sollte. Zehn Steuervergünstigungen mit einem Gesamtvolumen von 1,8 Milliarden Euro erhielten die Gesamtbewertung „schwach“. Diese Maßnahmen blieben weit hinter ihren erwarteten Zielen zurück, was eine umfassende Reform oder vollständige Einstellung erforderlich machte.

Rückblickend hatten diese beiden groß angelegten Studien Vor- und Nachteile für die Evaluierung von Steuervergünstigungen in Deutschland. Einer der Vorteile besteht darin, dass der schiere Umfang der Untersuchungen dem Thema und seiner kritischen Reflexion wahrscheinlich mehr Gewicht verliehen hat, als es viele kleinere Evaluierungen getan hätten. Dies gilt umso mehr, als das BMF die beiden Runden auch strategisch nutzte, um sicherzustellen, dass die Evaluierung mehrerer sensibler Maßnahmen innerhalb der Regierung durchgesetzt werden konnte. Ein weiterer positiver Faktor war, dass der Umfang dieser Projekte den Ruf Deutschlands als Land, das Steuervergünstigungen ernst nimmt, erheblich gestärkt hat.

Der außergewöhnliche Umfang der Evaluierungen sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie relativ schnell und mit begrenzten Ressourcen durchgeführt werden mussten. Aufgrund dieser Einschränkungen konnten die Studien die höchsten Standards einer evidenzbasierten Politikanalyse, die Kausalzusammenhänge nachweist (siehe Redonda et al., 2023), weitgehend nicht erfüllen. So wurden beispielsweise keine empirischen Befragungen unter den Begünstigten durchgeführt. Darüber hinaus war es aufgrund von Vorschriften zum Steuergeheimnis und häufiger Datenhoheit der Finanzbehörden der Länder mitunter schwierig, die notwendigen Steuerdaten zu beschaffen.

Infolgedessen waren die beiden Evaluierungsrunden zugleich umfangreich und begrenzt. Im Vergleich zu den sonst im Bereich der Steuervergünstigungen beobachteten Evaluierungsbemühungen waren sie umfangreich. Im Vergleich zu den mitunter enormen Monitoring- und Evaluierungsaufwänden, die für direkte Subventionen der Bundesregierung oder der EU betrieben werden, waren sie jedoch begrenzt. Angesichts der vielen Milliarden Euro an Mindereinnahmen, die Jahr für Jahr anfallen, würden zahlreichere und regelmäßige Evaluierungen von Steuervergünstigungen sicherlich ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis bieten.

LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN – DEUTSCHLAND

Evaluierungen werden durchgeführt, um die Wirksamkeit guter politischer Instrumente zu bestätigen, mittelmäßige Instrumente zu verbessern und schlechte abzuschaffen. Im Zusammenhang mit den Empfehlungen aus den beiden Evaluierungsrunden hat dies auch der Bundesrechnungshof gegenüber der Bundesregierung und dem Bundestag wiederholt gefordert (siehe BRH, 2022; 2025b; 2026).

Gemessen daran waren die beiden Evaluierungsrunden nicht besonders erfolgreich. Maßnahmen, die eine kritische Bewertung erhielten, wurden im Allgemeinen nicht wie empfohlen geändert oder abgeschafft. Dies ist zum Teil auf den jeweils ungünstigen Zeitpunkt zurückzuführen: Die Ergebnisse der ersten Evaluierungsrunde wurden 2009 veröffentlicht, auf dem Höhepunkt der weltweit schlimmsten Wirtschaftskrise seit 1929. Wenige Monate nach der Veröffentlichung der Ergebnisse der zweiten Runde stürzte die COVID-19-Pandemie die Welt in eine erneute wirtschaftliche Rezession. In solchen Situationen sind expansive „keynesianische“ Maßnahmen eher gefragt als der Abbau staatlicher Subventionen oder implizite Steuererhöhungen infolge der Abschaffung von Steuervergünstigungen.

Auch in normalen Zeiten ist ein demokratisch gewählter Steuergesetzgeber naturgemäß nicht verpflichtet, die Empfehlungen externer Experten umzusetzen. Das betrifft im Übrigen alle unabhängigen Evaluierungen: Als die jüngste ZEW-Evaluierung zu ermäßigten Umsatzsteuersätzen in Deutschland (Heinemann et al., 2025) veröffentlicht wurde, war schnell klar, dass die Bundesregierung deren Empfehlungen nicht befolgen würde, da der Bericht unter anderem die sofortige Abschaffung des gerade erst wieder eingeführten ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Restaurantmahlzeiten empfahl.

Allerdings gilt auch: Wenn eine Regierung vor großen fiskalischen Herausforderungen steht, können Evaluierungsergebnisse nützlich sein. Ende 2023 war die Bundesregierung nach einem Urteil des Verfassungsgerichts plötzlich gezwungen, zusätzliche Einnahmen zu generieren. Eine der negativ evaluierten Steuervergünstigungen aus der zweiten Evaluierungsrunde im Jahr 2019 war die Agrardieselvevergütung. Ihre Abschaffung sollte jährlich eine halbe Milliarde Euro an zusätzlichen Einnahmen einbringen. Es wurde beschlossen, diese Maßnahme trotz heftiger Proteste von Landwirten und deren Interessenverbänden schrittweise auslaufen zu lassen. Auch wenn diese Steuervergünstigung nach dem Regierungswechsel im Jahr 2025 wieder eingeführt wurde, zeigt die Erfahrung doch, dass der Erfolg oder Misserfolg unabhängiger Evaluierungen nicht allein daran gemessen werden, ob ihre Ergebnisse kurzfristig und vollständig umgesetzt werden. Auch wenn Entscheidungen erst zu einem späteren Zeitpunkt unter Heranziehung der Evaluierungsergebnisse begründet werden, kann eine Evaluierung positive Resultate erzielen.

Um sicherzustellen, dass Evaluierungen von Steuervergünstigungen diesen Zweck wirksamer und regelmäßiger erfüllen können, sollten die entsprechenden Rahmenbedingungen in Deutschland auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen weiterentwickelt werden. Dies wird im folgenden Abschnitt weiter ausgeführt. Derzeit liegt es allein im Ermessen des BMF zu entscheiden, ob Steuervergünstigungen überhaupt evaluiert werden sollen, welche davon evaluiert werden sollen und wann diese Überprüfungen stattfinden sollen. Sind groß angelegte Evaluierungen geplant, kann es erforderlich sein, die Zustimmung der zuständigen Fachministerien oder sogar des Bundeskabinetts einzuholen. Unter diesen Umständen ist der Zeitpunkt externer Evaluierungen von Steuervergünstigungen noch unvorhersehbarer.

Politische Ökonomie und Reform

Deutschland hat die Reform seiner Steuervergünstigungen nur zögerlich vorangetrieben. Der Bundesrechnungshof stellt immer wieder fest, dass die Regierung zu wenig unternommen hat, um die Empfehlungen aus den verschiedenen Evaluierungen seit 2009 umzusetzen. Mehrere Bemühungen zur Reform einzelner Steuervergünstigungen konnten aufgrund des Widerstands einflussreicher Interessengruppen nicht umgesetzt werden oder wurden von nachfolgenden Regierungen wieder rückgängig gemacht. Infolgedessen verfügt Deutschland trotz aller Stärken nach wie vor über ein System von Steuervergünstigungen, das intransparent, veraltet und inkonsistent erscheint.

Im Jahr 2015 aktualisierte die Bundesregierung ihre 2006 erlassenen subventionspolitischen Leitlinien (siehe Kasten 2). Darin werden unter anderem regelmäßige Evaluierungen aller Subventionen sowie die Ersetzung bestehender Steuervergünstigungen durch Finanzhilfen oder andere Maßnahmen gefordert, wo immer dies möglich ist.

Kasten 2: Subventionspolitische Leitlinien (laut Beschluss des Bundeskabinetts vom 28. Januar 2015)

- Neue Subventionen werden nur gewährt, wenn sie sich gegenüber sonstigen Maßnahmen als das am besten geeignete, auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten effiziente Instrument darstellen.
- Neue Subventionen werden vorrangig als Finanzhilfen gewährt und sind durch Einsparungen an anderer Stelle zu finanzieren.
- Neue Finanzhilfen werden nur noch befristet und grundsätzlich degressiv ausgestaltet.
- Die Ziele der Finanzhilfen werden in einer Form festgehalten, die eine Erfolgskontrolle ermöglicht.
- Die Subventionspolitik der Bundesregierung orientiert sich an wachstums-, verteilungs-, wettbewerbs- und umweltpolitischen Wirkungen. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dargelegt, inwiefern die Subventionen nachhaltig sind.
- Alle Subventionen werden grundsätzlich regelmäßig in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz evaluiert.
- Es wird geprüft, inwieweit bestehende Steuervergünstigungen in Finanzhilfen oder andere, den Staatshaushalt weniger belastende Maßnahmen überführt werden können.
- Auch bei bestehenden und bisher nicht befristeten und/oder nicht degressiv ausgestalteten Finanzhilfen wird eine Befristung und grundsätzlich eine Degression eingeführt.

Quelle: BMF (2025)

Wie oben dargelegt, müsste jede ernsthafte Reform der Steuervergünstigungen die Unklarheiten hinsichtlich des deutschen Referenzsteuersystems angehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, eine einmalige Bestandsaufnahme durchzuführen, um festzustellen, welche Sonderregelungen als „strukturelle Bestimmungen“ einzustufen und in das Referenzsystem zu integrieren sind und welche „nichtstrukturellen“ Tatbestände als eigentliche Steuervergünstigungen zu betrachten und künftig in Subventionsberichten auszuweisen sind. Eine solche Überprüfung – beispielsweise durch eine Expertenkommission – würde dazu beitragen, die seit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 zementierte, allzu restriktive Definition von Subventionen durch ein zeitgemäßes Verständnis zu ersetzen.

Mittelfristig sollte diese Initiative dazu führen, dass Steuervergünstigungen nicht mehr ausschließlich im Kontext wirtschaftlicher Subventionen betrachtet werden, sondern im Einklang mit internationaler Praxis auch Maßnahmen zur Verfolgung sozialer und anderer politischer Ziele umfassen. Im Einklang mit entsprechenden Standards für die Berichterstattung über Steuervergünstigungen sollten zudem die Berichte dem Bundestag vorgelegt und als integraler Bestandteil des jährlichen Haushalts verabschiedet werden. Dies würde die derzeitige Praxis der zweijährlichen Subventionsberichte erweitern. Gleichzeitig würde ein solcher Bericht eine hervorragende Grundlage bieten, um das deutsche Steuersystem erstmals in seiner Gesamtheit zu analysieren, seine zahlreichen besonderen politischen Ziele zu würdigen und – was von großer Bedeutung ist – die traditionelle Debatte über „breite Bemessungsgrundlage, niedrige Steuersätze“ auf einer fundierteren Grundlage zu führen.

Hierzu gehört auch, größere Anstrengungen bei der Schätzung von Mindereinnahmen der einzelnen Steuervergünstigungen zu unternehmen. Quoten von 71 Prozent (Anlage 2) bzw. 35 Prozent (Anlage 3) quantifizierter Maßnahmen im Jahr 2026 vermitteln nur einen unvollständigen Eindruck von der fiskalpolitischen Relevanz der berichteten Steuervergünstigungen und liegen hinter den Anteilen, die in anderen Ländern berichtet werden.

Die Evaluierung von Steuervergünstigungen erfordert einen realistischen und nachvollziehbaren Ansatz. Dieser könnte folgende Elemente umfassen:

- Die Festlegung regelmäßiger Intervalle für die Evaluierung von Steuervergünstigungen der Anlage 2. Internationale Leitlinien empfehlen Evaluierungszyklen von fünf bis zehn Jahren (Beer et al., 2022).
- In Verbindung mit einem solchen Zyklus die Festlegung, wie viele Evaluierungen innerhalb jeder Legislaturperiode durchgeführt werden. Vorrang sollte dabei der Evaluierung von Steuervergünstigungen eingeräumt werden, die noch nie zuvor überprüft wurden.
- Die Berücksichtigung interner Untersuchungen für den Evaluierungszyklus nur im Fall ihrer vollständigen Veröffentlichung.
- Klare Kriterien für die Steuervergünstigungen der Anlage 3, um festzustellen, ob sie (sowie ggf. weitere Tatbestände) ebenfalls der Evaluierungspflicht unterliegen oder als Teil des Referenzsystems davon ausgenommen sind. Diese Kriterien sollten im Rahmen der Überarbeitung des Referenzsystems (siehe oben) festgelegt werden.
- Erfassung der zusätzlichen Steuereinnahmen, die bei der Umsetzung von Evaluierungsempfehlungen generiert werden. Diese Informationen können auch dazu beitragen, dass die für die Durchführung regelmäßiger Evaluierungen erforderlichen zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden.

“6/116

*Deutschland rangiert im Global Tax
Expenditures Transparency Index (GTETI)
auf Platz 6 der 116 bewerteten Länder
hinsichtlich der Transparenz.*

Literaturverzeichnis

Aliu, F., Grundke, R., & von Haldenwang, C. (2023). Increasing transparency on tax expenditures in Germany. *Ecoscope*. <https://oecdecoscope.blog/2023/08/03/increasing-transparency-on-tax-expenditures-in-germany/>

Beer, S., Benedek, D., Erard, B., & Loeprick, J. (2022). How to Evaluate Tax Expenditures. *IMF How To Notes* 2022. <https://doi.org/10.5089/9798400221507.061>

BMF (Bundesministerium der Finanzen). (2006). 20. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006. Berlin: Bundesministerium der Finanzen (BMF). <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975918/779204/55ffe751ee6d63ca3865239cbaaa774b/2006-03-15-zwanzigster-subventionsbericht-data.pdf?download=1>

BMF (Bundesministerium der Finanzen). (2025). 30. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2023 bis 2026. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/30-subventionsbericht.html

BMUKN (Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit). (2025). Klimaschutzbericht 2025. Deutscher Bundestag Drucksache 21/1250. <https://dserver.bundestag.de/btd/21/012/2101250.pdf>

BMUKN (Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit). (2026). Klimaschutzprogramm 2026. <https://www.bundesumweltministerium.de/download/klimaschutzprogramm-ksp-2026>

BRH (Bundesrechnungshof). (2022). Reform des ermäßigten Umsatzsteuersatzes lange überfällig. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/umsatzsteuer.html>

BRH (Bundesrechnungshof). (2024). Steuervergünstigung für die Seeschifffahrt durch die Tonnagebesteuerung. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. <http://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/tonnagesteuer-volltext.pdf>

BRH (Bundesrechnungshof). (2025a). Sachstand Kraftfahrzeugbesteuerung. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2026/kraftfahrzeugbesteuerung-volltext.pdf>

BRH (Bundesrechnungshof). (2025b). Sonderbericht: Maßnahmen zur Stärkung der Einnahmenbasis. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/einnahmen-volltext.pdf>

BRH (Bundesrechnungshof). (2026a). 30. Subventionsbericht der Bundesregierung: Steuervergünstigungen. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2026/steuerverguenstigungen-volltext.pdf>

BRH (Bundesrechnungshof). (2026b). *Subventionen verdreifacht – enormes Einsparpotenzial noch nicht genutzt. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an die Bundesregierung.* <https://www.bundesrechnungshof.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Berichte/2026/subventionsbericht-volltext.pdf>

Burger, A., & Bretschneider, W. (2022). *Environmentally Harmful Subsidies in Germany. Update 2021* (UBA Texte 117/2022). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/environmentally-harmful-subsidies-in-germany-1>

Fiedler, S., van Loock, H., Niesen-Meemken, S., Richter, B., Runkel, M. & Zerzawy, F. (2026). *Klima-Subventionsbericht 2026: Quantifizierung, Wirkung und Reform klimaschädlicher Subventionen in Deutschland.* Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. <https://www.bertelsmann-stiftung.de>

FÖS (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft). (2023). *Subventionssteckbrief: Die Entfernungspauschale* (Policy Brief). https://foes.de/publikationen/2023/2023-11_Subventionssteckbrief-Entfernungspauschale.pdf

Fuest, C., Hey, J., & Spengel, C. (2021). *Vorschläge für eine Reform der Immobilienbesteuerung.* ifo Schnelldienst, 74(12), 31-38. <http://hdl.handle.net/10419/250838>

Gerhards, E., Haerst, F., Kraken, F., & Thöne, M. (2026). *Quantifizierung des Dienstwagenprivilegs. Die fiskalischen und ökologischen Auswirkungen der 1%-Regelung* (UBA Texte 89/2026). <https://www.uba.de/n308467de>

Heinemann, F., Asatryan, Z., Bohne, A., Kindler, K., Moessinger, M.-D., Steinbrenner, D., & Wiegand, J. (2025). *Analyse und Bewertung des Systems der Umsatzsteuersätze unter Berücksichtigung von Wettbewerbs- und Abgrenzungsaspekten.* Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. https://www.zew.de/fileadmin/FTP/gutachten/BMF_Umsatzsteuersaetze_2026.pdf

Næss-Schmidt, H. S., Heebøll, C., & Lund, C. (2016). *Why and how to apply a Value Added Tax on financial services.* Copenhagen: Copenhagen Economics. <https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2021/12/copenhagen-economics-2016-why-and-how-to-to-apply-vat-to-financial-services.pdf>

Næss-Schmidt, H. S., Thöne, M., Schratzenstaller-Altzinger, M., Kastrop, C., & Weber, R. A. (2024). *Financing the global commons to achieve the sustainable development goals.* In *Global Solutions Issue Paper*. Berlin: Global Solutions Initiative. <https://www.global-solutions-initiative.org/publication/financing-the-global-commons-to-achieve-the-sustainable-development-goals/>

OECD (1998). *Improving the Environment through Reducing Subsidies: Part I: Summary and Conclusions - Part II: Analysis and Overview of Studies.* OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264162679-en>

Rave, T. & Thöne, M. (2010). *Umweltbezogenes Subventionscontrolling* (Ifo-Forschungsberichte No. 49). München: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. <https://d-nb.info/1008811475>.

Redonda, A., Berg, S., & von Haldenwang, C. (2025). *Tax expenditures for environmental sustainability: international experiences in their identification and evaluation to enhance their governance.* UN-ECLAC. <https://hdl.handle.net/11362/82550>

Redonda, A., Millan-Narotzky, L., von Haldenwang, C., Berg, S. & Aliu, F. (2026). *The Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI) Companion Paper (revised version, May 2026).* IDOS / CEP. <https://doi.org/10.23661/r3.2026>

Redonda, A., von Haldenwang, C., & Aliu, F. (2026). *Global Tax Expenditures Database (GTED) (1.4.0)* [Data set]. Tax Expenditures Lab. <https://doi.org/10.5281/zenodo.22031048>

Redonda, A., von Haldenwang, C., & Berg, S. (2023). *Evaluation of tax expenditures. Conceptual frameworks and international experiences.* ECLAC. <https://www.cepal.org/en/publications/68667-evaluation-tax-expenditures-conceptual-frameworks-and-international-experiences>

Sinfield, A. (2025). *Tax Expenditures Country Report: United Kingdom.* IDOS / CEP. <https://doi.org/10.23661/cr5.2025>

Thöne, M. (2000). *Subventionen in der Umweltpolitik – Zwischen institutioneller Rechtfertigung und EU Beihilfenkontrolle*, in: K. Bizer, B. Linscheidt, A. Truger (Hrsg.): *Staatshandeln im Umweltschutz*, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten N.F. Bd. 69, Berlin 2000, S. 253-279. DOI: [10.3790/978-3-428-50083-3](https://doi.org/10.3790/978-3-428-50083-3)

Thöne, M. (2003). *Subventionskontrolle. Ziele - Methoden - internationale Erfahrungen.* edition sigma. https://www.researchgate.net/publication/264741859_Subventionskontrolle_Ziele_-_Methoden_-_internationale_Erfahrungen

Thöne, M. (2011). 18 Billion at One Blow-Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures. Proceedings, Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association (Nov 17-19, 2011), New Orleans, LA.

Thöne, M., & Gerhards, E. (2019). *Evaluierung von Steuervergünstigungen. Ergebnisüberblick, Evaluationsschema, Methoden.* FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne. <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-ii-2017-2019>

Thöne, M., Næss Schmidt, S., & Heinemann, F. (2009). *Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick.* FiFo Köln, Copenhagen Economics, ZEW. <https://www.fifo-koeln.org/de/unsere-arbeit/projekte/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-i-2007-2009>

von Haldenwang, C., Redonda, A., Aliu, F., & Berg, S. (Eds.). (2025). *Tax Expenditure Effectiveness. Tax Expenditures Lab Flagship Report 2025.* IDOS / CEP. <https://doi.org/10.23661/r3.2025>

Anhang

Tabelle 4: In der geltenden Gesetzgebung identifizierte deutsche Umwelt-Steuervergünstigungen

Bezeichnung der Steuervergünstigung	Beschreibung	Steuerposten	ETE-Kategorie	Einnahmeausfälle im Jahr 2026 (in Millionen Euro)
Ermäßigte Steuersätze bei Einkünften aus außerordentlichen Holznutzungen	Steuerliche Maßnahmen wie steuerfreie Rücklagen, ermäßigte Steuersätze und höhere Pauschalsätze für betriebliche Aufwendungen zur Abmilderung der wirtschaftlichen Folgen u.a. des Klimawandels für die Forstwirtschaft	Mehrere Einkommensteuern	Umweltschutz, Biodiversität und natürliche Ressourcen	15
Steuererleichterungen für die Forstwirtschaft	Beschränkungen beim Holzeinschlag und bei der Einfuhr von Holz, Bildung von Rücklagen, Bewertungserleichterungen und ermäßigte Steuersätze für Einkünfte, die unter das Waldschadensausgleichsgesetz fallen	Mehrere Einkommensteuern	Umweltschutz, Biodiversität und natürliche Ressourcen	k. A.
Ermäßigter Steuersatz für bestimmte andere Dienstleistungen in der Tier- und Pflanzenzucht	Die Bestimmung zielt unter anderem darauf ab, eine klimafreundliche landwirtschaftliche Produktion zu fördern	Umsatzsteuer	Umweltschutz, Biodiversität und natürliche Ressourcen	k. A.
Steuererleichterung für inländische Kleinbrennereien	Die Bestimmung zielt unter anderem darauf ab, die Erhaltung von Wiesenobstgärten zu fördern	Alkoholsteuer	Umweltschutz, Biodiversität und natürliche Ressourcen	6
Befreiung für bestimmte Photovoltaikanlagen	Steuerbefreiung für Einkünfte aus dem Betrieb kleiner Photovoltaikanlagen für Wohn- und Gewerbeziele	Einkommensteuer	Sauberer Strom und CO ₂ -Reduktion	k. A.
Nullsteuersatz für bestimmte Photovoltaikanlagen und Speicher	Senkung des Umsatzsteuersatzes auf 0 Prozent für Photovoltaikanlagen und Speichersysteme, sofern diese auf oder in der Nähe von Privathäusern und öffentlichen Gebäuden installiert sind	Umsatzsteuer	Sauberer Strom und CO ₂ -Reduktion	70

LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN – DEUTSCHLAND

Bezeichnung der Steuervergünstigung	Beschreibung	Steuerposten	ETE-Kategorie	Einnahmeausfälle im Jahr 2026 (in Millionen Euro)
Steuerbefreiung für Bio-, Klär- und Deponiegase	Steuerbefreiung für selbstgenutztes Deponie- und Sumpfgas zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien und der Methanverbrennung	Energiesteuer	Sauberer Strom und CO ₂ -Reduktion	k. A.
Teilweise Energies-teuerentlastung für die gekoppelte Erzeugung von Kraft und Wärme (KWK)	Teilweise Steuererleichterung für Energieprodukte, die in stationären Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) mit einer monatlichen oder jährlichen Auslastungsrate von mindestens 70 Prozent verwendet werden.	Energiesteuer	Effiziente und nachhaltige Heizungen und Gebäude	75
Steuerbefreiung für Strom aus erneuerbaren Energieträgern	Strom aus einem Netz oder einer Leitung, die ausschließlich aus erneuerbaren Energiequellen gespeist werden. Anreize zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen und deren lokaler Nutzung	Energiesteuer	Sauberer Strom und CO ₂ -Reduktion	48
Steuerbefreiung für Strom aus sogenannten Kleinanlagen	Kleine Anlagen mit einer Nennleistung von bis zu 2 MW, die erneuerbare Energien oder effiziente Kraft-Wärme-Kopplung nutzen, sofern der Strom vor Ort genutzt wird	Energiesteuer	Sauberer Strom und CO ₂ -Reduktion	770
Begünstigung von Elektro- und Plug-in-Hybridfahrzeugen bei der Dienstwagenbesteuerung	Reduzierte Pauschalbesteuerung (50 bis 75 Prozent) der privaten Nutzung von Elektro- und Hybrid-Firmenwagen zur Förderung emissionsarmer Mobilität	Einkommensteuer	Nachhaltigkeit und Elektrifizierung des Verkehrs	1.730
Sonderabschreibung für Elektro-Firmenfahrzeuge	Sonderabschreibung in Höhe von 75 Prozent im Anschaffungsjahr für neue, rein elektrisch betriebene Firmen-Elektrofahrzeuge mit einem Anschaffungswert von bis zu 100.000 Euro	Mehrere Einkommensteuern	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	k. A.

LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN – DEUTSCHLAND

Bezeichnung der Steuervergünstigung	Beschreibung	Steuerposten	ETE-Kategorie	Einnahmehausfälle im Jahr 2026 (in Millionen Euro)
Ermäßigter Steuersatz für Personenbeförderung im Nahverkehr und im Schienenfernverkehr	Eingeführt, um Anreize für die Nutzung öffentlicher Schienenverkehrsmittel gegenüber dem Individualverkehr zu schaffen	Umsatzsteuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	2.350
Befreiung für Busse, die hauptsächlich im öffentlichen Nahverkehr eingesetzt werden	Befreiung von der Kfz-Steuer zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs	Kfz-Steuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	50
Steuerbefreiung oder -erstattung für Fahrzeuge im kombinierten Verkehr Schiene, Binnenwasserstraße, See/ Straße	Förderung einer stärkeren Nutzung des kombinierten Verkehrs zur Entlastung der Straßen und zur nachhaltigen Verteilung der Verkehrsleistungen auf die verschiedenen Verkehrsträger	Kfz-Steuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	7
Befristete Befreiung für erstmalig zugelassene reine Elektrofahrzeuge	Befreiung von der Kfz-Steuer bis Ende 2035 für Elektrofahrzeuge, die bis zum 31. Dezember 2030 zugelassen wurden (maximale Befreiungsdauer: zehn Jahre).	Kfz-Steuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	145
Befreiung für reine Elektrofahrzeuge	Senkung der Kfz-Steuer um die Hälfte (zusätzlich zur obigen befristeten Befreiung)	Kfz-Steuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	1
Steuerbegünstigung Erdgas, das als Kraftstoff verwendet wird	Degressive Steuerermäßigung zur Förderung des Einsatzes von Gasmotoren aus umwelt- und klimapolitischen Gründen. Läuft Ende 2026 aus.	Energiesteuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	35
Stromsteuerermäßigung für den Nahverkehr auf der Schiene und für Oberleitungsbusse	Ermäßigter Steuersatz (ca. 55 Prozent des Standardsatzes) auf den Stromverbrauch für den Schienenverkehr und den Betrieb von Oberleitungsbussen.	Stromsteuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	106

LÄNDERBERICHT ZU STEUERVERGÜNSTIGUNGEN – DEUTSCHLAND

Bezeichnung der Steuervergünstigung	Beschreibung	Steuerposten	ETE-Kategorie	Einnahmeausfälle im Jahr 2026 (in Millionen Euro)
Ermäßigung für die Landstromversorgung von Wasserfahrzeugen	Ermäßigter Steuersatz (0,50 Euro pro MW/h zur Förderung der Nutzung von Landstrom mit dem Ziel, Schadstoff- und Lärmemissionen in Häfen zu reduzieren	Stromsteuer	Nachhaltigkeit und Elektrifizierung des Verkehrs	1
Steuererleichterung für den öffentlichen Nahverkehr	Steuerermäßigung von 9,08 Euro pro MWh für den Betrieb von Elektrobahnen und Oberleitungsbussen zur Förderung umweltfreundlicherer Verkehrsmittel.	Stromsteuer	Nachhaltigkeit im Verkehr und Elektrifizierung	1
Sonderabschreibung für den Neubau von bezahlbaren Mietwohnungen	Sonderabschreibungen für den Neubau bezahlbarer und energieeffizienter Mietwohnungen in Höhe von jährlich 5 Prozent (zusätzlich zum regulären Abschreibungssatz) der Anschaffungs- oder Baukosten in den ersten 4 Jahren	Mehrere Einkommensteuern	Effiziente und nachhaltige Heizung und Gebäude	270
Steuerermäßigung für energetische Gebäudesanierung an Wohngebäuden	Steuervergünstigung für Modernisierungsmaßnahmen an Wohngebäuden, die die Energieeffizienz verbessern	Einkommensteuer	Effiziente und nachhaltige Heizung und Gebäude	145
Gesamtentgangene Einnahmen				5.825

Quellen: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von BMF, 2025; Regierungsentwurf zum Bundeshaushaltsplan 2027 vom 3.7.2026, siehe <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2027/soll/draft/Gesamtplan-und-Uebersichten.pdf> (abgerufen am 1. September 2026); <https://www.steuertipps.de/finanzamt-formalitaeten/elektroautos-kfz-steuerbefreiung-bis-ende-2035-verlaengert> (abgerufen am 26. Januar 2026); <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Issues/Taxation/Growth-booster/growth-booster.html> (abgerufen am 22. Januar 2026).