



Bericht

an den
Rechnungsprüfungsausschuss des Haushalts-
ausschusses des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte
bei der Umsatzsteuer

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

Gz.: VIII 2 - 2019 - 0879

Bonn, den 25. Juni 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
2	Hintergrund des Berichts	6
3	Weitere Kritik des Bundesrechnungshofes an der Durchschnittssatzbesteuerung	7
4	Vertragsverletzungsverfahren und Beihilfeverfahren der EU-Kommission	7
5	Bericht des Bundesrechnungshofes an das BMF	9
6	Würdigung und Empfehlungen	9

0 Zusammenfassung

- 0.1 Sogenannte Pauschallandwirte wenden bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung an. Sie schlagen auf ihre Leistungen einen besonderen Steuersatz auf, den sogenannten Durchschnittssatz. Die eingenommene Steuer müssen die Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll die Umsatzsteuer (Vorsteuer) ausgleichen, die die Landwirte für Leistungen anderer Unternehmer zahlen und die sie finanziell belastet.

Nach dem Unionsrecht darf Deutschland die Sonderregelung nur Landwirten gewähren, denen die umsatzsteuerliche Regelbesteuerung oder die Kleinunternehmerregelung „verwaltungstechnische Schwierigkeiten“ bereiten würde. Zudem soll der Durchschnittssatz die Vorsteuerbelastung aller Pauschallandwirte in Deutschland abbilden. Er darf daher nicht so hoch sein, dass die Pauschallandwirte insgesamt betrachtet mehr Umsatzsteuer vereinnahmen als sie an Vorsteuer zahlen (Tz. 1).

- 0.2 Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte falsch ermittelte und dadurch zu hoch auswies. Er berichtete über den Berechnungsfehler in seinen Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis und forderte das BMF auf, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft seine Berechnung der Vorsteuerbelastung nochmals zu überprüfen und dem Bundesrechnungshof unmittelbar zu berichten. Die daraufhin eingereichte neue Berechnung für die Jahre 2013 bis 2015 enthielt weiterhin den methodischen Fehler, der Grund für das Bemerkungsverfahren war. Nach Berechnung des Bundesrechnungshofes lag die Vorsteuerbelastung für diese Jahre um 1,3 Prozentpunkte unter dem Durchschnittssatz von 10,7 %. Dies entspricht einem Umsatzsteuerbetrag von über 200 Mio. Euro jährlich, den die Pauschallandwirte ihren Abnehmern zu viel berechnen und einnehmen. Dadurch fallen erhebliche

Steuern aus, da viele Abnehmer die an die Pauschallandwirte gezahlte Umsatzsteuer als Vorsteuer steuermindernd geltend machen können (Tz. 2).

- 0.3 Der Bundesrechnungshof fordert bereits seit über 20 Jahren, die Durchschnittssatzbesteuerung für buchführungspflichtige Landwirte auszuschließen. Buchführungspflichtige Landwirte verfügen über alle Aufzeichnungen, die sie für die umsatzsteuerliche Regelbesteuerung benötigen. Sie sind dazu „verwaltungstechnisch“ in der Lage. Der Bundesrechnungshof wies mehrfach darauf hin, dass ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (EU-Kommission) droht, wenn die buchführungspflichtigen Landwirte weiterhin die Sonderregelung anwenden dürfen (Tz. 3).
- 0.4 Im März 2018 setzte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren in Gang. Sie kritisierte zum einen, dass in Deutschland derzeit alle Landwirte die Umsatzsteuer pauschalieren dürften. Außerdem führe die Sonderregelung dazu, dass die deutschen Pauschallandwirte einen Ausgleich erhielten, der die von ihnen gezahlte Vorsteuer übersteige. Sofern Deutschland die Sonderregelung nicht mit dem Unionsrecht in Übereinstimmung bringt, kann die EU-Kommission den Fall an den Europäischen Gerichtshof verweisen. Die EU-Kommission prüft zurzeit außerdem, ob die deutsche Regelung zur Durchschnittssatzbesteuerung eine unionsrechtswidrige Beihilfe darstellt. In beiden Verfahren drohen erhebliche Belastungen für den Bundeshaushalt, falls der Europäische Gerichtshof einen Verstoß gegen die unionsrechtlichen Vorschriften bestätigt bzw. die EU-Kommission Rückzahlungen wegen rechtswidriger Beihilfe anordnet (Tz. 4).
- 0.5 Der Bundesrechnungshof forderte das BMF in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 17. April 2019 zu einer zügigen Gesetzesinitiative auf, um die sich abzeichnenden negativen Auswirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens noch zu verhindern. Die Bundesregierung will jedoch weiterhin an der Durchschnittssatzbesteuerung für alle Landwirte festhalten und auch ihre Berechnung der Vorsteuerbelastung nicht ändern (Tz. 5).

- 0.6 Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass der Gesetzgeber die Durchschnittssatzbesteuerung an die unionsrechtlichen Vorgaben anpasst. Danach soll die Sonderregelung nur für Landwirte gelten, die mit der Regelbesteuerung oder der Kleinunternehmerregelung verwaltungstechnische Schwierigkeiten hätten. Das hat auch der Europäische Gerichtshof in seinen Urteilen wiederholt betont. Für den Kreis der verbleibenden Pauschallandwirte muss das BMF einen „neuen“ Durchschnittssatz anhand einer realistischen Vorsteuerbelastung ermitteln. Dabei gilt es, den vom Bundesrechnungshof festgestellten Berechnungsfehler zu berichtigen. Ohne diese Änderungen drohen erhebliche Haushaltsrisiken (Tz. 6).

1 Vorbemerkung

Landwirte können bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung anwenden, die sie von den Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten der anderen Unternehmer befreit (§ 24 Umsatzsteuergesetz, UStG). Als sogenannte Pauschallandwirte schlagen sie auf ihre Leistungen einen besonderen Steuersatz auf, den sogenannten Durchschnittssatz. Er liegt zurzeit bei 10,7 %. Die eingedommene Steuer müssen die Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll die Umsatzsteuer (Vorsteuer) ausgleichen, die die Landwirte für Leistungen anderer Unternehmer zahlen und die sie finanziell belastet.

Nach dem Unionsrecht darf Deutschland die Sonderregelung nur Landwirten gewähren, denen die umsatzsteuerliche Regelbesteuerung oder die Kleinunternehmerregelung „verwaltungstechnische Schwierigkeiten“ bereiten würde. Zudem soll der Durchschnittssatz die Vorsteuerbelastung aller Pauschallandwirte in Deutschland abbilden. Er darf daher nicht so hoch sein, dass die Pauschallandwirte insgesamt betrachtet mehr Umsatzsteuer vereinnahmen als sie an Vorsteuer zahlen.

2 Hintergrund des Berichts

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2015 fest, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte für die Jahre 2011 bis 2013 methodisch falsch ermittelte und dadurch zu hoch auswies.

Der Bundesrechnungshof berichtete hierzu in seinen Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes („Ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer vermeiden“).¹ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis und beriet diese zuletzt am 31. März 2017. Er forderte das BMF auf, gemeinsam mit dem

¹ Bundestagsdrucksache 18/6600 Nummer 81.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft seine Berechnung der Vorsteuerbelastung nochmals zu überprüfen und dem Bundesrechnungshof unmittelbar zu berichten.²

Daraufhin übersandte das BMF dem Bundesrechnungshof mit seinem Bericht vom 12. Dezember 2017 die Berechnung der Vorsteuerbelastung für die Pauschallandwirte für die Jahre 2013 bis 2015. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese weiterhin den methodischen Fehler enthielt, der Grund für das Bemerkungsverfahren war. Die zutreffende Vorsteuerbelastung der Jahre 2013 bis 2015 lag nach Berechnung des Bundesrechnungshofes nur bei 9,4 % und damit 1,3 Prozentpunkte unter dem Durchschnittssatz von 10,7 %. Diese 1,3 Prozentpunkte entsprechen einem Umsatzsteuerbetrag von über 200 Mio. Euro jährlich, den die Pauschallandwirte ihren Abnehmern zu viel berechnen und einnehmen. Durch den zu hohen Durchschnittssatz fallen jedes Jahr erhebliche Steuern aus, da viele Abnehmer die an die Pauschallandwirte gezahlte Umsatzsteuer als Vorsteuer steuermindernd geltend machen können.

3 Weitere Kritik des Bundesrechnungshofes an der Durchschnittssatzbesteuerung

Der Bundesrechnungshof fordert bereits seit über 20 Jahren, die Durchschnittssatzbesteuerung für buchführungspflichtige Landwirte auszuschließen. Buchführungspflichtige Landwirte verfügen über alle Aufzeichnungen, die sie für die umsatzsteuerliche Regelbesteuerung benötigen. Sie sind dazu „verwaltungstechnisch“ in der Lage. Der Bundesrechnungshof wies mehrfach darauf hin, dass ein Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (EU-Kommission) droht, wenn die buchführungspflichtigen Landwirte weiterhin die Sonderregelung anwenden dürfen.

4 Vertragsverletzungsverfahren und Beihilfeverfahren der EU-Kommission

Im März 2018 setzte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren mit einem Aufforderungsschreiben an die Bundesregierung in Gang.³ Die EU-Kommission kritisierte zum einen, dass in Deutschland derzeit alle Landwirte

² Protokoll der 32. Sitzung (18. Wahlperiode) vom 31. März 2017, TOP 15, Seite 26.

³ Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 8. März 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1444_de.htm (abgerufen am 16. Mai 2019).

die Umsatzsteuer pauschalieren dürften. Dabei sei die Sonderregelung nach dem Unionsrecht nur für Landwirte gedacht, denen die Regelbesteuerung verwaltungstechnische Schwierigkeiten bereiten würde. Deutschland wende die Sonderregelung jedoch standardmäßig auch bei Landwirten an, die keine derartigen Schwierigkeiten hätten. Außerdem führe die Sonderregelung dazu, dass die deutschen Pauschallandwirte einen Ausgleich erhielten, der die von ihnen gezahlte Vorsteuer übersteige. Das sei nach den EU-Vorschriften nicht erlaubt und führe zu großen Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt.

Im Januar 2019 leitete die EU-Kommission die nächste Stufe des Vertragsverletzungsverfahrens ein („mit Gründen versehene Stellungnahme“).⁴ Sofern Deutschland die Sonderregelung nicht mit dem Unionsrecht in Übereinstimmung bringt, kann die EU-Kommission den Fall an den Europäischen Gerichtshof verweisen. Der Europäische Gerichtshof hat in seinen Urteilen wiederholt betont, dass die Sonderregelung nur für Landwirte gelten darf, die mit der Regelbesteuerung oder der Kleinunternehmerregelung verwaltungstechnische Schwierigkeiten hätten. Sollte der Europäische Gerichtshof feststellen, dass die aktuelle Durchschnittssatzbesteuerung unionsrechtswidrig ist, muss Deutschland die Vorschrift ändern. Ansonsten kann die EU-Kommission den Europäischen Gerichtshof erneut anrufen und finanzielle Sanktionen in Form eines Pauschalbetrags und/oder eines täglich zu zahlenden Betrags für das Zwangsgeld vorschlagen. Allein der Pauschalbetrag beträgt für Deutschland 11,8 Mio. Euro.⁵

Die EU-Kommission prüft zurzeit außerdem, ob die deutsche Regelung zur Durchschnittssatzbesteuerung eine unionsrechtswidrige Beihilfe ist. Kommt die EU-Kommission zu dieser Auffassung, kann sie anordnen, dass die Beihilfen ausgesetzt und für einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren zurückgefordert werden.

⁴ Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 24. Januar 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-462_de.htm (abgerufen am 16. Mai 2019).

⁵ Mitteilung der EU-Kommission „Änderung der Berechnungsmethode für Pauschalbeträge und Tagessätze für das Zwangsgeld, die von der Kommission im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vorgeschlagen werden“, Amtsblatt der Europäischen Union C 70/1 vom 25. Februar 2019.

5 Bericht des Bundesrechnungshofes an das BMF

Anlässlich des Vertragsverletzungsverfahrens fasste der Bundesrechnungshof seine Prüfungserkenntnisse zur Durchschnittssatzbesteuerung in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 17. April 2019 an das BMF zusammen. Er forderte darin das BMF zu einer zügigen Gesetzesinitiative auf, um die sich abzeichnenden negativen Auswirkungen des Vertragsverletzungsverfahrens noch zu verhindern. Der Bericht über die Durchschnittssatzbesteuerung nach § 24 UStG ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.⁶

Die Bundesregierung will jedoch trotz der Kritik der EU-Kommission und des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO weiterhin an der Durchschnittssatzbesteuerung für alle Landwirte festhalten und auch ihre Berechnung der Vorsteuerbelastung nicht ändern.⁷

6 Würdigung und Empfehlungen

In Anknüpfung an den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 31. März 2017 sieht der Bundesrechnungshof es als erforderlich an, den Ausschuss über die aktuellen Entwicklungen unmittelbar zu unterrichten. Er hält es für geboten, dass der Gesetzgeber die Durchschnittssatzbesteuerung an die unionsrechtlichen Vorgaben anpasst. Danach darf die Sonderregelung nur für Landwirte gelten, die mit der Regelbesteuerung oder der Kleinunternehmerregelung verwaltungstechnische Schwierigkeiten hätten. Das hat auch der Europäische Gerichtshof in seinen Urteilen mehrfach ausgeführt. Demnach ist es notwendig, die buchführungspflichtigen Landwirte von der Durchschnittssatzbesteuerung auszunehmen. Zudem muss das BMF prüfen, ob – neben den buchführungspflichtigen – weitere Landwirte ohne verwaltungstechnische Schwierigkeiten in der Lage wären, die Regelbesteuerung oder ggf. die Kleinunternehmerregelung anzuwenden. Hat das BMF den Kreis der verbleibenden Pauschallandwirte bestimmt, muss es für diese den „neuen“ Durchschnittssatz anhand einer realistischen Vorsteuerbelastung ermitteln. Dabei gilt es, den vom Bundesrechnungshof festgestellten Berechnungsfehler zu berichtigen.

⁶ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2019/2019-bericht-durchschnittssatzbesteuerung-nach-24-umsatzsteuergesetz>.

⁷ Stellungnahme des BMF vom 15. März 2019 zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes vom 29. Januar 2019.

Ohne diese Änderungen drohen erhebliche Haushaltsrisiken (vgl. Tz. 4).

Bur

Dr. Kertess