



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium der Finanzen

über die Prüfung

Berechnung der Vorsteuerbelastung der Pauschal- landwirte als Grundlage für die Festsetzung des Durchschnittssatzes nach § 24 Umsatzsteuergesetz

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VIII 2 - 0000838

8. September 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand, Anlass und Umfang der Prüfung	4
2	Prüfungsfeststellungen	5
3	Würdigung und Empfehlung	6
4	Stellungnahme des BMF	6
5	Abschließender Hinweis	6

0 Zusammenfassung

Landwirte können bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung anwenden (§ 24 Umsatzsteuergesetz, UStG). Als sogenannte Pauschallandwirte schlagen sie auf ihre steuerpflichtigen Leistungen einen besonderen Steuersatz auf, den Durchschnittssatz. Die eingenommene Steuer müssen die Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll die Umsatzsteuer (Vorsteuer) ausgleichen, die die Pauschallandwirte für Leistungen anderer Unternehmer zahlen und die sie finanziell belastet.

Um die unionsrechtlichen Vorgaben für den Durchschnittssatz zu erfüllen, senkte der Gesetzgeber diesen zum Jahr 2022 von 10,7 auf 9,5 % ab. Zudem verpflichtete er das Bundesministerium der Finanzen (BMF) dazu, die Höhe des Durchschnittssatzes jährlich zu überprüfen und ihm über das Ergebnis der Überprüfung zu berichten. Soweit nach der Überprüfung eine Anpassung des Durchschnittssatzes erforderlich ist, muss die Bundesregierung kurzfristig einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen.

Der Bundesrechnungshof forderte beim BMF die aktuelle Berechnung zur Festsetzung des Durchschnittssatzes für das Jahr 2023 an. Zudem erkundigte er sich, was das BMF und die Bundesregierung in dieser Angelegenheit unternommen hatten. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMF stellt der Bundesrechnungshof abschließend folgendes Prüfungsergebnis fest (Tz. 1):

- 0.1 Nach der Berechnung des BMF muss der Durchschnittssatz der Pauschallandwirte zum Jahr 2023 auf 9,0 % sinken. Das BMF teilte mit, dass es dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages sowie (nachrichtlich) dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hierüber berichtet habe. Das BMF sei gebeten worden, einen entsprechenden Umdruck für das Achte Verbrauchersteueränderungsgesetz zu übersenden. Nach dieser Formulierungshilfe (Umdruck) für einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen erwartet das BMF aus der Absenkung des Durchschnittssatzes Umsatzsteuermehreinnahmen von 40 Mio. Euro jährlich (Tz. 2).
- 0.2 Das BMF ist seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen. Es hat den Durchschnittssatz nach der gesetzlich festgeschriebenen Berechnungsmethode ermittelt. Sollte die Absenkung des Durchschnittssatzes nicht durch das Achte Verbrauchersteueränderungsgesetz umgesetzt werden, muss es schnellstmöglich einen entsprechenden Gesetzentwurf (Referentenentwurf) für die Bundesregierung erarbeiten (Tz.3). Das BMF stimmte den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zu (Tz. 4).
- 0.3 Der Bundesrechnungshof wird den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zum Achten Verbrauchersteueränderungsgesetz verfolgen. Er bittet das BMF, ihn über die aktuellen Entwicklungen zu informieren (Tz. 5).

1 Gegenstand, Anlass und Umfang der Prüfung

Landwirte können bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung anwenden (§ 24 UStG). Als sogenannte Pauschallandwirte schlagen sie auf ihre steuerpflichtigen Leistungen einen besonderen Steuersatz auf, den Durchschnittssatz. Die eingenommene Umsatzsteuer müssen die Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll die Umsatzsteuer (Vorsteuer) ausgleichen, die die Pauschallandwirte für Leistungen anderer Unternehmer zahlen und die sie finanziell belastet.

Die Höhe des Durchschnittssatzes legt der Gesetzgeber fest. Nach den unionsrechtlichen Vorgaben soll der Durchschnittssatz der durchschnittlichen Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte aus den letzten drei Jahren entsprechen. Die Vorsteuerbelastung ergibt sich aus dem prozentualen Verhältnis ihrer Vorsteuer zu ihren Umsätzen.¹ Ein zu hoher Durchschnittssatz ist nach dem Unionsrecht nicht zulässig und führt zudem zu Steuerausfällen.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Umsatzsteuerrecht vom 21. Dezember 2021² senkte der Gesetzgeber den Durchschnittssatz zum Jahr 2022 von 10,7 auf 9,5 % ab. Zudem verpflichtete er das BMF dazu, die Höhe des Durchschnittssatzes jährlich zu überprüfen und ihm über das Ergebnis der Überprüfung zu berichten (§ 24 Absatz 5 Satz 1 UStG). Soweit nach der Überprüfung eine Anpassung des Durchschnittssatzes erforderlich ist, muss die Bundesregierung kurzfristig einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen (Satz 4). Der Gesetzgeber legte auch fest, dass der Durchschnittssatz aus dem Verhältnis der Summe der Vorsteuern zu der Summe der Umsätze aller Pauschallandwirte in einem Zeitraum von drei Jahren zu ermitteln ist (Satz 2). Datengrundlage bilden die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung für Deutschland (LGR) und die Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen). In die Berechnung fließen die letzten drei Jahre ein, für die sowohl die LGR als auch die Umsatzsteuerstatistiken vorliegen.³ Für die Festlegung des Durchschnittssatzes für das Jahr 2023 sind somit die Daten der Jahre 2018 bis 2020 maßgeblich. Die gesetzlichen Änderungen gingen auf eine Prüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2021 zurück.⁴

Wir forderten beim BMF mit Schreiben vom 25. Mai 2022 die aktuelle Berechnung zur Festlegung des Durchschnittssatzes für das Jahr 2023 an. Zudem baten wir das BMF mitzuteilen, ob es dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis seiner Überprüfung berichtet und die Bundesregierung, sofern erforderlich, einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt hat.

¹ Artikel 298 Absatz 2 Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Zu den Berechnungsgrundlagen und der Berechnungsmethode vgl. Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 28. Juni 1988, C-3/86, Celex-Nummer 61986CJ0003, Randnummer 8 und EuGH, Urteil vom 8. März 2012, C-524/10, Celex-Nummer 62010CA0524, Randnummer 59.

² BGBl. I 2021, Seiten 5250-5251.

³ Vgl. Entwurf der Bundesregierung vom 8. November 2021 zum Gesetz zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Umsatzsteuerrecht, Bundestagsdrucksache 20/12, Seite 15.

⁴ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung vom 24. August 2021, Berechnung der Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte als Grundlage für die Festsetzung des Durchschnittssatzes nach § 24 Umsatzsteuergesetz, Gz.: VIII 2 - 2021 - 0694; <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmitteilungen/2021/Vorsteuerbelastung-Pauschallandwirte>.

Unsere Prüfungsfeststellungen, Würdigung und Empfehlung fassten wir in unserer Prüfungsmitteilung vom 24. Juni 2022 zusammen. Hierzu nahm das BMF mit Schreiben vom 1. September 2022 Stellung. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme stellen wir nachfolgend unser Prüfungsergebnis abschließend fest.

2 Prüfungsfeststellungen

Das BMF teilte mit Schreiben vom 21. Juni 2022 mit, dass es zusammen mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft die Höhe des Durchschnittssatzes für die Pauschallandwirte überprüft habe. Die Überprüfung habe ergeben, dass der Durchschnittssatz für die Pauschallandwirte ab dem Jahr 2023 9,0 % betrage. Nach seiner Berechnung der Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte für die Jahre 2018 bis 2020 betrugen die Umsätze der Pauschallandwirte in dem Dreijahreszeitraum 52 564 Mio. Euro, ihre Vorsteuer 4 714 Mio. Euro. Durch Division der Vorsteuer durch die Umsätze ergab sich die prozentuale Vorsteuerbelastung von 9,0 %. Diese lag somit 0,5 Prozentpunkt unter dem derzeitigen gesetzlichen Durchschnittssatz von 9,5 % (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte 2018 bis 2020 laut Bundesministerium der Finanzen

	Umsätze der Pauschallandwirte	Vorsteuer der Pauschallandwirte
	<i>in Mio. Euro</i>	
2018	15 323	1 749
2019	19 342	1 649
2020	17 899	1 316
Summen 2018 - 2020	52 564	4 714
Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte in %	9,0^a	

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

Erläuterung: ^a Berechnung: 4 714 (Vorsteuer) ÷ 52 564 (Umsätze).

Das BMF gab an, dass es mit Schreiben vom 20. Juni 2022 dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages sowie (nachrichtlich) dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft über die Höhe des aktuell ermittelten Durchschnittssatzes berichtet habe.⁵ Das BMF sei gebeten worden, einen entsprechenden Umdruck für das Achte Verbrauchersteueränderungsgesetz⁶ zu übersenden. Nach dieser Formulierungshilfe (Umdruck) für einen Änderungsantrag der Regierungsfractionen aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP erwartet das

⁵ Ausschussdrucksache 20(7) - 0099.

⁶ Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen, Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 15. Juni 2022, Bundestagsdrucksache 20/2247.

BMF aus der Absenkung des Durchschnittssatzes Umsatzsteuermehreinnahmen von 40 Mio. Euro jährlich.

3 Würdigung und Empfehlung

Das BMF ist seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachgekommen. Es hat die Höhe des Durchschnittssatzes überprüft und dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis seiner Überprüfung berichtet. Die Höhe des Durchschnittssatzes hat das BMF nach der gesetzlich festgeschriebenen Berechnungsmethode ermittelt (§ 24 Absatz 5 Satz 2 UStG). Zudem hat es die angeforderte Formulierungshilfe (Umdruck) für einen Änderungsantrag zum Entwurf des Achten Verbrauchersteueränderungsgesetzes erstellt. Auf diesem Wege soll die Absenkung des Durchschnittssatzes gesetzlich umgesetzt werden.

Sollte dies nicht gelingen, muss das BMF als federführendes Ressort schnellstmöglich einen entsprechenden Gesetzentwurf (Referentenentwurf) für die Bundesregierung erarbeiten, damit diese ihrem gesetzlichen Auftrag aus § 24 Absatz 5 Satz 4 UStG nachkommen kann. Danach muss die Bundesregierung dem Gesetzgeber kurzfristig einen Gesetzentwurf vorlegen, falls nach der Überprüfung des BMF eine Änderung des Durchschnittssatzes erforderlich ist.

4 Stellungnahme des BMF

Das BMF stimmte dem Inhalt der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 24. Juni 2022 zu (Tz. 4).

5 Abschließender Hinweis

Wir werden den weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zum Achten Verbrauchersteueränderungsgesetz verfolgen. Zudem bitten wir das BMF, uns über die aktuellen Entwicklungen zu informieren.

Korn

Dr. Bieber

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.