

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen
Bundestages

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat blockiert gesetzlich gebotene Änderung des Durchschnittssatzes für Pauschallandwirte

28. Oktober 2025

Geschäftszeichen: VIII 2 - 0003352

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Berichtsanlass.....	6
2	Rechtslage und ihre Entwicklung	6
	2.1 Durchschnittssatzbesteuerung nach § 24 UStG	6
	2.2 Vertragsverletzungsverfahren und Beihilfeverfahren	7
	2.3 Festlegung des Durchschnittssatzes ab dem Jahr 2026.....	8
3	Feststellungen.....	9
4	Würdigung und Empfehlung	10
5	Stellungnahme des BMF.....	11
6	Abschließende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes	11

Abkürzungsverzeichnis

B

BMLEH *Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat*

J

JStG *Jahressteuergesetz*

K

Kommission *Europäische Kommission*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

U

UStG *Umsatzsteuergesetz*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) will die gesetzlich vorgeschriebene Absenkung des Durchschnittssatzes für Landwirte, die bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung in Anspruch nehmen (Pauschallandwirte), zum 1. Januar 2026 von derzeit 7,8 auf 6,1 % nicht umsetzen (§ 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Umsatzsteuergesetz – UStG). Der Bundesrechnungshof sieht darin einen gravierenden Rechtsverstoß, der zudem ein neues Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (Kommission) und die Wiederaufnahme des Beihilfeverfahrens zur Folge haben kann. Aus diesem Grund hält er es für geboten, den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über die aktuellen Entwicklungen unmittelbar zu unterrichten. Er knüpft mit seinem Bericht inhaltlich an seine Bemerkung aus dem Jahr 2015 sowie seinen Bericht vom 25. Juni 2019 an den Rechnungsprüfungsausschuss an. Das BMF hatte Gelegenheit zur Stellungnahme (Tz. 1).

0.1

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) berechnete für das BMF nach der gesetzlich vorgegebenen Methode für das Jahr 2026 einen Durchschnittssatz von 6,1 %. Allerdings widersprach es gegenüber dem BMF der Veröffentlichung und Anwendung des Durchschnittssatzes, weil es diesen als zu niedrig bewertete. Anstatt der gesetzlich festgelegten Datengrundlagen für die Berechnung des Durchschnittssatzes will es nun alternative Daten verwenden. Unklar ist, wann diese Daten verfügbar sein werden, ob sie verwertbar sind und wie das BMLEH bis dahin den Durchschnittssatz ermitteln will (Tz. 3).

0.2

Der Bundesrechnungshof wies das BMF darauf hin, dass es gesetzlich verpflichtet ist, die Absenkung des Durchschnittssatzes auf 6,1 % durch eine Rechtsverordnung umzusetzen (§ 24 Absatz 5 UStG). Der vom BMLEH geäußerte Widerspruch zur Veröffentlichung und Anwendung des errechneten neuen Durchschnittssatzes ist rechtlich irrelevant (Tz. 4).

0.3

Der Bundesrechnungshof hält die vom BMF angekündigte Prüfung zum Erlass der Rechtsverordnung für überflüssig. Der Gesetzeswortlaut ist eindeutig. Da die Änderung mit Zustimmung des Bundesrats zum 1. Januar 2026 in Kraft treten muss, drängt die Zeit (Tzn. 5 und 6).

1 Berichts Anlass

Nach der gesetzlich vorgegebenen und mit der Kommission abgestimmten Berechnungsmethode muss der Durchschnittssatz für Pauschallandwirte zum 1. Januar 2026 von derzeit 7,8 auf 6,1 % sinken. Das BMF ist gesetzlich verpflichtet, diese Änderung durch eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats umzusetzen (§ 24 Absatz 5 UStG). Dem will es aber nicht nachkommen. Hintergrund ist, dass das BMLEH der Veröffentlichung und Anwendung des Durchschnittssatzes von 6,1 % widersprach, weil es diesen als zu niedrig bewertete.

Aufgrund der Vorgeschichte dieser Thematik mit einem Vertragsverletzungsverfahren und einem Beihilfeverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr eines neuen Vertragsverletzungsverfahrens der Kommission und der Wiederaufnahme des Beihilfeverfahrens, wenn die Absenkung des Durchschnittssatzes ausbleibt. Aus diesem Grund hält der Bundesrechnungshof es für geboten, den Rechnungsprüfungsausschuss über die aktuellen Entwicklungen unmittelbar zu unterrichten. Er knüpft mit seinem Bericht inhaltlich an seine Bemerkung „Ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer vermeiden“ aus dem Jahr 2015 sowie seinen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 25. Juni 2019 an den Rechnungsprüfungsausschuss über ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer an (vgl. Tz. 2.2). Das BMF hatte Gelegenheit, zu dem Entwurf des Berichts vom 14. Oktober 2025 Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme des BMF vom 20. Oktober 2025 ist im Bericht berücksichtigt.

2 Rechtslage und ihre Entwicklung

2.1 Durchschnittssatzbesteuerung nach § 24 UStG

Landwirte können bei der Umsatzsteuer die Sonderregelung der Durchschnittssatzbesteuerung anwenden (§ 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 UStG). Als sogenannte Pauschallandwirte schlagen sie auf ihre Umsätze einen besonderen Steuersatz auf, den sogenannten Durchschnittssatz. Seit dem 1. Januar 2025 beträgt dieser 7,8 %. Die eingekommene 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. Landwirte können auf die Durchschnittssatzbesteuerung verzichten und zur

Regelbesteuerung wechseln. Sie erklären dann ihre Umsätze und Vorsteuer genauso wie andere Unternehmer.

Nach dem Unionsrecht darf Deutschland die Sonderregelung nur Landwirten gewähren, denen die umsatzsteuerliche Regelbesteuerung „verwaltungstechnische Schwierigkeiten“ bereiten würde. Zudem verbietet das Unionsrecht ausdrücklich eine Subvention der Pauschallandwirte. Die Durchschnittssatzbesteuerung darf nicht dazu führen, dass durch einen zu hohen Durchschnittssatz alle deutschen Pauschallandwirte zusammen mehr Umsatzsteuer vereinnahmen als sie an Vorsteuer zahlen. Ansonsten würde Deutschland seinen Pauschallandwirten unzulässige Beihilfen gewähren.

2.2 Vertragsverletzungsverfahren und Beihilfeverfahren

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2013 fest, dass das BMF die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte, die den Durchschnittssatz bestimmt, falsch ermittelte und dadurch zu hoch auswies. Er berichtete hierüber in seinen Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.¹

Die Kommission leitete im März 2018 wegen der Durchschnittssatzbesteuerung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein. Sie beanstandete zum einen, dass in Deutschland unionsrechtswidrig alle Landwirte diese Sonderregelung anwenden dürften. Zum anderen führe die Durchschnittssatzbesteuerung dazu, dass die deutschen Pauschallandwirte unionsrechtswidrig einen zu hohen finanziellen Ausgleich für die Vorsteuer erhielten, die sie gezahlt hätten. Dabei verwies die Kommission auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aus seinen Bemerkungen 2015.

Aufgrund der unionsrechtlichen Vorgaben und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bewertete der Bundesrechnungshof die deutschen Erfolgsaussichten in den anhängigen Verfahren als sehr gering. Er informierte den Rechnungsprüfungsausschuss in seinem Bericht vom 25. Juni 2019² über die erheblichen Haushaltsrisiken durch finanzielle Sanktionen. Er hielt es für geboten, dass der Gesetzgeber die Durchschnittssatzbesteuerung an die unionsrechtlichen Vorgaben anpasste.

Weil die Durchschnittssatzbesteuerung nachfolgend nicht geändert wurde, reichte die Kommission am 4. Februar 2020 Klage beim Europäischen Gerichtshof ein (Rechtssache C-57/20). Parallel leitete die Kommission ein Verfahren wegen des Verstoßes gegen das EU-Beihilferecht gegen die Bundesrepublik Deutschland ein.

¹ Vgl. Bemerkungen 2015, Bundestagsdrucksache 18/6600 Nummer 81 („Ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer vermeiden“).

² Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO über ungerechtfertigte Vorteile für Landwirte bei der Umsatzsteuer an den Rechnungsprüfungsausschuss vom 25. Juni 2019.

Vor dem Hintergrund der Vertragsverletzungsklage und des Beihilfeverfahrens änderte der Gesetzgeber die Vorschriften der Durchschnittssatzbesteuerung im Einvernehmen mit der Kommission:

- Mit dem Jahressteuergesetz (JStG) 2020 schränkte der Gesetzgeber den Anwendungsbereich der Durchschnittssatzbesteuerung durch eine Umsatzgrenze von 600 000 Euro ab dem Jahr 2022 ein.
- Mit dem Gesetz zur Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben im Umsatzsteuerrecht vom 21. Dezember 2021 verpflichtete der Gesetzgeber das BMF dazu, die Höhe des Durchschnittssatzes jährlich zu überprüfen und dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis der Überprüfung zu berichten. Zudem sollte das BMF den Berechnungsfehler berichtigen, den der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2015 kritisiert hatte. Soweit nach der Überprüfung eine Anpassung des Durchschnittssatzes erforderlich war, musste die Bundesregierung kurzfristig einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen.

Die Kommission nahm ihre Klage aufgrund der Gesetzesänderungen zurück. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde dadurch beendet. Die Kommission stellte nachfolgend auch das Beihilfeverfahren ein, behielt sich jedoch vor, dieses u. a. bei Vorliegen neuer Beweismittel wiederaufzunehmen.

2.3 Festlegung des Durchschnittssatzes ab dem Jahr 2026

Mit dem JStG 2024 ermächtigte und verpflichtete der Gesetzgeber das BMF dazu, den Durchschnittssatz durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates anzupassen (§ 24 Absatz 5 UStG). Voraussetzung hierfür ist, dass der Durchschnittssatz in einem Folgejahr nach der Berechnung nach Anlage 5 zum UStG vom geltenden Durchschnittssatz abweicht. Die Neuregelung gilt erstmals für den ab 1. Januar 2026 anzuwendenden Durchschnittssatz.

Anlage 5 gibt die Berechnungsmethode für den Durchschnittssatz und die in die Berechnung einzubeziehenden Daten und Zeiträume vor. Danach werden zunächst anhand der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung für Deutschland die Umsätze und die Vorsteuer der Pauschallandwirte und der regelbestuernden Landwirte insgesamt ermittelt. Hiervon abgezogen werden dann anhand der Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen) die Umsätze und die Vorsteuer der regelbestuernden Landwirte. Es verbleiben die Umsätze und die Vorsteuer der Pauschallandwirte. Aus dem prozentualen Verhältnis der Vorsteuer der Pauschallandwirte zu ihren Umsätzen ergibt sich der Durchschnittssatz.

3 Feststellungen

Das BMLEH berechnete für das BMF nach der Methode in Anlage 5 zum UStG für das Jahr 2026 einen Durchschnittssatz von 6,1 % (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte der Jahre 2021 bis 2023 laut BMLEH

	2021	2022	2023	Gesamt
	<i>in Mio. Euro</i>			
Vorsteuer der Pauschallandwirte	1 428	498	239	2 165
Umsätze der Pauschallandwirte	18 275	12 125	5 295	35 695
	<i>in %</i>			
Vorsteuerbelastung	7,8	4,1	4,5	6,1 ^a

Erläuterung: ^a Berechnung: 2 165 (Vorsteuer) ÷ 35 695 (Umsätze).

Quelle: BMLEH.

Dabei führte es bezüglich der Berechnungsmethode nach Anlage 5 aus, dass diese durch das BMLEH in Abstimmung mit dem BMF entwickelt worden sei. Sie stehe im Einklang mit dem Unionsrecht. Die Methode sei auch der Kommission vorgelegt und von dieser akzeptiert worden. Trotzdem widersprach das BMLEH gegenüber dem BMF der Veröffentlichung und Anwendung des Durchschnittssatzes von 6,1 %.

Laut BMLEH gäbe es Anzeichen dafür, dass der errechnete Durchschnittssatz von 6,1 % nicht den tatsächlichen Gegebenheiten der Pauschallandwirte entspreche. Seiner Auffassung nach führe die Berechnungsmethode nach Anlage 5 UStG dazu, dass die Umsätze und die Vorsteuern der regelbeststeuernden Landwirte seit Einführung der Umsatzgrenze ab dem Jahr 2022 zu hoch und die der Pauschallandwirte zu niedrig angesetzt würden. Das BMLEH schlug eine modifizierte Berechnungsmethode mit zusätzlichen Daten vor, bei der Umsätze und Vorsteuer zwischen den regelbeststeuernden Landwirten und Pauschallandwirten umverteilt wurden. In einem späteren Schreiben an den Bundesrechnungshof zog das BMLEH seinen Vorschlag zurück, nachdem es erkannt hatte, dass diese zusätzlichen Daten weder unmittelbar noch mittelbar zur Bestimmung des Durchschnittssatzes geeignet seien.

Das BMLEH räumte ein, dass ihm zu den Umsätzen und den Vorsteuern der regelbesteuerten Landwirte aktuell keine anderen Daten als die aus der Umsatzsteuerstatistik zur Verfügung stünden. Als alternative Lösung will es nun die Berechnungsdaten für die regelbesteuerten Landwirte bei den Herstellern der Buchführungssoftware oder den landwirtschaftlichen Buchstellen in geeigneter Form erfragen. Auf welcher gesetzlichen Grundlage, in welchemungsverfahren, mit welcher Methodik und mit welchen finanziellen und personellen Ressourcen das BMLEH die benötigten Daten von allen regelbesteuerten Landwirten jährlich flächendeckend erheben, zusammenführen und auswerten will, legte das BMLEH nicht dar. Fraglich ist auch, ob der Gesetzgeber und die Kommission diese alternativen Daten für die Bestimmung des Durchschnittssatzes anerkennen würden.

Offengelassen hat das BMLEH auch, wie es bis zu einer etwaigen Verfügbarkeit verwertbarer alternativer Besteuerungsdaten der regelbesteuerten Landwirte den Durchschnittssatz jährlich ermitteln will.

4 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof wies das BMF in seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung vom 24. September 2025³ darauf hin, dass die Absenkung des Durchschnittssatzes auf 6,1 % zum 1. Januar 2026 gesetzlich geboten ist. Dem BMF als Verordnungsgeber steht kein Ermessen zu, ob und wie es den Durchschnittssatz ermittelt. Die Höhe des Durchschnittssatzes ist aufgrund der feststehenden und klaren Berechnungsmethode nach Anlage 5 zum UStG hinreichend bestimmt. Sie gestattet dem BMF nicht, die festgelegten Berechnungsparameter zu modifizieren oder gar durch andere zu ersetzen. Der vom BMLEH geäußerte Widerspruch zur Veröffentlichung und Anwendung des errechneten Durchschnittssatzes von 6,1 % ist rechtlich irrelevant.

Der Bundesrechnungshof forderte das BMF dazu auf, die erforderliche Änderung des Durchschnittssatzes in eine Rechtsverordnung zu fassen und dem Bundesrat zur Zustimmung zuzuleiten. Ohne die Anpassung dürfte ein erhebliches Risiko bestehen, dass die Kommission von einer Subvention der Pauschallandwirte in Deutschland ab dem Jahr 2026 ausgeht und als Konsequenz ein neues Vertragsverletzungsverfahren in Gang setzt sowie das Beihilfeverfahren wiederaufnimmt. In diesem Fall drohen erneut Haushaltsrisiken in Form finanzieller Sanktionen sowie aufwendige Rückforderungsverfahren gegenüber den begünstigten Pauschallandwirten. Allein der

³ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung „Berechnung des Durchschnittssatzes der Pauschallandwirte (§ 24 Umsatzsteuergesetz)“ an das BMF vom 24. September 2025.

Mindestpauschalbetrag bei Vertragsverletzungsverfahren beträgt für Deutschland im weiteren Verlauf derzeit 21,1 Mio. Euro.⁴

Nach der Berechnung des BMLEH erzielten die Pauschallandwirte im Jahr 2023 einen Umsatz von 5 295 Mio. Euro (vgl. Tabelle 1). In dieser Größenordnung entspricht ein um 1,7 Prozentpunkte zu hoher Durchschnittssatz einem Umsatzsteuerbetrag von über 90 Mio. Euro⁵ jährlich, die die Pauschallandwirte ihren Abnehmern zu viel berechnen und als Subvention vereinnahmen.

Sofern der niedrigere Durchschnittssatz von 6,1 % die individuelle Vorsteuerbelastung der betroffenen Landwirte nicht ausgleicht, steht es ihnen frei, zur umsatzsteuerlichen Regelbesteuerung zu wechseln.

5 Stellungnahme des BMF

Das BMF teilte in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2025 zum Berichtsentwurf des Bundesrechnungshofes mit, dass die Prüfung, ob eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen werden soll, zurzeit noch nicht abgeschlossen sei.

6 Abschließende Bewertung und Empfehlung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält die Prüfung zum Erlass der Rechtsverordnung für überflüssig. Der Gesetzeswortlaut ist eindeutig. Der Durchschnittssatz ist zum 1. Januar 2026 durch eine Rechtsverordnung abzusenken. Aufgrund der fortgeschrittenen Zeit und der noch erforderlichen Zustimmung des Bundesrates muss das BMF jetzt schnell handeln.

Korn

Dr. Bieber

⁴ Vgl. Mitteilung C/2025/1481 der Kommission „Änderung der Methode für die Berechnung der finanziellen Sanktionen, die die Kommission dem Gerichtshof der Europäischen Union bei Verletzungsverfahren vorschlägt“, Amtsblatt C der Europäischen Union vom 5. März 2025.

⁵ Berechnung: 5 295 Mio. Euro x 1,7 % = 90,015 Mio. Euro.

Beglaubigt: Puzius, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.