

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

12 Sonderregelung für Landwirte bei der Umsatzsteuer – Bundesministerium der Finanzen muss den Deutschen Bundestag besser informieren

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

12.0

Das BMF hat den Deutschen Bundestag seit Jahren nicht darüber unterrichtet, wie sich die Vorsteuerbelastung der Landwirte entwickelte, für die bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung gilt (Pauschallandwirte). Die Vorsteuerbelastung ist für den Gesetzgeber ein wichtiges Kriterium für die Festlegung des besonderen Umsatzsteuersatzes der Pauschallandwirte. Aufgrund der fehlenden Information konnte der Gesetzgeber nicht sachgerecht entscheiden, ob der Umsatzsteuersatz für die Pauschallandwirte anzupassen war. Ein nicht angepasster Steuersatz kann zu erheblichen Steuerausfällen führen.

12.1

Regelbesteuerung für Unternehmer

Unternehmer müssen für ihre Lieferungen und Dienstleistungen in der Regel Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Davon können sie die Umsatzsteuer abziehen, die ihnen andere Unternehmer als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Die Unternehmer müssen ihre Umsätze und Vorsteuer aufzeichnen und Umsatzsteuererklärungen abgeben.

Sonderregelung für Pauschallandwirte

Landwirte können eine Sonderregelung anwenden, die sie von den Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten anderer Unternehmer befreit. Als Pauschallandwirte dürfen sie Umsatzsteuer auf ihre Lieferungen und Dienstleistungen aufschlagen. Dafür gilt ein besonderer Steuersatz, der sogenannte Durchschnittssatz. Er liegt zurzeit bei 10,7 %. Die vereinnahmte Umsatzsteuer müssen Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Dieser zusätzliche Erlös soll vielmehr die Vorsteuer pauschal ausgleichen, mit der sie belastet sind.

Vorgaben des Unionsrechts und Verfahren in Deutschland

Die Höhe des Durchschnittssatzes legt der nationale Gesetzgeber fest. Dafür gelten Vorgaben des Unionsrechts: Er ist auf der Grundlage der Vorsteuer und der Umsätze aller Pauschallandwirte im jeweiligen Mitgliedstaat zu ermitteln. Maßgebend sind dabei die Wirtschaftsdaten der letzten drei Jahre. Das Unionsrecht verbietet ausdrücklich eine steuerliche Subvention. D. h. die Mitgliedstaaten dürfen den Durchschnittssatz nicht so hoch festlegen, dass die Pauschallandwirte insgesamt mehr Umsatzsteuer vereinnahmen als ihrer Vorsteuerbelastung entspricht.

Die Ermittlung der Vorsteuerbelastung ist eine komplexe Aufgabe. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gibt es dabei Einschätzungsspielräume, welche Daten zu berücksichtigen sind. Dies kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

In Deutschland ist für die Berechnung der Vorsteuerbelastung federführend das BMF zuständig. Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung im Jahr 1982 gebeten, ihm jährlich zu berichten, wie sich die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte entwickelt. Aufgrund der sogenannten Vorsteuerbelastungsberichte konnte der Gesetzgeber jedes Jahr entscheiden, ob der Durchschnittssatz anzupassen war oder nicht. Diese förmliche Berichtspflicht hob der Deutsche Bundestag im Jahr 1990 auf. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages beschloss, dass das BMF ihn jährlich formlos über die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte unterrichten sollte.

Unzureichende Information des Deutschen Bundestages

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF den Finanzausschuss seit dem Jahr 1998 nicht mehr über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung informiert hatte. Es berechnete diese nicht mehr selbst, sondern überlies die Aufgabe weitgehend dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Die Vorsteuerbelastung wurde auch nicht jährlich überprüft, sondern nur „bei gegebenem Anlass“. Dies war zuletzt im Jahr 2006 der Fall, als der Durchschnittssatz mit der Erhöhung des allgemeinen Steuersatzes angehoben wurde.

Auf Anfrage des Bundesrechnungshofes berechnete das BMEL nachträglich die Vorsteuerbelastungen der Jahre 2009 bis 2011. Es ging von jährlichen Umsätzen der Pauschallandwirte von rund 15 Mrd. Euro aus und ermittelte für einzelne Jahre Vorsteuerbelastungen, die um mehr als zwei Prozentpunkte differierten. Obwohl es sich um zurückliegende Jahre handelte, lagen der Berechnung teilweise Schätzungen zugrunde.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages seit 15 Jahren nicht mehr über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung informiert hat. Das BMF sollte die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte wieder jährlich ermitteln. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reichte es nicht aus, sich mit dem Durchschnittssatz nur dann zu beschäftigen, wenn das BMEL wegen eines Anstiegs des allgemeinen Steuersatzes einen höheren Durchschnittssatz einforderte.

Der Bundesrechnungshof hält die Festlegung des Durchschnittssatzes nicht für einen Routinevorgang. Er hat dazu darauf verwiesen, dass ein zu hoher Durchschnittssatz nicht nur gegen das Unionsrecht verstößt, sondern auch zu Steuerausfällen führt. Von Pauschallandwirten berechnete Umsatzsteuer können nämlich zum Beispiel Schlachthöfe, Molkereien und Mühlen als Vorsteuer steuermindernd geltend machen.

12.3

Das BMF hat eingeräumt, dass es dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages seit dem Jahr 1998 nicht mehr über die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte berichtet hatte. Da der Finanzausschuss dies nicht reklamiert habe, sei das Ressort davon ausgegangen, es gäbe keinen Informationsbedarf mehr. Es könne den unionsrechtlichen Bestimmungen auch nicht entnehmen, dass der Durchschnittssatz zwingend jährlich zu überprüfen sei. Gebe es zur Überprüfung einen Anlass, greife es auf Daten des BMEL zurück.

12.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMF den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages jährlich über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung der letzten drei Jahre zu informieren hat. Denn die Vorsteuerbelastung kann sich in diesem Zeitraum wesentlich verändern. Dies zeigen die vom BMEL selbst ermittelten Unterschiede von mehr als zwei Prozentpunkten zwischen verschiedenen Jahren. Nur wenn der Gesetzgeber von diesen Entwicklungen Kenntnis hat, kann er sachgerecht darüber entscheiden, ob der Durchschnittssatz anzupassen ist.

Diese Entscheidung hat erhebliche finanzielle Auswirkungen, weil die Abnehmer der Pauschallandwirte die berechnete Umsatzsteuer steuermindernd gelten machen können (s. Nr. 12.2). Wird der Durchschnittssatz nur um einen Prozentpunkt geändert, entspricht dies einem Umsatzsteuerbetrag von jährlich 150 Mio. Euro, die die Pauschallandwirte ihren Abnehmern mehr oder weniger berechnen und vereinnahmen dürfen. Auch ein nur geringfügig zu hoher Durchschnittssatz kann damit zu erheblichen Steuerausfällen führen. Wegen dieser finanziellen Bedeutung sollte das BMF dem Finanzausschuss die maßgeblichen Berechnungsgrundlagen und Methoden offenlegen. Nur so kann der Finanzausschuss sich ein eigenes Bild davon machen, ob und wie das BMEL Einschätzungsspielräume bei der Bewertung genutzt hat.