



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Postfach 3180 24030 Kiel

Per E-Mail

Vorsitzender des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen
Landtages
Herrn Thomas Rother, MdL
Landeshaus
21405 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/2220

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 13

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8938

Datum
19.03.2019

47. Sitzung des Finanzausschusses am 28.02.2019

TOP 2: Bericht der Landesregierung über die Besteuerung von Agrarsubventionen in Schleswig-Holstein

4 Anlagen

Sehr geehrter Herr Rother,

wie auf der Sitzung des Finanzausschusses am 28.02.2019 besprochen, übersende ich als Anlage ein Schreiben des Bundesrechnungshofs vom 18.03.2019 an den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein. Daraus geht hervor, auf welcher Datenbasis der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Prüfung „Steuerliche Erfassung von öffentlichen Fördermitteln“ getroffen hat.

Des Weiteren übersende ich den vom Bundesrechnungshof veröffentlichten Bemerkungsbeitrag zu dieser Prüfung sowie die Veröffentlichungen des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz und des Bayerischen Obersten Rechnungshofs betreffend die Besteuerung von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Gaby Schäfer



Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

nur per E-Mail

Bonn, den 18. März 2019

Telefon 0228 99 721-1830

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VIII 3 - 2015 - 0689 (Bem.)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Bemerkung „Agrarsubventionen vielfach nicht besteuert“ des Bundesrechnungshofes

Ihr E-Mail-Schreiben vom 11. März 2019

Auf Ihre Nachfrage vom 11. März 2019 erläutern wir gerne die Datenbasis, die der Bemerkung „Agrarsubventionen vielfach nicht besteuert“ des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 33) zugrunde liegt:

Seine Feststellungen hat der Bundesrechnungshof anhand einer Stichprobe gewonnen. Sie beruht auf angeforderten Auswertungen von den Finanzverwaltungen der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen und zu Steuerpflichtigen, die dort in den Einkommensteuer-Bescheiden für die Jahre 2013 und 2014 Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft versteuert haben. Zudem hat der Bundesrechnungshof von April bis September 2016 Erhebungen beim Bundesministerium der Finanzen, beim Landesamt für Steuern Koblenz (Rheinland-Pfalz) sowie in fünf verschiedenen Finanzämtern durchgeführt. Diese fünf Finanzämter sitzen in vier unterschiedlichen Bundesländern. Insgesamt wurden durch die Prüfung des Bundesrechnungshofes über 3 200 Sachverhalte überprüft, anhand eines Abgleichs der gewährten öffentlichen Fördermittel mit den Angaben in den Gewinnermittlungen landwirtschaftlicher Betriebe. Dabei kam die Prüfung zu dem

Ergebnis, dass bei rund 10 % der Fördermittelempfänger keine Steuernummer ermittelt werden konnte. Diese landwirtschaftlichen Betriebe waren dem Finanzamt nicht bekannt.

Ergänzend haben wir die Feststellungen des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz und des Bayerischen Obersten Rechnungshofes hinzugezogen. Beide Rechnungshöfe untersuchten ebenfalls, ob Landwirte die erhaltenen Agrarsubventionen für die Besteuerung erklärt hatten. Beide stellten fest, dass eine nicht unerhebliche Zahl landwirtschaftlicher Betriebe zwar Agrarsubventionen bezogen hatte, aber bei den Finanzämtern steuerlich nicht erfasst war. Zudem hatten in fast jedem zehnten vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz untersuchten Fall steuerlich erfasste Landwirte dem Finanzamt die erhaltenen Agrarsubventionen verschwiegen. Nähere Informationen dazu sind dem Jahresbericht 2016 des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz (Nummer 6) und dem Jahresbericht 2012 des Bayerischen Obersten Rechnungshofes (Nummer 13) zu entnehmen.

Sinn und Zweck der Stichprobe war es, die steuerliche Erfassung öffentlicher Fördermittel zu untersuchen. Die Stichprobe hat hierzu die in der Bemerkung 2018, Nummer 33 dargelegte Lücke hinreichend belastbar nachgewiesen. In der Konsequenz empfiehlt der Bundesrechnungshof auch, diese Lücke durch einen umfassenden Informationsaustausch zu schließen. Das Bundesministerium der Finanzen als geprüfte Stelle hat sich im Übrigen den Feststellungen und der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

Bur



Dr. Dingendorf

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

33 Agrarsubventionen vielfach nicht besteuert

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

Zusammenfassung

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft werden oft nicht oder unzutreffend besteuert, weil der Finanzverwaltung Informationen zu Agrarsubventionen fehlen. Land- und Forstwirte können bei den Landwirtschaftsämtern Agrarsubventionen der Europäischen Union sowie aus den Haushalten von Bund und Ländern beantragen. Dabei handelt es sich um steuerpflichtige Einkünfte. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass jeder zehnte landwirtschaftliche Betrieb, der Agrarsubventionen erhielt, dem Finanzamt nicht bekannt war. Diese Betriebe versteuerten ihre Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft überhaupt nicht. Dem Finanzamt bekannte Betriebe hatten mitunter in ihren Steuererklärungen die Agrarsubventionen verschwiegen. Für eine vollständige steuerliche Erfassung der Einkünfte fehlen den Finanzämtern geeignete Informationen. Der Bundesrechnungshof hat einen Informationsaustausch zu Agrarsubventionen zwischen Landwirtschafts- und Finanzverwaltung empfohlen. Dazu könnte die Mitteilungsverordnung erweitert werden.

33.1 Prüfungsfeststellungen

Die Europäische Union sowie Bund und Länder gewähren land- und forstwirtschaftlichen Betrieben auf Antrag Agrarsubventionen. Die Anträge sind bei den Landwirtschaftsämtern zu stellen. Agrarsubventionen sind steuerpflichtige Einkünfte. Land- und Forstwirte müssen sie in ihren Steuererklärungen angeben.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass jeder zehnte landwirtschaftliche Betrieb, der Agrarsubventionen erhielt, dem Finanzamt nicht bekannt war. Diese Betriebe versteuerten ihre Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

überhaupt nicht. Nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes forderte beispielsweise ein Finanzamt bei einem Betrieb 125 000 Euro Steuern nach. Auch dem Finanzamt bekannte Betriebe hatten mitunter in ihren Steuererklärungen die Agrarsubventionen verschwiegen. Nach Erhebungen der Landesrechnungshöfe betraf dies bis zu 10 % der Steuererklärungen.

Die Finanzämter können Informationen über Agrarsubventionen aus anderen Quellen erhalten, z. B. aus Mitteilungen anderer Behörden. Diese enthalten aber nicht die notwendigen Angaben oder sie eröffnen nicht die Möglichkeit, bisher dem Finanzamt nicht bekannte land- und forstwirtschaftliche Betriebe aufzudecken. Auch fehlt ein steuerliches Merkmal, das den Finanzämtern die eindeutige Zuordnung der Subventionsdaten zu den Betrieben ermöglicht.

Die Mitteilungsverordnung verpflichtet Behörden, bestimmte Zahlungen dem zuständigen Finanzamt mitzuteilen. Dies soll sicherstellen, dass Zahlungsempfänger Einnahmen aus öffentlichen Mitteln vollständig versteuern. Bei Agrarsubventionen beschränkt die Verordnung die Mitteilungspflicht allerdings auf Zahlungen an Nebenerwerbslandwirte. Eine elektronische Übermittlung der Daten ist zudem technisch bislang nicht umgesetzt.

33.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine ordnungsgemäße steuerliche Erfassung von Agrarsubventionen derzeit nicht gewährleistet ist. Die verfügbaren Informationsquellen der Finanzverwaltung sind hierfür unzureichend. Dabei hat der Bundesrechnungshof hervorgehoben, dass Informationen über Agrarsubventionen es auch ermöglichen, bislang dem Finanzamt unbekannt land- und forstwirtschaftliche Betriebe zu besteuern.

Der Bundesrechnungshof hat einen Informationsaustausch zu Agrarsubventionen zwischen der Landwirtschafts- und der Finanzverwaltung empfohlen. Er hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) aufgefordert, Maßnahmen zur Einrichtung eines Mitteilungsverfahrens zu ergreifen, um Daten der Landwirtschaftsämter zeitnah, vollständig und elektronisch den Finanzäm-

tern bereitzustellen. Dabei sollten die Landwirtschaftsämter im Antrag zu Agrarsubventionen auch ein steuerliches Merkmal des Empfängers abfragen.

33.3 Stellungnahme

Das BMF hat die Notwendigkeit eines umfassenden Informationsaustauschs zu Agrarsubventionen anerkannt. Hierfür hält es wie der Bundesrechnungshof ein elektronisches Mitteilungsverfahren für den richtigen Weg. Umzusetzen sei dies allerdings nur langfristig.

33.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Das BMF darf es nicht damit bewenden lassen, eine langfristige Perspektive für den Informationsaustausch aufzuzeigen. Es sollte in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und gemeinsam mit den Ländern aktiv und unverzüglich die Voraussetzungen für das Verfahren schaffen. Mit der Mitteilungsverordnung steht ihm ein eigens für entsprechende Fälle geschaffenes Instrument zur Verfügung, das lediglich erweitert werden müsste.



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2016

Nr. 6 Besteuerung von landwirtschaftlichen Einkünften

**- Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen
und Steuerfestsetzungen mangelbehaftet -**

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 6

**Besteuerung von landwirtschaftlichen Einkünften
- Aufklärung der Besteuerungsgrundlagen und
Steuerfestsetzungen mangelbehaftet -**

Landwirte kamen ihren Erklärungspflichten häufig nur unzureichend nach. Die gebotene Überprüfung und Aufklärung offener Fragen durch die Steuerverwaltung fand oftmals nicht statt.

Infolge unzutreffender Rechtsanwendungen unterblieben in den vom Rechnungshof überprüften Fällen Steuerfestsetzungen von mehr als 540.000 €. Davon konnten 248.000 € durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden. Besteuerungsgrundlagen von 1,3 Mio. € waren nicht im gebotenen Umfang aufgeklärt worden.

Ein Abgleich mit Informationen der Landwirtschaftsverwaltung über gewährte Subventionen und bewirtschaftete Flächen findet nicht statt, obwohl er seit Jahren gesetzlich vorgeschrieben ist.

Regelungen der Steuerverwaltung zur Berücksichtigung pauschaler Betriebsausgaben bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben stehen mit den gesetzlichen Vorgaben nicht im Einklang. Die Berechnungsmethoden sind äußerst komplex und sehr fehleranfällig.

1 Allgemeines

In der Landwirtschaft vollzieht sich ein stetiger Strukturwandel. Waren früher kleine familiäre Bauernhöfe die Regel, bestimmen heute Großbetriebe das Bild. Von 1971 bis 2013 hat die Zahl der Höfe in Rheinland-Pfalz von über 100.000 auf 19.000 abgenommen. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der Betriebe mit einer bewirtschafteten Fläche von mindestens 100 Hektar von 68 auf 2.100 gestiegen¹.

Landesweit erzielen mehr als 40.000 Steuerpflichtige Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Im Jahr 2013 entfiel der größte Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf den Ackerbau. Mehr als 40 % aller landwirtschaftlichen Betriebe waren ganz oder teilweise im Weinbau tätig.

Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Koblenz, Mainz-Süd und Neustadt die zentralisierte Bearbeitung von 1.256 Steuererklärungen mit landwirtschaftlichen Einkünften geprüft. Außerdem hat er sich stichprobenhaft mit der Bodengewinnbesteuerung befasst. Die Veranlagung forstwirtschaftlicher Einkünfte war nicht in die Erhebungen einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzutreffende Rechtsanwendungen bei Steuerveranlagungen

Der Rechnungshof hat 267 der von ihm geprüften Einkommensteuer-Veranlagungen (21 %) zum Teil aus mehreren Gründen beanstandet. In 212 Fällen waren steuerrechtliche Vorschriften unzutreffend angewandt worden. Dadurch waren Steuern von mehr als 540.000 € nicht festgesetzt worden. Davon konnten 248.000 € noch durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden. In weiteren 123 Fällen waren notwendige Ermittlungen zu den zu besteuern den

¹ Vgl. Band 402 der Statistischen Bände des Statistischen Landesamts Rheinland-Pfalz, Die Landwirtschaft 2013.

Sachverhalten unterblieben. Besteuerungsgrundlagen von 1,3 Mio. € waren nicht im erforderlichen Umfang aufgeklärt worden.

Insbesondere bei der steuerlichen Behandlung von Versorgungsleistungen hat der Rechnungshof ein hohes Fehlerpotenzial festgestellt. Werden landwirtschaftliche Betriebe im Wege einer vorweggenommenen Erbfolge an einen Betriebsnachfolger übergeben und verpflichtet sich der Übernehmer dabei zur Zahlung lebenslänglich wiederkehrender Leistungen, können diese als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden. In mehr als 100 Fällen hatten die Bearbeiter Versorgungsleistungen nicht zutreffend berücksichtigt. Häufig hatten sie die steuerliche Bedeutung der vertraglichen Regelungen nicht zutreffend beurteilt. Die Steuern waren daher um 200.000 € zu niedrig festgesetzt worden. Davon waren 70.000 € durch geänderte Steuerfestsetzungen noch realisierbar.

Das Ministerium der Finanzen hat mitgeteilt, sämtliche Neueinsteiger in der Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft seien vom Landesamt für Steuern auch hinsichtlich der ertragsteuerlichen Behandlung der Versorgungsleistungen geschult worden. Die Fehlerquellen seien besonders angesprochen worden. Bei der Fortbildung für sämtliche Bearbeiter der Veranlagungsstellen mit land- und forstwirtschaftlichen Betrieben seien die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Versorgungsleistungen ebenfalls thematisiert worden.

2.2 Unvollständige Steuererklärungen

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft haben die Steuerpflichtigen in der Anlage L zur Einkommensteuer-Erklärung anzugeben. Neben dem Betriebsgewinn sind u. a. Betriebsflächen, Pachtzinsen und Veräußerung/Entnahme von Grundstücken einzutragen. Im Einzelfall sind weitere Formulare, wie z. B. die Anlage Weinbau für nicht buchführende Weinbaubetriebe oder die Anlage EÜR (Einnahmen-Überschuss-Rechnung) auszufüllen.

Steuerpflichtige kamen ihren Erklärungspflichten nur unzureichend nach. Sie teilten oftmals anzugebende Daten insbesondere in der Anlage L nicht mit und reichten ihre Gewinnermittlungen nicht bei den Finanzämtern ein. Anbauverzeichnisse, die als Bestandteil der Steuererklärungen zu führen sind, befanden sich selten in den Akten.

Die Finanzämter bearbeiteten die Steuererklärungen regelmäßig, ohne die Steuerpflichtigen aufzufordern, fehlende Angaben nachzuholen, weitere Unterlagen nachzureichen oder zumindest künftig vollständige Angaben zu machen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Landesamt für Steuern habe die Finanzämter erneut auf die besondere Bedeutung der vollständig ausgefüllten Anlage L hingewiesen. Die Finanzämter seien nochmals auf die Möglichkeit des Einsatzes von Zwangsmitteln aufmerksam gemacht worden, wenn die Unterlage nicht abgegeben werde oder nur unzulängliche Angaben enthalte. Außerdem sei vorgesehen, die Thematik beim nächsten Klimagespräch mit den Steuerberaterverbänden zu erörtern.

2.3 Unvollständige Aktenführung

Bestimmte Unterlagen, die für die Besteuerung von allgemeiner und wiederkehrender Bedeutung sind (Dauerunterlagen), sind von den Finanzämtern in einer speziellen Akte abzulegen, die von der regelmäßigen Vernichtung ausgenommen ist. Bei Land- und Forstwirten ist dazu eine Akte "Grund und Boden" zu führen, in die u. a. ein Grundstücks- und Anlageverzeichnis, Veräußerungsanzeigen, Einheitswert-Mitteilungen, Kaufverträge, Gutachten der Sachverständigen oder Entscheidungen über höhere Teilwerte abgeheftet werden. Zu den Dauerunterlagen zählen auch Übergabeverträge bei vorweggenommener Erbfolge.

Die Aktenführung entsprach diesen Vorgaben häufig nicht. Viele Akten waren nicht vollständig. Wichtige Verträge waren oft nicht vorhanden. Auch hatten die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen keinen Zugriff auf die von den Notaren an die Grunderwerbsteuerstellen übermittelten Verträge über den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken². Bei Bedarf müssen die Verträge aus den Ablagen und Archiven herausgesucht und kopiert werden.

Das Ministerium hat erklärt, bundesweit bestehe Einigkeit, dass es Notaren ermöglicht werden solle, Veräußerungsanzeigen samt Urkunden elektronisch an die Finanzämter zu übermitteln. Sie sollen dann auch den zuständigen Veranlagungsstellen zur Verfügung stehen. Für das Projekt liege bereits eine KONSENS³-Aufgabenanmeldung des Bundesministeriums der Finanzen vor. Derzeit werde ein Lastenheft für die elektronische Übermittlung erstellt.

Unabhängig hiervon geht der Rechnungshof davon aus, dass die Finanzämter zur ordnungsgemäßen Führung der Dauerakten angehalten werden.

2.4 Agrarsubventionen und landwirtschaftliche Flächen werden oft nicht erklärt

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz führt seit 1992 eine "Landwirtschaftliche Betriebsdatenbank", in der Informationen aus der Agrarförderung erfasst sind⁴.

Ein Abgleich dieser Informationen mit den Angaben in den Steuererklärungen durch den Rechnungshof zeigte, dass in fast jeder zehnten der dazu untersuchten 534 Steuererklärungen die Landwirte dem Finanzamt die Betriebseinnahmen aus der Agrarförderung nicht mitgeteilt hatten. In 48 Fällen hatten sie Agrarsubventionen von insgesamt mehr als 400.000 € nicht erklärt.

Außerdem hatten allein im Bereich der geprüften Finanzämter 55 Steuerpflichtige Agrarsubventionen von annähernd 1 Mio. € erhalten, obwohl sie steuerlich nicht oder nicht mit landwirtschaftlichen Einkünften erfasst waren.

Zudem waren die landwirtschaftlich genutzten Flächen, die einen Anknüpfungspunkt für die Besteuerung darstellen können, in den Steuererklärungen oft unrichtig angegeben. In 38 Fällen waren die in der landwirtschaftlichen Betriebsdatenbank erfassten Flächen um mindestens fünf Hektar größer als die steuerlich angegebenen. In zwei Fällen betrug die Abweichungen sogar jeweils mehr als 100 Hektar. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die Durchschnittssatzbesteuerung⁵ in Anspruch genommen wird, obwohl die Voraussetzungen dafür (Fläche unter 20 Hektar) nicht vorliegen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Steuerausfälle seien bedauerlich und auch im Interesse der Finanzverwaltung abzustellen. Das Steuerausfallrisiko dürfte sich künftig durch Datenabgleich mit der Landwirtschaftsverwaltung verringern. Ob es weiterer Maßnahmen bedürfe, werde geprüft.

² Den Finanzämtern wird nur noch eine Vertragsausfertigung übersandt.

³ Koordinierte neue Softwareentwicklung der Steuerverwaltung.

⁴ Die vom Statistischen Landesamt im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten geführten Daten zu den Agrarsubventionen sind erheblich umfangreicher als die der Finanzämter. Das betrifft insbesondere die landwirtschaftlichen Flächen und deren Nutzung. Auch nimmt die Landwirtschaftsverwaltung wesentlich genauere und strengere Überprüfungen vor, beispielsweise durch Luftbilder oder Vor-Ort-Kontrollen.

⁵ § 13a Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, 3862), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. November 2015 (BGBl. I S. 1834).

2.5 Unterbliebener Datenabgleich

2.5.1 Automatisiertes Datenabrufverfahren

Die Landwirtschaftsverwaltung ist seit 2009 verpflichtet, den Steuerverwaltungen die bei ihnen maschinell vorhandenen Betriebs-, Flächen-, Nutzungs-, Produktions- und Tierdaten sowie die sonstigen hierzu gespeicherten Angaben in einem automatisierten Verfahren zur Verfügung zu stellen⁶.

Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Mitteilung vom 5. Dezember 2012 an das Bundesministerium der Finanzen über die Prüfung "Datenabgleich nach § 197 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch" festgestellt, dass den Finanzbehörden in keinem Land Daten übermittelt wurden⁷. Bis heute findet auch in Rheinland-Pfalz kein Datenabgleich zwischen Landwirtschafts- und Steuerverwaltung statt. Zu Letzterem trug bei, dass der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz gegen ein umfassendes automatisiertes Datenabrufverfahren Bedenken erhoben hatte. Dem widersprach das Bundesministerium der Finanzen. Es hat darauf hingewiesen, dass es im Bereich der Land- und Forstwirtschaft strukturelle Erklärungs- und Erhebungsdefizite gebe. Der Gesetzeszweck, die Sicherstellung der Steuergerechtigkeit, könne nur mit einer flächendeckenden Bereitstellung und Abrufmöglichkeit der Daten für das Besteuerungsverfahren erreicht werden.

Der Rechnungshof erachtet den Datenabgleich auch im Hinblick darauf, dass Subventionen aus Steuermitteln grundsätzlich zu versteuern sind, zur Vermeidung von Steuerausfällen für dringend geboten (vgl. hierzu auch Ausführungen zu Teilziffer 2.4 dieses Beitrags).

Das Ministerium hat mitgeteilt, hinsichtlich eines Zugriffs auf die entsprechenden Daten seien Gespräche mit dem für Landwirtschaft zuständigen Ministerium geführt worden. Die Rechtslage sei geklärt. Zwischenzeitlich sei eine bundesweite Umsetzung des Datenabrufverfahrens im Rahmen des KONSENS-Projekts in Angriff genommen. Der Aufgabe sei hohe Priorität zugewiesen worden. Die entwicklungstechnische Fertigstellung solle bis September 2018 abgeschlossen sein.

2.5.2 Steuerliche Identifikationsnummer

Die Einbeziehung von Agrarsubventionen in die Besteuerung setzt deren einfache und genaue Zuordnung zu den jeweiligen Steuerfällen voraus. Dies könnte durch Ergänzung der Anträge auf Bewilligung von Fördermitteln um die Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer ermöglicht werden.

Das Ministerium hat darauf verwiesen, der Aufnahme der steuerlichen Identifikationsnummer in die Anträge auf Fördermittel stehe entgegen, dass § 8 der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems⁸ keine entsprechende Regelung enthalte.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte die Landesregierung auf eine alsbaldige Ergänzung der Verordnung hinwirken.

⁶ Vgl. Art. 20 Jahressteuergesetz 2009 (JStG 2009) vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794).

⁷ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Nr. 79, S. 290 f.

⁸ Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS-Verordnung - InVeKoSV) vom 24. Februar 2015 (BGBl. I S. 166), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. Juli 2015 (BAnz. AT 13. Juli 2015 V1).

2.5.3 Mitteilungen an die Finanzbehörden

Weitere Erkenntnisquellen für die Besteuerung könnten sich für die Finanzämter aus Mitteilungen von Behörden gemäß den Vorgaben in der Mitteilungsverordnung⁹ ergeben. Diese enthält Anweisungen für die mitteilenden Stellen, was zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang den Finanzämtern mitzuteilen ist.

In den in die Prüfung einbezogenen Akten befanden sich keine Mitteilungen über gezahlte Agrarsubventionen.

Auch über die Informationen der EU-Weinbaukartei¹⁰, die von der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz erstellt wird, kann nach Ansicht des Rechnungshofs eine Auskunft an die Finanzämter nicht verweigert werden. Diese lehnte bislang Auskünfte ab.

Das Ministerium hat zugesagt, es werde hinsichtlich der Einhaltung der Mitteilungspflichten nach der Mitteilungsverordnung zusammen mit dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten auf eine Verbesserung hinwirken. Das Landesamt für Steuern habe die Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz zwischenzeitlich über die Auskunftspflicht informiert. Sie werde künftig in Einzelfällen Auskünfte erteilen.

2.6 Pauschaler Betriebsausgabenabzug bei Weinbaubetrieben weder rechtlich zulässig noch effektiv

Die Finanzverwaltung in Rheinland-Pfalz hat in Rundverfügungen Regelungen zur Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben getroffen. Diese Verwaltungsanweisungen führen dazu, dass die Steuerpflichtigen ihren Erklärungsspflichten nicht vollständig nachkommen müssen. Danach können bei Winzern, die keine vollständige Gewinnermittlung einreichen, Betriebseinnahmen individuell geschätzt werden. Bei den Betriebsausgaben können Bebauungskosten überwiegend mit einem flächenbezogenen Betrag angesetzt und Ausbauskosten mit einem mengenbezogenen Betrag geschätzt werden. Teilschätzungen sind möglich. So können Kosten für den Fassweinausbau pauschal geltend gemacht werden, während Kosten für den Flaschenweinausbau in tatsächlicher Höhe erklärt werden.

Die Zulassung eines pauschalen Betriebsausgabenabzugs ist gesetzlich nicht vorgesehen. Sie führt darüber hinaus zu Steuerausfällen. Steuerpflichtige können die Pauschalen nämlich selbst dann in Anspruch nehmen, wenn sie eine korrekte, gesetzlich vorgesehene Gewinnermittlung erstellt haben und erkennen, dass die Geltendmachung pauschaler Betriebsausgaben für sie steuerlich günstiger ist.

Außerdem bindet die Ermittlung der Grundlagen für die Schätzbeträge Personalkapazitäten insbesondere der Betriebsprüfungsstellen zulasten ihrer übrigen Tätigkeit.

Zudem sind die Berechnungsmethoden sehr fehleranfällig. Von 227 überprüften Veranlagungen mit pauschal angesetzten Betriebsausgaben waren 93 fehlerhaft. Öfter war den Finanzämtern eine sachgerechte Aufteilung zwischen den pauschal zu schätzenden und den tatsächlichen Betriebsausgaben nicht zweifelsfrei möglich.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung, dass es sich bei der Gewinnermittlung unter Ansatz von pauschalisierten Betriebsausgaben (Bebauungskosten-Richtbeträgen) um ein Verfahren handle, das nicht gesetzlich normiert sei.

⁹ Mitteilungsverordnung vom 7. September 1993 (BGBl. I S. 1554), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2848). Die Mitteilungsverordnung wurde erlassen aufgrund der Ermächtigung in § 93a der Abgabenordnung.

¹⁰ In der EU-Weinbaukartei sind u. a. Angaben über das Anbaupotenzial und die Produktionsentwicklung, über die Struktur und die Erzeugung der einzelnen Betriebe sowie über die Verarbeitung und Vermarktung von Weinbauerzeugnissen erfasst.

Die Bebauungskosten-Richtbeträge würden in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe turnusmäßig abgestimmt. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs seien in das Gremium eingebracht worden. Bei der zu erwartenden reformierten Ausgestaltung der Bebauungskosten-Richtbeträge sollten Missbrauchsmöglichkeiten weitestgehend ausgeschlossen werden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Finanzbehörden an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden sind. Bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben sind die Betriebsausgaben daher in tatsächlicher Höhe zu berücksichtigen. Darauf sollte das Land bei den turnusmäßigen Abstimmungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe hinwirken¹¹.

2.7 Bodengewinnbesteuerung kann hohe steuerliche Auswirkungen haben

Die Gewinne aus der Veräußerung oder der Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen unterliegen der Besteuerung. Allerdings ist die Bodengewinnbesteuerung mit Schwierigkeiten verbunden. So verliert ein ursprünglich landwirtschaftlich genutztes Grundstück durch Nutzungsänderung seine Eigenschaft als landwirtschaftliches Betriebsvermögen ohne eindeutige Entnahmehandlung nicht. Daher können lange Zeit, nachdem die Bewirtschaftung aufgegeben wurde, und über Generationen hinweg Grundstücke noch zum Vermögen eines ruhenden Betriebs zählen. Werden solche Grundstücke zu Siedlungsflächen umgewandelt, erfahren sie teilweise erhebliche Wertsteigerungen. Oft ist dann aber nur schwer feststellbar, ob ein Grundstück zum Zeitpunkt einer Veräußerung oder Entnahme noch einem Betriebsvermögen zuzurechnen war.

Der Rechnungshof hat angeregt, dass die Finanzämter einzelne Veräußerungsvorgänge in einigen ausgewählten neuen Baugebieten stichprobenhaft auf eine mögliche frühere landwirtschaftliche Nutzung und Zugehörigkeit zum Betriebsvermögen hin untersuchen. Solche Ermittlungen sind meist langwierig und aufwendig und können zu intensiven Auseinandersetzungen mit den betroffenen Steuerpflichtigen führen. Dementsprechend lagen bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs noch keine endgültigen Ergebnisse vor. Bisher wurden Mehrsteuern von 190.000 € festgesetzt. Zum Teil konnten Steuerfestsetzungen insbesondere wegen Verjährung nicht mehr nachgeholt oder geändert werden. Veräußerungserlöse von annähernd 2 Mio. € wurden deshalb nicht der Besteuerung unterworfen.

Das Ministerium hat erklärt, das Landesamt für Steuern habe bereits ab 2011 mit der Prüfung geeigneter Möglichkeiten zur Abarbeitung bestimmter Veräußerungsmittelungen begonnen. Das Landesamt habe eine Fortbildungsunterlage mit umfangreichen Bearbeitungshinweisen, Checkliste und Fragebogen erstellt. Eine seit 2015 geänderte Verfahrensweise verursache zwar vermehrten Verwaltungsaufwand, werde aber zu einer deutlichen Verbesserung der Arbeitsergebnisse und effizienteren Vorgehensweise in Verkaufsfällen führen.

2.8 Gesetzliche Vereinfachungen sind möglich

Der Rechnungshof hat mehrere Möglichkeiten zur Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben für die Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft aufgezeigt:

- Durchschnittssatzbesteuerung nach § 13a EStG

Die Regelung zur Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssätzen gilt ausschließlich für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft. Durch sie sollen kleinere, zumeist im Nebenerwerb geführte Betriebe von Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten befreit und zugleich maßvoll steuerlich begünstigt

¹¹ Von der gesamten Rebfläche in Deutschland befinden sich 65 % in Rheinland-Pfalz.

werden¹². Im Wesentlichen ist die Regelung auf Betriebe mit selbstbewirtschafteten Flächen von bis zu 20 Hektar und Tierbeständen von maximal 50 Vieheinheiten anzuwenden.

Die Vorschrift ist komplex, die praktische Umsetzung schwierig und die Abbildung der Gewinne nicht realitätsnah. Daher sollte auf eine Streichung des § 13a EStG hingewirkt werden¹³.

- Gewinnermittlungszeitraum

Bei Landwirten wird der Gewinn nach einem vom Kalenderjahr abweichenden Wirtschaftsjahr (1. Juli bis zum 30. Juni) ermittelt¹⁴. Allerdings ist der Gewinn des Wirtschaftsjahres auf die beiden betroffenen Kalenderjahre nach dem zeitlichen Anteil aufzuteilen. Diese Sonderregelung sollte schwankende Erträge ausgleichen und die Aufzeichnungen für die Steuererklärung wegen geringer im Sommer vorhandener Erntebestände erleichtern¹⁵. Aufgrund moderner landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und hoher staatlicher Beihilfen ist eine solche Ausnahmeregelung sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Ein Wegfall hätte vielmehr für die Steuerverwaltung und die Steuerpflichtigen Erleichterungen zur Folge. So sind derzeit beispielsweise für die Umsatzsteuer, bei der das Kalenderjahr Besteuerungszeitraum ist, eigene Berechnungen erforderlich.

- Freibetrag nach § 13 Abs. 3 EStG

Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft werden bei der Ermittlung der Gesamteinkünfte nur berücksichtigt, soweit sie den Betrag von 670 € (seit 2015: 900 €) übersteigen und die Summe der Einkünfte 30.700 € nicht übersteigt. Bei zusammenveranlagten Ehegatten verdoppeln sich die Beträge, auch wenn nur ein Ehegatte entsprechende Einkünfte erzielt. Der Freibetrag wird ausschließlich Land- und Forstwirten gewährt. Diese Subvention führt bundesweit zu Steuermindereinnahmen von 60 Mio. € jährlich und zu einer Ungleichbehandlung gegenüber allen anderen Einkunftsarten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es sehe derzeit keine Aussichten für gesetzgeberische Änderungen in Bezug auf die Besteuerung nach § 13a EStG. Die Sondervorschrift zur Gewinnverteilung bei abweichendem Wirtschaftsjahr halte es mit Blick auf die witterungsbedingten Sondereinflüsse in der Land- und Forstwirtschaft für gerechtfertigt. Die Vorschrift trage zur Verstetigung der im Veranlagungszeitraum anzusetzenden Einkünfte bei katastrophengebundenen Gewinneinbrüchen in einzelnen Wirtschaftsjahren bei. Die Gewinnverteilung diene dem Ausgleich von progressionsbedingten Steuersatzschwankungen.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass das Land angesichts der aufgezeigten Möglichkeiten zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur Vermeidung erheblicher Steuermindereinnahmen auf die angesprochenen gesetzlichen Änderungen hinwirken sollte.

¹² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/265 S. 177.

¹³ Auch der Bundesrechnungshof hat eine Abschaffung oder hilfsweise eine deutliche Vereinfachung von § 13a EStG gefordert, vgl. Bericht nach § 99 BHO zur Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen bei land- und forstwirtschaftlichen Einkünften vom 17. Januar 2012. Der Entwurf eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes vom 28. November 2002 sah ebenfalls die Streichung des § 13a EStG vor (Bundsrats-Drucksache 806/02, 253/03).

¹⁴ § 4a Abs. 1 Nr. 1 EStG.

¹⁵ Kanzler in Herrmann/Heuer/Raupach, EStG/KStG, 21. Auflage 2006, 270.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Steuerveranlagungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu ändern,
- b) darauf hinzuwirken, dass
 - die Bearbeitungsqualität verbessert wird,
 - Steuerpflichtige ihren Erklärungspflichten nachkommen,
 - Unterlagen, die für die Besteuerung von allgemeiner und wiederkehrender Bedeutung sind, dauerhaft zu den Akten genommen werden,
 - Verträge über den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken der Steuerverwaltung elektronisch übermittelt werden,
 - Behörden ihren Mitteilungspflichten gegenüber der Steuerverwaltung nach der Mitteilungsverordnung nachkommen,
 - die Voraussetzungen für einen IT-gestützten Datenabgleich zwischen Landwirtschafts- und Steuerverwaltung möglichst bald geschaffen werden,
 - bei besonderen Gegebenheiten gezielte Ermittlungen zur Bodengewinnbesteuerung angestellt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) die Anträge auf Bewilligung von Fördermitteln um die Angabe der steuerlichen Identifikationsnummer ergänzt werden,
- b) bei der Ermittlung der Gewinne von Weinbaubetrieben entsprechend den gesetzlichen Vorgaben Betriebsausgaben in tatsächlicher Höhe berücksichtigt werden,
- c) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Vereinfachung des Steuerrechts und zur Erzielung von Steuermehreinnahmen aufgegriffen werden.



<< zurück

Jahresbericht 2012



**TNR. 13: MANGELHAFT BEBESTUERUNG DER
LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKÜNFTE**

Vorname

Steuernummer

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

Gewinn

(ohne die Beträge in den Zeilen 14 und 17; bei ausl...

4	als Einzelunternehmer / der Gesellschaft / der Körperschaft im Wi	2008 / 2009 (2009) EUR	2009 / 2010 EUR	auf das Kalender- jahr 2009 entfallen
5	nach § 4 Abs. 1 oder Abs. 3 EStG			auf das Kalender- jahr 2009 entfall
6				auf das Kalendr

Die Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft weist erhebliche Mängel auf. Es entstehen jährlich Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe.

Die Steuerverwaltung akzeptiert häufig unvollständige Steuererklärungen. Informationen der Landwirtschaftsverwaltung über Subventionen werden bei der Steuerfestsetzung nicht herangezogen.

Kurzfassung

Umsetzung des Prüfungsergebnisses abgeschlossen

Der ORH hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Ansbach im Rahmen einer Querschnittsuntersuchung an sieben Finanzämtern die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (LuF) bei 966 Steuerfestsetzungen untersucht. Er hat hierzu auch von der EU veröffentlichte Daten über Zahlungen und Daten der Landwirtschaftsverwaltung herangezogen.

13.1 Ausgangslage

Die land- und forstwirtschaftlichen Einkünfte in Bayern beliefen sich im Veranlagungszeitraum (VZ) 2008 auf 2,25 Mrd. €. Die darauf festgesetzte Einkommensteuer betrug 345 Mio. €. Dies entspricht einer durchschnittlichen Steuerbelastung von 15%.

Die Ermittlung der Einkünfte aus LuF erfolgt abhängig von der Betriebsgröße nach verschiedenen Gewinnermittlungsarten. Es werden entweder die tatsächlichen Betriebsergebnisse (Betriebsvermögensvergleich bzw. Einnahmen-Überschussrechnung) oder eine pauschalierte Ermittlung nach Durchschnittssätzen zugrunde gelegt. Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ist gem. § 13a EStG nur zulässig, wenn bestimmte Größengrenzen, z. B. bei der selbst bewirtschafteten Fläche, nicht überschritten werden. Bei dieser pauschalierten Gewinnermittlung ergibt sich regelmäßig ein deutlich geringerer Gewinn als bei Anwendung des Betriebsvermögensvergleichs oder der Einnahmen-Überschussrechnung.[1]

Entspricht die Steuererklärung nicht den gesetzlichen Anforderungen an die Gewinnermittlung, z. B. weil der Landwirt einer bestehenden Buchführungspflicht nicht nachkommt, schätzt das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen.

Der Anteil der Gewinnermittlungsarten, die durchschnittlichen Einkünfte und die durchschnittliche Einkommensteuerbelastung stellten sich im VZ 2008 wie folgt dar:

Gewinnermittlungsarten (€)		Tabelle 32		
	Anteil	durchschnittliche LuF-Einkünfte	durchschnittliche Steuerbelastung der LuF-Einkünfte	
	in %	in €	in €	in %
Betriebsvermögensvergleich	20,8	35.115	6.019	17,1
Einnahmen-Überschussrechnung	43,8	4.444	634	14,3
Schätzung	3,2	32.491	3.454	10,6
Durchschnittssätze	32,2	4.115	428	10,4

Zu den Betriebseinnahmen gehören grundsätzlich auch Agrarzahlungen von Land, Bund oder EU. 2008 haben Landwirte 120.000 Anträge gestellt und 1,36 Mrd. € Agrarzahlungen erhalten. Die Höhe der Zahlungen richtet sich u. a. nach der selbst bewirtschafteten Fläche. Um Zahlungen zu erhalten, muss der Landwirt jährlich einen Antrag beim zuständigen Landwirtschaftsamt (AELF) einreichen. In diesem hat der Landwirt die selbst bewirtschafteten Flächen genau anzugeben. Diese Angaben werden vom AELF gespeichert und überprüft. Im Antrag muss der Landwirt weder das für ihn zuständige Finanzamt noch seine Steuernummer nennen. Ein Datenaustausch zwischen dem AELF und dem Finanzamt findet nicht statt.

13.2 Prüfungsfeststellungen

13.2.1 Organisation in den Finanzämtern

Die Bearbeitung der Steuerfälle mit landwirtschaftlichen Einkünften (LuF-Fälle) ist in den Finanzämtern unterschiedlich organisiert. In der Regel werden die Fälle in der Allgemeinen Veranlagungsstelle bearbeitet. Im VZ 2008 gab es rd. 190.000 Steuerfälle mit Einkünften aus LuF. Das sind etwa 10% aller Fälle der Allgemeinen Veranlagungsstellen. Der Anteil der LuF-Fälle hat folgende Bandbreite:

Anteil der LuF-Fälle					
	unter 5 %	5 bis unter 10 %	10 bis unter 15 %	15 bis unter 20 %	mehr als 20 %
Anzahl Finanzämter	10	15	24	14	15

Tabella 33

Nach einer Vorgabe des Landesamts für Steuern kann die Bearbeitung der LuF-Fälle in eigenen Veranlagungsstellen zentralisiert werden, wenn die Quote dieser Fälle im Verhältnis zur Gesamtfallzahl weniger als 5% beträgt. Sechs Finanzämter haben zentrale Veranlagungsstellen eingerichtet. Bei einem Finanzamt gibt es eine ausschließlich für die landwirtschaftliche Bodengewinnbesteuerung zuständige Stelle. Die Bodengewinnbesteuerung greift, wenn Grundstücke aus dem landwirtschaftlichen Betrieb ausscheiden.

13.2.2 Bearbeitungsqualität und Aktenführung

Von den 966 geprüften Veranlagungen waren 312 fehlerhaft, dies entspricht einer Quote von 32%. Zwei der geprüften Ämter haben die Bearbeitung zentralisiert. Dort betrug die Beanstandungsquote durchschnittlich 13%. Bei der nicht zentralisierten Bearbeitung lag diese zwischen 26 und 54%. Selbst bei einem Finanzamt mit einem Anteil der LuF-Fälle von über 20% war die Fehlerquote doppelt so hoch wie bei den zentralisierten Veranlagungsstellen.

Insbesondere in den nicht zentralisierten Veranlagungsstellen fehlte vielfach das für die zutreffende Rechtsanwendung notwendige Spezialwissen. Selbst einfache und grundlegende Regelungen, wie die Flächenobergrenze von 20 ha für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen, waren nicht bekannt. So wurden Landwirte häufig nach Durchschnittssätzen besteuert, obwohl sie die selbst bewirtschaftete Fläche mit über 20 ha angegeben hatten. Diese Art der Gewinnermittlung führt regelmäßig zu einer niedrigeren Steuer.

Die Besteuerung der landwirtschaftlichen Einkünfte ist aufgrund zahlreicher Sonderregelungen rechtlich komplex. Auch die Ermittlung des für die Besteuerung maßgeblichen Sachverhalts ist oft mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Zum Teil sind Jahrzehnte zurückliegende Sachverhalte von Bedeutung, z. B. bei der Besteuerung von Grundstücksveräußerungen oder Milchlieferrechten. Dies erfordert eine besonders sorgfältige und vollständige Aktenführung.

Sachverhalte, die erst Jahre später zu einer Besteuerung führen können, müssen nachvollziehbar dokumentiert werden. In den nicht zentralisierten Veranlagungsstellen waren die Akten häufig unvollständig und unübersichtlich geführt. Die Akten in den zentralisierten Stellen waren deutlich aussagekräftiger.

13.2.3 Unvollständige Steuererklärungen

Grundlage für die Besteuerung der Einkünfte aus LuF ist die Anlage L der Einkommensteuererklärung. Hierin sind u. a. Angaben zur selbst bewirtschafteten Fläche, zur Veräußerung bzw. Entnahme von Grundstücken und zur Veräußerung von Milchlieferrechten zu machen. Eigentums- und Pachtflächen sind als selbst bewirtschaftete Fläche detailliert anzugeben. Nach dieser Fläche richtet sich im Wesentlichen die zulässige Art der Gewinnermittlung.

Die Angaben in der Anlage L werden ausdrücklich von allen Steuerpflichtigen verlangt, die Einkünfte aus LuF erzielen. Dennoch hat der ORH festgestellt, dass die Anlage L häufig unvollständig bzw. unzutreffend ausgefüllt worden war. Selbst Landwirte, die steuerlich beraten waren, haben unvollständige Steuererklärungen abgegeben. Dadurch konnten die Bearbeiter für die Besteuerung relevante Sachverhalte nicht erkennen oder nur aufwendig aus den beigelegten Unterlagen ermitteln (z. B. Unterlagen über die Veräußerungen von Grundstücken oder von Milchlieferrechten). Ohne die Angabe der selbst bewirtschafteten Fläche ist es nicht möglich zu überprüfen, ob die steuerlich günstigere Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen zulässig ist. Dennoch haben die Bearbeiter in den Veranlagungsstellen fehlende Angaben nicht eingefordert.

Des Weiteren hat der ORH festgestellt, dass es landwirtschaftliche Betriebe gibt, die Agrarzahlen erhielten, beim Finanzamt aber keine Steuererklärungen abgegeben haben.

13.2.4 Mängel bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen

Die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen (§ 13a EStG) ist eine Vergünstigung für Landwirte, die ihren Betrieb selbst bewirtschaften und bestimmte Größengrenzen nicht überschreiten. Diese Landwirte müssen den Gewinn nicht umfassend ermitteln, sondern lediglich einzelne Angaben machen, z. B. zur selbst bewirtschafteten Fläche und zum Viehbestand.

Voraussetzung für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ist u. a., dass die selbst bewirtschaftete Fläche 20 ha nicht übersteigt. Der Landwirt muss die selbst bewirtschaftete Fläche in der Steuererklärung angeben. Diese Flächen müssen auch in den Anträgen auf Gewährung von Agrarzahlen erklärt werden.

Der ORH hat einen stichprobenweisen Abgleich zwischen den Flächenangaben im Förderantrag und der Steuererklärung vorgenommen. In knapp 15% der Fälle wurden im Förderantrag selbst bewirtschaftete Flächen über 20 ha angegeben. In der Steuererklärung wurden weniger als 20 ha erklärt und die privilegierte Gewinnermittlungsart nach Durchschnittssätzen in Anspruch genommen.

Häufig wurden gar keine Flächenangaben gemacht. Weitere Angaben zur Gewinnermittlung - wie Einnahmen aus Dienstleistungen für Nichtlandwirte - sind ebenfalls unterblieben.

Auch Steuerfälle mit vollständigen Angaben wurden von den Finanzämtern teilweise unzutreffend bearbeitet.

Insgesamt ergaben sich bei 321 Steuerfällen 97 Beanstandungen.

13.2.5 Mängel bei der Besteuerung von Grundstücksverkäufen und -entnahmen

Nach den Veröffentlichungen des Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit^[2] wurden 2010 etwa 75 Mio. m² hauptsächlich landwirtschaftlich genutzte Flächen in Siedlungs- oder Verkehrsflächen umgewandelt. Dies entspricht der Fläche von mehr als 10.500 Fußballfeldern.

Vom Ausscheiden eines Grundstücks aus dem landwirtschaftlichen Betrieb erfahren die Finanzämter durch Erklärung des Steuerpflichtigen, Veräußerungsanzeige des Notars oder durch die Gemeinde im Rahmen eines sog. Umlegeverfahrens. Bei diesem werden landwirtschaftliche Grundstücke gegen Ersatzland und eventuell Mehr- oder Minderzahlungen übertragen.

Anhand der vorgenannten Informationen haben die Finanzämter Grundstücksübertragungen steuerlich zu würdigen.

Werden Grundstücke aus einem landwirtschaftlichen Betriebsvermögen für private Zwecke entnommen oder an Dritte veräußert, handelt es sich grundsätzlich um steuerpflichtige Vorgänge (Bodengewinnbesteuerung). Maßgebliches Kriterium ist das Ausscheiden aus dem Betriebsvermögen.

Die Zugehörigkeit zum landwirtschaftlichen Betrieb ist oft schwer bestimmbar. Häufig ist streitig, ob die Grundstücke nicht bereits in der Vergangenheit aus dem Betriebsvermögen ausgeschieden sind. Auch wenn die Grundstücke nicht mehr bewirtschaftet werden oder verpachtet sind, bleiben sie im Betriebsvermögen. Sie unterliegen daher grundsätzlich weiter der Bodengewinnbesteuerung. Deshalb sind teilweise Vorgänge zurück bis zur Einführung der Bodengewinnbesteuerung 1970 relevant.

Aus den Veräußerungsanzeigen war nicht immer ersichtlich, dass es sich um landwirtschaftliche Grundstücke gehandelt hat. Auch die (elektronischen) Akten der Finanzämter enthielten hierzu keine Hinweise. In der Vergangenheit wurde versäumt, die für die Beurteilung maßgeblichen Kriterien zur Betriebszugehörigkeit und zur Betriebsdauer vorzuhalten.

Vielfach waren auch Landwirte mit niedrigen Einkünften, bei denen sich eine festzusetzende Einkommensteuer nicht ergab, einkommensteuerlich nicht mehr erfasst. Dadurch unterblieb im Zeitpunkt der Veräußerung eine Zuordnung der Grundstücke zu einem

landwirtschaftlichen Betrieb und damit auch die Besteuerung.

Bei Grundstücksübertragungen sind z. B. bei Erbengemeinschaften oder Schenkungen häufig zeitaufwendige und schwierige Nachforschungen erforderlich, um die Besteuerungsgrundlagen festzustellen. Hierzu ist oft eine Zusammenarbeit mit den Bewertungsstellen notwendig. Derartige Maßnahmen wurden i. d. R. aber von den Allgemeinen Veranlagungsstellen nicht durchgeführt. Die relevanten Vorgänge wurden nicht für eine zukünftige Besteuerung vorgehalten. In Zweifelsfällen verzichtete das Finanzamt letztlich auch auf eine Besteuerung, obwohl die Nachweispflicht beim Steuerpflichtigen gelegen hätte.

Die Bedeutung sowie die steuerlichen Konsequenzen der Umlegeverfahren waren weder in den Bewertungs- noch in den Veranlagungsstellen bekannt. Insbesondere wurde nicht berücksichtigt, dass das übertragene Ersatzland weiter zum landwirtschaftlichen Betriebsvermögen gehört, auch wenn es sich um Baugrundstücke handelt.

In den nicht zentralisierten Veranlagungsstellen unterblieben bei Grundstücksübertragungen häufig die erforderlichen Ermittlungen. Die auf die Bodengewinnbesteuerung spezialisierte Stelle führte die notwendigen Ermittlungen dagegen effizient und effektiv durch.

13.2.6 Erlöse aus der Veräußerung von Milchlieferrechten häufig nicht erfasst

Die 1984 eingeführte Milchquotenregelung soll die Produktion durch Milchlieferrechte beschränken. Diese knüpfen an den landwirtschaftlichen Grundbesitz an und sind seit 1993 selbstständig handelbar. Der Verkauf wird seit 2000 über eine zentrale Stelle der Landwirtschaftsverwaltung, die Landesanstalt für Landwirtschaft, abgewickelt. Bis Ende 2008 wurden Milchlieferrechte im Wert von 548 Mio. € veräußert. Dies entspricht einem jährlichen Handelsvolumen von 61 Mio. € und einem durchschnittlichen Erlös pro Verkäufer von 20.000 €.

Auch steuerrechtlich ist das Milchlieferrecht mit dem Wert des Grund und Bodens verbunden. Bei einem Verkauf des Milchlieferrechts vermindert sich daher der ursprüngliche (Buch-)Wert des Grund und Bodens dauerhaft um den Wert dieses Rechts. Bei einer späteren Veräußerung des Grundstücks wird bei der Ermittlung des steuerlichen Veräußerungsgewinns der Buchwert vom Verkaufspreis abgezogen. Die Reduzierung des Buchwerts führt zu einem geringeren Abzug und erhöht daher den zu versteuernden Gewinn.

Um im Verkaufsfall eine sachgerechte Besteuerung sicherzustellen, ist es erforderlich, die Veräußerung des Milchlieferrechts und die entsprechende Minderung des Buchwerts des Grund und Bodens in den Akten hinreichend zu dokumentieren.

Das Finanzamt erfährt von einem Verkauf des Milchlieferrechts ausschließlich durch die Erklärung des Steuerpflichtigen. Der Steuerpflichtige hat diesbezügliche Angaben in der Anlage L zu machen. Zusätzlich ist der Verkauf grundsätzlich im Rahmen seiner Gewinnermittlung zu erfassen.

Von den 2008 veräußerten Milchlieferrechten (135.700 t) hat der ORH 201 Vorgänge mit einem Zahlungsbetrag von mehr als 5.000 € geprüft. Diese beinhalteten ein Volumen von 3,33 Mio. €. Die Erlöse wurden von den Steuerpflichtigen in der Anlage L überwiegend nicht erklärt. Bei 42% der Fälle konnten sie vom Finanzamt auch anhand der vorliegenden Gewinnermittlungen nicht eindeutig festgestellt werden. Dies rührte daher, dass der Verkauf der Milchlieferrechte zusammen mit anderen Vorgängen in den Gewinnermittlungen in jeweils einem Posten zusammengefasst worden war. Bei über der Hälfte der untersuchten Steuerfälle unterließ der Veranlagungsbezirk die Vormerkung, wonach der Buchwert des Grund und Bodens durch den Verkauf des Milchlieferrechts dauerhaft reduziert ist. Hochgerechnet auf die Veräußerungen seit 2000 sind Minderungen des Buchwerts des Grund und Bodens von mindestens 150 Mio. € nicht vorgemerkt worden.[3] Dieser Betrag erhöht bei der Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke die Gewinne.

13.2.7 IT-Unterstützung, Risikomanagement

Im Bereich der Einkünfte aus LuF findet derzeit kein IT-unterstütztes Risikomanagement statt. So fiel beispielsweise nicht auf, dass die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen erfolgte, obwohl die 20-ha-Grenze überschritten war.

Die Ermittlung der Einkünfte aus LuF ist nicht in das übliche maschinelle Festsetzungsverfahren einbezogen. Vielmehr hat der Bearbeiter anhand eines Word-Vordrucks die Berechnung der Einkünfte selbst vorzunehmen. Auch der Versand erfolgt per Hand.

13.3 Würdigung des ORH

Die Besteuerung der Einkünfte aus LuF weist erhebliche Mängel auf. Die Sonderregelungen für diesen Bereich werden häufig nicht beachtet und notwendige Sachverhaltsermittlungen nicht durchgeführt. Das Finanzamt akzeptiert, dass Steuerpflichtige die von der Verwaltung selbst in den Steuererklärungen geforderten Daten nicht angeben. In den Akten sind steuerlich relevante Sachverhalte nur unzureichend dokumentiert. Die IT-Unterstützung ist ungenügend, ein wirksames maschinelles Risikomanagement fehlt. Hierdurch entstehen jährlich Steuerausfälle in zweistelliger Millionenhöhe.

Die erheblich geringere Beanstandungsquote in den zentralisierten Veranlagungsstellen zeigt, dass eine Spezialisierung die Qualität der Bearbeitung und der Aktenführung deutlich erhöht. Dies war auch bei der zentralen Stelle für die landwirtschaftliche Bodengewinnbesteuerung der Fall.

Der ORH empfiehlt, die Besteuerung der Einkünfte aus LuF innerhalb der Finanzämter zu zentralisieren. Außerdem sollten zumindest in Ballungsräumen mit erhöhten Grundstückspreisen zentrale Stellen für die landwirtschaftliche Bodengewinnbesteuerung eingerichtet werden.

Sollte eine Zentralisierung aus organisatorischen Gründen nicht durchgehend möglich sein, müssen die Bearbeiter für die speziellen Probleme bei der Besteuerung der Landwirtschaft

sensibilisiert werden. Hierzu gehören u. a. Kenntnisse in Bezug auf Grundstückssachverhalte, insbesondere in Zusammenhang mit Milchlieferrechten und Umlegeverfahren. Zudem sollten spezialisierte Ansprechpartner für die Besteuerung der Einkünfte aus LuF bestellt werden.

Die unvollständigen Angaben in den Steuererklärungen führen zu Steuerausfällen und erschweren die Bearbeitung durch die Finanzämter. Dem ORH ist nicht nachvollziehbar, warum man bei den Landwirten hierauf verzichtet, zumal der Aufwand für die Steuerpflichtigen, die ihnen vorliegenden Daten in die Anlage L einzutragen, gering ist. Der ORH hält es daher für zwingend, dass die Anlage L vollständig ausgefüllt wird.

Im Hinblick auf die hohe Zahl von unvollständigen und unzutreffenden Angaben sind wirksame Kontrollen einzuführen. Dazu wäre ein Datenaustausch mit der Landwirtschaftsverwaltung auch wegen der Milchlieferrechte notwendig.

Außerdem hält der ORH eine deutliche Verbesserung der IT-Unterstützung für erforderlich. Auch die landwirtschaftlichen Einkünfte sollten in das IT-unterstützte Risikomanagement einbezogen werden.

13.4 Stellungnahme der Verwaltungen

13.4.1 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das Ministerium will die Vorschläge des ORH teilweise aufgreifen.

Es wolle für eine maschinelle Erfassung jener Angaben eintreten, die für die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen benötigt würden. Dadurch könne insoweit auch ein maschinelles Risikomanagement erfolgen. Die Einbeziehung der Schätzungslandwirte sei nicht mehr erforderlich, da deren Zahl deutlich reduziert worden sei.

Bei der Bodengewinnbesteuerung sollten künftig verstärkt die Informationen der Bewertungsstellen herangezogen werden. Steuerlich nicht mehr geführte Landwirte sollten wieder erfasst werden.

Ob Ansprechpartner für LuF-Fälle bestimmt werden, wolle das Ministerium noch klären. Zu der zentralen Bearbeitung der Bodengewinnbesteuerung hat es nicht Stellung genommen.

In wesentlichen Punkten lehnt das Finanzministerium die Anregungen des ORH ab. Zwar hat es eingeräumt, eine stärkere Zentralisierung führe zu einer besseren Bearbeitungsqualität. Es hält aber eine Erweiterung der Zentralstellen aus organisatorischen und arbeitstechnischen Gründen derzeit nicht für zweckmäßig. Insbesondere bei einem Anteil der LuF-Fälle von mehr als 20% an der Gesamtfallzahl geht es von einer ausreichenden Kenntnis des notwendigen Spezialwissens aus.

Das Finanzministerium hält es nicht für erforderlich, der seit Jahrzehnten eingeschliffenen Verfahrenspraxis der unzureichend ausgefüllten Anlage L entgegenzutreten. Es führt aus, dass nur Landwirte, die den Gewinn durch Betriebsvermögensvergleich oder durch

Einnahmen-Überschussrechnung ermitteln, keine Angaben in der Anlage L machen würden. Diese Praxis sei bundesweit anzutreffen. Die Angaben seien aber in den Gewinnermittlungen enthalten; die Flächenangabe wirke sich in diesen Fällen bei der Gewinnermittlung nicht aus. Das Ministerium hält angesichts der steuerlichen Auswirkung eine Änderung der Praxis für zu aufwendig.

Die Regelungen zur Kontingentierung des Milchmarkts seien auslaufendes Recht, sie würden daher ab dem Wirtschaftsjahr 2015/2016 steuerlich bedeutungslos.

Das Finanzministerium hat datenschutzrechtliche Bedenken gegen einen automatisierten Datenabgleich. Es sieht hierfür keine Rechtsgrundlage.

13.4.2 Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums

Auch das Landwirtschaftsministerium hat datenschutzrechtliche Gründe gegen eine automatisierte Datenübermittlung sowohl hinsichtlich der Förderanträge als auch der Milchlieferrechte angeführt. Es hat darauf hingewiesen, dass zur Lösung der vom ORH gesehenen Problematik gem. § 85 AO eine Rechtsverordnung des Bundes erforderlich wäre. Die derzeit geltende Mitteilungsverordnung lasse eine Übermittlung nicht zu.

13.5 Schlussbemerkung des ORH

Die vom ORH vorgefundene Praxis begünstigt eine Einkunftsart und ist ungerecht. Der ORH hält es für erforderlich, die Bearbeitungsqualität der LuF-Fälle nachhaltig zu verbessern. Die Ministerien machen es sich zu leicht, wenn sie die Anregungen des ORH ablehnen und selbst keine Vorschläge zur Abhilfe der Missstände machen.

Der ORH hält es weiterhin für erforderlich, vollständige Angaben in der Anlage L einzufordern, zumal der Steuerpflichtige diese Daten ohnehin in seine Gewinnermittlung einzubeziehen und daher zur Verfügung stehen hat. Nach Aussage des Finanzministeriums beschränkt sich das Nichtausfüllen der Anlage L auf bestimmte Gewinnermittlungsarten. Dies deckt sich nicht mit den Feststellungen des ORH. Es ist daher nicht hinnehmbar, dass bei der Landwirtschaft unvollständige Steuererklärungen akzeptiert werden. Dies steht in krassem Gegensatz zu den umfangreichen Werbekampagnen der Verwaltung, die Steuerpflichtigen in anderen Bereichen zur Abgabe detaillierter elektronischer Steuererklärungen zu bewegen.

Für ein künftiges Risikomanagement hält der ORH die Einschränkung auf die Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen nicht für sachgerecht. Auch in den anderen Bereichen besteht ein hohes steuerliches Risiko.

Die Regelungen zur Kontingentierung der Milchmenge wurden schon zweimal verlängert. Die vom ORH geforderte Erfassung der Milchlieferrechte und die damit verbundene Reduzierung der Buchwerte für Grund und Boden werden sich unabhängig davon jahrzehntelang weiterhin steuerlich auswirken.

Für die Besteuerung relevante Sachverhalte sind in einer Vielzahl von Fällen nicht oder

unzutreffend erklärt worden. Der ORH hält weiterhin einen Datenabgleich zwischen Landwirtschafts- und Steuerverwaltung für erforderlich, um die Besteuerung sicherzustellen. Da die Subventionen aus Steuermitteln gewährt werden und diese Daten dem Staat zur Verfügung stehen, müssen sie auch bei der Steuerfestsetzung herangezogen werden können. Wenn der Datenabgleich Gesetzesänderungen erfordert, sollten diese unverzüglich eingeleitet werden.

[1]BFH vom 05.12.2002 (IV R 28/02).

[2][http:// www.stmug.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/daten.htm](http://www.stmug.bayern.de/umwelt/boden/flaechensparen/daten.htm)

[3]Veräußerte Milchlieferrechte 2000 bis 2008: 1,028 Mio. t; fiktiver Abspaltungsbetrag 0,3 €/kg; Beanstandungsquote 50 %.

ÄHNLICHE BEITRÄGE

>[Renteneinkünfte beschränkt steuerpflichtiger Personen](#)