Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7655

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung
in Transformationsökonomien

Stiftung des öffentlichen Rechts
Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IAMO | Theodor-Lieser-Straße 2 | 06120 Halle (Saale)

Herrn Christian Dirschauer
Vorsitzender des Finanzausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus,
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Prof. Dr. Alfons Balmann
Direktor und Leiter der Abteilung
Betriebs- und Strukturentwicklung im
Ländlichen Raum
Tel.: +49 345 2928-300 | -310
balmann@iamo.de
www.iamo.de

05.11.2026

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Finanzausschusses
„Steuerliche Risikoausgleichsrücklage für landwirtschaftliche Betriebe einführen“
Antrag der Fraktion der FDP – Drucksache 20/4721

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Eigenverantwortliche Risikovorsorge landwirtschaftlicher Betriebe ist gerade in volatilen Zeiten wichtig. Eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage trägt dazu aber nur bei, wenn sie tatsächlich verfügbare Reserven schafft. Eine bloße Verschiebung der Besteuerung genügt nicht. Mir erscheinen daher folgende Punkte wichtig:

1. Echte Reserven statt bloßer Steuerentlastung

Der Antrag lässt offen, wie aus einer steuerlichen Rücklage eine im Krisenfall nutzbare Geldreserve werden soll. Genau darauf kommt es jedoch an. Maßgeblich ist die tatsächliche Reservenbildung. Eine rein steuerliche Gestaltung ist von einer durch liquide Mittel gedeckten Rücklage zu unterscheiden.

In seiner vorliegenden Form ist der Antrag daher nicht unterstützenswert. Prüfenswert ist dagegen eine Regelung, die echte Reservenbildung mit rechtzeitigem Zugriff in Krisen verbindet. Vor einer Einführung sind zusätzliche Vorsorgewirkung, betriebliche Attraktivität und öffentliche Kosten nachzuweisen.

2. Eine Rücklage muss liquide gedeckt und nutzbar sein

Im Einklang mit einer Stellungnahme meines Kollegen Prof. Dr. Oliver Mußhoff (2019, siehe Anhang) sollte die steuerliche Anerkennung einer Risikoausgleichsrücklage an nachweisbar zurückgelegte liquide Mittel gebunden sein, etwa auf einem gesonderten Risikovorsorgekonto. Ohne diese Bindung können Betriebe zwar Steuervorteile nutzen, ohne ihre Vorsorge zu ändern. Werden die Mittel langfristig investiert, stehen sie zur Überbrückung einer Liquiditätskrise nicht ohne Weiteres bereit und können die Liquidität im Krisenfall sogar verringern.

Ebenso wichtig ist der Zugriff: Die Reserve muss in Notlagen rechtzeitig und unter Berücksichtigung der bei Auflösung anfallenden Steuern verfügbar sein. Enge Entnahmebedingungen oder verspätete Einkommensnachweise dürfen ihre Nutzung nicht blockieren. Eine steuerwirksame Auflösung ohne liquide Deckung kann die Krise sogar verschärfen.

Leibniz Gemeinschaft

3. Der Anreiz muss zusätzliche Vorsorge auslösen

Auch ein gedecktes Konto belegt noch keine zusätzliche Vorsorge. Werden nur ohnehin gehaltene Mittel umgebucht oder andere Reserven abgebaut, bleibt die Förderwirkung aus. Entscheidend ist, ob der Betrieb gegenüber der Situation ohne Begünstigung tatsächlich krisenfester wird.

Dabei hat liquide Vorsorge einen Preis. Kurzfristig verfügbare, risikoarme Anlagen konkurrieren mit Kredittilgung und betrieblichen Investitionen. Um einen Anreiz zu bieten, müssen aus betrieblicher Sicht die steuerlichen Vorteile und der zusätzliche Sicherheitsnutzen die Nachteile der Kapitalbindung und den betrieblichen Verwaltungsaufwand ausgleichen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass Betriebe mit geringen Überschüssen auch mit Steuervorteilen kaum Reserven bilden können. Ohnehin liquide Betriebe könnten dagegen profitieren, ohne zusätzlich vorzusorgen. Teilnahme und Wirkung sind deshalb nach Einkommens-, Verschuldungs- und Liquiditätslage zu prüfen.

4. Die Förderung muss ihren Aufwand rechtfertigen

Rücklagenbildung und Besteuerung müssen klar aufeinander abgestimmt sein. Im Stundungsmodell mindert die Bildung den steuerpflichtigen Gewinn, die Auflösung erhöht ihn. Die im Antrag vorgesehene „gewinnmindernde" Auflösung ist daher klärungsbedürftig. Steuerstundung und dauerhafte Steuerentlastung sind zu unterscheiden.

Blanck und Bahrs (2011) ermitteln eine durchschnittlich moderate steuerliche Glättungsentlastung bei erheblichen betrieblichen Unterschieden. Steuerliche Effekte belegen jedoch noch keine zusätzliche Risikovorsorge. Eine Stundung verschiebt öffentliche Einnahmen; Progressionsentlastung kann dauerhafte Mindereinnahmen des Staates verursachen. Hinzu kommen Beratungs-, Nachweis- und Vollzugskosten.

Eine weitere Begünstigung darf zudem nicht isoliert betrachtet werden. Die deutsche Landwirtschaft erhält bereits umfangreiche Förderungen und Privilegierungen. Balmann und Appel (2025, S. 66–67) dokumentieren neben EU-Agrarzahlungen nationale Finanzhilfen, steuerliche Vergünstigungen und Sonderregelungen unter anderem im Boden-, Familien- und Erbrecht.

Eine Politikfolgenabschätzung muss deshalb zeigen, welche zusätzliche Krisenvorsorge zu welchen Kosten entsteht. Sie muss Mitnahmeeffekte, die Teilnahme wirtschaftlich schwächerer Betriebe und Alternativen wie Diversifizierung oder Versicherungen einbeziehen. Bestehende Förderungen und Steuerregelungen sind auf Überschneidungen und Umschichtungsmöglichkeiten zu prüfen, bevor weitere Begünstigungen hinzukommen. Auch die sektorale Sonderbehandlung bedarf einer ökonomischen und rechtlichen Begründung.

5. Eckpunkte einer echten Risikovorsorge

Im Sinne einer echten Reservenbildung sollte ein prüfenswertes Konzept folgende Eckpunkte verbinden:

Nachprüfbare Einzahlung: Die Begünstigung setzt liquide Deckung voraus. Eine verbindliche Zuführung von Gewinnanteilen oberhalb eines Referenzniveaus ist eine gesondert auf Belastung, Rechtsrahmen und Vorsorgewirkung zu prüfende Option.

Rechtzeitige Entnahme: Transparente Referenzwerte und gegebenenfalls vorläufige Entnahmen mit späterer Abrechnung müssen den Zugriff in Notlagen sichern. Die Besteuerung bei Auflösung ist einzubeziehen.

Klare, verhältnismäßige Regeln: Bemessungsgröße, Referenzzeitraum und Reserveobergrenze sind empirisch zu begründen. Zweckwidrige Verwendung ist von nachträglich festgestellten Überentnahmen zu unterscheiden; für Letztere sollte Wiedereinzahlung möglich sein.

Abstimmung mit Krisenhilfen: Ergänzende Hilfen als Darlehen mit Rückführung bei erneuter Reservenbildung sind zu prüfen. Ein geringerer künftiger Hilfsbedarf darf nicht einfach unterstellt werden.

Praktikabler Vollzug: Einfache Nachweise und planbare Übergänge müssen Belastungen begrenzen. Anlagezinsen, Tilgungsalternativen und Rücklagendauer sind in die Prüfung der betrieblichen Attraktivität einzubeziehen.

6. Empfehlung an den Finanzausschuss

Der Ausschuss sollte zwischen einer bloßen Steuervergünstigung und einem Instrument tatsächlicher Reservenbildung unterscheiden. Nur Letzteres ist als gezielte Förderung liquider Krisenvorsorge prüfenswert. Dafür schlage ich folgenden Auftrag vor:

Vorschlag für einen geänderten Beschluss: Die Landesregierung wird aufgefordert, sich auf Bundesebene für die Prüfung einer an tatsächlich verfügbare liquide Mittel gebundenen Risikovorsorge in der Landwirtschaft einzusetzen. Das Konzept muss rechtzeitige Entnahmen in Notlagen ermöglichen, zusätzliche Vorsorge gegenüber der Situation ohne Förderung erwarten lassen und betrieblich attraktiv sowie administrativ praktikabel sein. Vor einer Einführung sind Wirkungen, öffentliche Kosten, alternative Vorsorgeformen und das Zusammenspiel mit Krisenhilfen zu bewerten. Eine bloße steuerliche Rücklage ohne liquide Deckung soll nicht unterstützt werden.

Fazit: Nicht die steuerliche Rücklage, sondern die tatsächlich verfügbare Reserve stärkt die Krisenvorsorge. Eine Förderung muss daher an echter Reservenbildung ansetzen und ihren zusätzlichen Nutzen nachweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Alfons Balmann

Anlage: Mußhoff (2019): Echte Reservenbildung als sinnvolles Instrument der betrieblichen Risikovorsorge.

Verwendete Grundlagen

Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags (2026): Anhörungsbrief vom 12. Oktober 2026 zur Drucksache 20/4721; Frist zur Stellungnahme: 13. November 2026.

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2026): Steuerliche Risikoausgleichsrücklage für landwirtschaftliche Betriebe einführen. Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 20/4721 vom 19. August 2026. Online abgerufen am 5. November 2026.

Balmann, Alfons; Appel, Franziska (2025): Subventionen und Privilegierungen der deutschen Landwirtschaft – Agrarökonomische und agrarstrukturelle Überlegungen. Recht der Landwirtschaft (RdL), 77. Jahrgang, Heft 3/4, S. 65–72.

Blanck, Niklas; Bahrs, Enno (2011): Die Wirksamkeit und das Budgetbelastungspotenzial einer Risikoausgleichsrücklage in der deutschen Landwirtschaft. Beitrag zur 51. GEWISOLA-Jahrestagung, Halle, 28.–30. September 2011, 13 S. Online abgerufen am 5. November 2026.

Hirschauer, Norbert; Mußhoff, Oliver (2018): Rücklagen ja, aber richtig. DLG-Mitteilungen 9/2018, S. 28–31.

Mußhoff, Oliver (2019): Echte Reservenbildung als sinnvolles Instrument der betrieblichen Risikovorsorge. Beitrag zum Berichterstatter-Gespräch „Risikomanagement, insbesondere steuerfreie Risikoausgleichsrücklage in Landwirtschaft, Gartenbau und Forst“ im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 14. Januar 2019, S. 1–2.

Berichterstatter-Gespräch „Risikomanagement, insbesondere steuerfreie Risikoausgleichsrücklage in Landwirtschaft, Gartenbau und Forst“ im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 14. Januar 2019

Echte Reservenbildung als sinnvolles Instrument der betrieblichen Risikovorsorge

Oliver Mußhoff, Georg-August-Universität Göttingen

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung zu diesem Berichterstatter-Gespräch.

Aus Sicht des Risikomanagements ist es gut nachvollziehbar, Landwirte zu motivieren, Liquiditätsreserven für Notjahre zu bilden. Die eigenverantwortliche Reservenbildung ist eines der wichtigsten Instrumente der unternehmerischen Risikovorsorge. Vor diesem Hintergrund findet eine sog. steuerliche Risikoausgleichsrücklage für die Landwirtschaft auch in der Politik zunehmend Befürworter.

Aufgrund einer oft missverständlichen Begriffsverwendung mangelt es der aktuellen öffentlichen Diskussion aber an Klarheit. Mit dem Begriff „steuerliche Risikoausgleichsrücklage“ werden vollkommen unterschiedliche Instrumente bezeichnet:

(1) Unter dem Begriff „steuerliche Risikoausgleichsrücklage“ fordert der Deutsche Bauernverband seit mehreren Jahren eine zweck*un*gebundene Steuererleichterung für die Landwirtschaft.

(2) Eine echte steuerliche Risikoausgleichsrücklage wäre dagegen begriffsentsprechend an die Bildung einer Rücklage gebunden (zweckgebunden). Eine solche Rücklage könnten Landwirte gegenüber dem Finanzamt nur dann geltend machen, wenn sie den unversteuerten Gewinn auf einem getrennten „Risikovorsorgekonto“ als Liquiditätsreserve zurücklegen.

Die verschiedenen Ausgestaltungsvarianten sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirkung klar auseinanderzuhalten. Mit Variante (1) wäre *keine* Anreizwirkung zur eigenverantwortlichen Risikovorsorge verbunden. Ganz entgegen der Bedeutung des Begriffs - und entgegen der Ausgestaltung des gleichnamigen Instruments im Forstbereich - könnten die Landwirte einen Teil ihres betrieblichen Gewinns steuermindernd als Rücklage deklarieren, *ohne* den Betrag zur Vorsorge als Reserve zurücklegen zu müssen. Infolgedessen würden landwirtschaftliche Unternehmer, die keine Liquiditätsreserven bilden wollen, dies auch weiterhin nicht tun. Und Landwirte, die ohnehin einen Liquiditätspuffer für schlechte Jahre bilden, werden dies weiterhin tun, aber die sog. „Rücklage“ natürlich ebenfalls zur Minderung der Steuerlast nutzen. Für eine *verbesserte* Absicherung von Existenznöten landwirtschaftlicher Unternehmen in zukünftigen Krisenjahren wäre mit der Einführung eines rein formalen Steuersparinstruments nichts gewonnen. Es wäre lediglich ein versteckter Steuererlass für die Landwirtschaft. Zudem könnte eine zwangsweise Auflösung einer rein formal gebildeten Rücklage in schlechten Jahren, die oftmals mitgedacht wird, aus Risikogesichtspunkten kontraproduktiv sein, wenn in einem schlechten Jahr dann auch noch Steuern für vergangene Gewinne gezahlt werden müssen.

Variante (2) würde dagegen einen steuerlichen Anreiz zur vorsorgenden Bildung von Liquiditätsreserven schaffen. Zusätzlich müsste bei dieser Variante durch die Definition konkreter Auflösungstatbestände festgelegt werden, in welchen Notsituationen die Landwirte auf die ge-

bildete Liquiditätsreserve zugreifen dürfen. Ob der steuerliche Anreiz ausreichen würde, Landwirte in der breiten Masse zur Bildung von Reserven zu motivieren, ist nicht zuletzt im Lichte der geringen Akzeptanz des Instruments im Forstbereich fraglich. Um eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage zu einem effektiven Risikomanagementinstrument zu machen, müssten deshalb drei zentrale Voraussetzungen erfüllt werden:

a) Es muss gewährleistet werden, dass die Unternehmen tatsächlich Reserven bilden. Eine Möglichkeit wäre die Festlegung, dass bei Überschreitung eines definierten Einkommensniveaus (z.B. des Durchschnittseinkommens der letzten drei Jahre) ein fester Anteil (z.B. 25%) der ohnehin an die Landwirtschaft fließenden Direktzahlungen oder der über dem definierten Niveau liegende Einkommensbetrag bindend in die Rücklage eingezahlt werden muss.

b) Der Gesetzgeber muss sicherstellen, dass die Landwirte im Notfall tatsächlich auf die Reserve zugreifen können. Eine Möglichkeit wäre, Landwirten den Zugriff zu erlauben, sobald ihr Einkommen unterhalb eines definierten Minimaleinkommens liegt.

c) Ein unzulässiger Zugriff muss sanktioniert werden. Denkbar wäre eine Strafsteuer in Höhe von z.B. 20% des unzulässig entnommenen Betrags. Wenn sich nach der endgültigen, zeitlich verzögerten Feststellung des Einkommens herausstellt, dass die Entnahme unzulässig war, sollte die Sanktion durch Rückzahlung in die Rücklage abgewendet werden können.

Von der Einführung einer echten steuerlichen Risikoausgleichsrücklage, die durch die Direktzahlungen gespeist wird, hätten alle etwas: Die Landwirte können die eigene Krisenreserve in schlechten Jahren nutzen, um Zahlungsschwierigkeiten zu vermeiden. Die Gesellschaft bekäme für die Direktzahlungen einen weniger risikoanfälligen Landwirtschaftssektor, der nicht alle paar Jahre nach zusätzlichen Hilfen rufen muss.

Um bewerten zu können, wie gut oder schlecht die beiden Ausgestaltungsvarianten für eine Risikoausgleichsrücklage sind, muss man die politischen Ziele benennen: Wenn es darum geht, neue Steuersparmöglichkeiten für die Landwirtschaft zu schaffen, dann könnte man Variante (1) umsetzen. Ist man politisch der Meinung, dass die Risikovorsorge in der Landwirtschaft zu niedrig ist, dann sollte man Variante (2) bevorzugen.

Aber auch wenn man das politische Ziel „Erhöhung der Risikovorsorgeintensität“ voraussetzt, sollte man nicht vorschnell handeln. Vielmehr müsste im Rahmen einer soliden Politikfolgenabschätzung die mit der Einführung einer Risikoausgleichsrücklage zu erwartende Risikoreduzierung in landwirtschaftlichen Betrieben (z.B. auf Basis der Testbetriebsdaten) eingeschätzt werden. Außerdem müssen das verlorene Steueraufkommen und die Kosten geschätzt werden, die sich insbesondere durch den zusätzlichen bürokratischen Aufwand in den Finanzverwaltungen ergeben. Zudem müsste die Einführung einer branchenspezifischen Sonderregelung für die Landwirtschaft begründet werden. Die Analyse der Leistungen einer Risikoausgleichsrücklage (d.h. das Risikoreduzierungspotenzial in der Landwirtschaft) und der damit verbundenen Kosten für den Steuerzahler müsste auch im Vergleich zu anderen Maßnahmen erfolgen. Dabei wäre auch zu prüfen, ob die selektive Bevorzugung des Instruments „intertemporaler Risikoausgleich durch Reservenbildung“ gegenüber anderen Instrumenten zu (nennenswerten) negativen Verzerrungen führt.

Beiliegende Literatur:

Hirschauer, N.; Mußhoff, O. (2018): Rücklagen ja, aber richtig. In: DLG-Mitteilungen 09/2018: 28-31.

Hirschauer, N.; Mußhoff, O.; Offermann, F. (2018): Sind zusätzliche staatliche Hilfen für das Risikomanagement in der Landwirtschaft sinnvoll? Eine ökonomische Einschätzung aktuell diskutierter Maßnahmen. In: ifo Schnelldienst 20/2018: 12-15.