THÜNEN

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7722

Kurzstellungnahme zu Drucksache 20/4721 des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Antrag der FDP-Fraktion „Steuerliche Risikoausgleichsrücklage für landwirtschaftliche Betriebe einführen“

An: Christian Dirschauer, Vorsitzender des Finanzausschusses

Frank Offermann, Bernhard Forstner, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Braunschweig, 13.11.2026

Dr. Frank Offermann
Bernhard Forstner
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 2570 1370
E-Mail: frank.offermann@thuenen.de

Hintergrund

Insbesondere vor dem Hintergrund zunehmender Extremwetterereignisse wird von verschiedenen Verbänden und Akteuren aus dem Berufsstand und der Politik eine steuerliche Förderung der Rücklagenbildung in der Landwirtschaft gefordert. Die im Raum stehenden Vorschläge unterscheiden sich teilweise erheblich. Diese Diskussionen um eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage (RR) für die Landwirtschaft sind nicht neu; entsprechend existieren bereits eine Reihe wissenschaftlicher Analysen zu den möglichen Auswirkungen einer RR nach dem Forstschäden-Ausgleichsgesetz sowie von weiteren Varianten, die insbesondere von Vertretern des Berufsstands vorgeschlagen wurden (Blanck und Bahrs, 2009; Blanck und Bahrs, 2010; WBA, 2011; Bahrs, 2011; Mußhoff 2019). Die letzte umfassende Analyse und Bewertung von Vorschlägen für eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage wurde 2019 vom Thünen-Institut veröffentlicht (Offermann und Forstner, 2019). Die folgende Stellungnahme fast die Kernargumente und Bewertungen dieser Studie zusammen, da sich nach unserer Einschätzung an der Sachlage keine grundsätzlichen Änderungen ergeben haben.

Vorbemerkung

Die FDP in Schleswig-Holstein fordert die Einführung einer steuerlichen Risikoausgleichsrücklage für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 20/4721). In dem Antrag heißt es: „Ziel der Risikoausgleichsrücklage ist es, diesen Betrieben zu ermöglichen, in wirtschaftlich guten Jahren steuerbegünstigt Rücklagen zu bilden und diese in Jahren mit außergewöhnlichen Ertrags- oder Einkommensausfällen *gewinnmindernd* aufzulösen." Diese Forderung ist ungewöhnlich und steuerrechtlich kaum nachvollziehbar, denn die Auflösung einer Rücklage erhöht das Einkommen in dem Jahr. Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass es sich um einen Tippfehler handelt und eine *gewinnwirksame* Auflösung der steuerbegünstigten Rücklagen in Jahren mit außergewöhnlichen Ertrags- oder Einkommensausfällen gemeint ist.

Stellungnahme

Die Hypothese einer generellen und systematisch zu niedrigen Rücklagenbildung in der Landwirtschaft ist auf Basis der vorhandenen Daten nicht belegbar. Die Vorschläge zu einer „steuerlichen Risikoausgleichsrücklage" (RR) zielen in ihrer Mehrheit auf eine Stärkung der betrieblichen Risikovorsorge durch den Aufbau einer Liquiditätsreserve ab, ohne allerdings (explizit) die Ursachen für eine (unterstellte) zu niedrige Rücklagenbildung zu nennen und zu adressieren; sie laufen damit Gefahr, wenig effizient zu sein.

Vorschläge zu einer RR sind im Kontext mit anderen steuerrechtlichen Regelungen zur Glättung der zu versteuernden Einkünfte und mit weiteren allgemeinwirtschaftlichen und sektoralen Entwicklungen zu sehen. Durch die Gewinnermittlung auf Basis von Wirtschaftsjahren (§ 4a EStG) und deren Verteilung auf Kalenderjahre, die Gewinnglättung (§ 32c EStG), die Verrechnung innerhalb und zwischen den Einkunftsarten (horizontaler und vertikaler Verlustausgleich), Möglichkeiten des Verlustabzugs (§ 10d EStG) und des Investitionsabzugsbetrags (§ 7g EStG) können stark schwankende Gewinne in der Landwirtschaft schon heute auf vielfältige Weise ausgeglichen werden. Dadurch kann die Besteuerung von Gewinnspitzen und mithin die durchschnittliche Steuerlast gesenkt werden.

Die zahlreichen möglichen Interaktionen einer RR mit anderen steuerlichen Regelungen und Gestaltungsspielräumen lassen erwarten, dass mit der Einführung einer RR die Komplexität des Steuerrechts weiter zunehmen und dessen praktische Umsetzung zu erheblichen Mehrkosten bei den Betrieben (u.a. durch erhöhte Steuerberatungskosten) und der Finanzverwaltung führen dürfte. Vor dem Hintergrund der individuellen steuerlichen Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten und dem Umstand, dass die steuerlichen Wirkungen einer RR vom Gesamteinkommensverlauf abhängen und heutzutage viele Landwirte Einkommen aus verschiedenen Einkunftsarten erzielen, ist auf Basis der vorliegenden Daten keine verlässliche Abschätzung der gesamten steuerlichen Wirkungen und der Steuerausfälle möglich.

Es existieren eine Reihe von Herausforderungen, die eine RR erfüllen muss, um der Steuergerechtigkeit zu genügen und als sektorspezifische Sonderregelung zu bestehen. Hierzu zählen insbesondere die Bindung der Rücklage auf einem speziellen Rücklagenkonto, die Begrenzung entstehender Zinsgewinne bei längerer bzw. unbefristeter Rücklagendauer und die Sicherstellung der Begrenzung des steuerlichen Ausgleichs auf landwirtschaftsspezifische Risiken durch entsprechende Vorgaben zur Bildung und Auflösung der RR.

Ob eine Rücklagenbildung effektiv und effizient gegen Liquiditätsengpässe in Krisensituationen helfen kann, ist u. a. von der Höhe der vorhandenen Rücklage und der Höhe des Liquiditätsbedarfs sowie den Eigenschaften des die Krise auslösenden Risikos abhängig. Die Festlegung einer Krisensituation auf überbetrieblicher Ebene wird der betriebsindividuellen Ausprägung der Betroffenheit in der Regel nicht gerecht. Die meisten der im Raum stehenden Vorschläge nennen explizit eine Stärkung der einzelbetrieblichen Vorsorge gegen Extremwetterereignisse als Ziel einer RR. Für solche seltenen Ereignisse mit hohem Schadpotenzial ist jedoch zu prüfen, ob andere Risikomanagementinstrumente wie Versicherungen oder Fonds, aber auch eine Kreditaufnahme, i. d. R. nicht die effizientere Lösung darstellen. Dabei ist auch zu beachten, dass die herausgehobene staatliche Förderung eines einzelnen privatwirtschaftlichen Instruments (wie z. B. der RR) andere Optionen bzw. Instrumente des Risikomanagements (z. B. Versicherungen, Investitionen in Betriebsdiversifizierung) verdrängt und damit volkswirtschaftlich ineffizient ist (WBA, 2011).

Generell gilt für alle Ansätze, dass der risikomindernde Effekt einer steuerlich begünstigten Rücklage aus der potenziell erhöhten Rücklagenbildung entsteht, die im (durch die Regelung definierten) Krisenfall zu einer Verbesserung der Liquidität führt. Der steuerliche Anreiz ist dabei umso größer, je höher die Rücklagenbildung und -haltedauer ausfällt. Profitieren werden daher vor allem erfolgreiche Betriebe, die auch ohne die RR über entsprechende freie Finanzmittel verfügen, sowie Betriebe mit hohen nichtlandwirtschaftlichen Einkommen. Die durch eine steuerliche Fördermaßnahme beabsichtigte Anreizwirkung zum Aufbau von Liquiditätsrücklagen dürfte bei einkommensschwächeren Unternehmen weitgehend ins Leere laufen und lediglich bei ohnehin erfolgreicheren Unternehmen zusätzliche Vorteile schaffen.

Zusätzliche Finanzmittel, die potenziell in die RR fließen könnten, entstehen nur durch möglicherweise verringerte Steuerzahlungen und Zinseffekte. Ein finanzieller Anreiz, zusätzliche Finanzmittel in der Höhe dieser Einkommensvorteile zurückzulegen, besteht aber bei den untersuchten Modellen nicht. Der Einkommensvorteil aus der steuerlichen Behandlung der RR wird aufgrund der Gegebenheiten der Steuererhebung erst mit einer zeitlichen Verzögerung von zwei bis drei Jahren liquiditätswirksam. Die Wirkung dieses Liquiditätseffekts im Hinblick auf Krisenbewältigung ist damit rein zufällig.

Eine Ausgestaltung der RR, die sich am Forstschäden-Ausgleichsgesetz orientiert, impliziert restriktive Auflagen zu Bildung und Auflösung einer steuerlich begünstigten Rücklage. Der Anreiz zur Bildung einer entsprechenden Rücklage fällt bei einer derartigen Ausgestaltung einzelbetrieblich sehr unterschiedlich aus und hängt von der individuellen Steuerbelastung, der Höhe der Gewinnschwankungen und alternativen Verwendungsmöglichkeiten (z. B. betriebliche Investitionen) für die in der Rücklage gebundenen Finanzmittel ab. Die aus einer verminderten Steuerbelastung erzielten finanziellen Vorteile stellen bei entsprechender Ausgestaltung einen Anreiz für eine verstärkte Rücklagenbildung dar, haben aufgrund ihrer in den meisten Betrieben vergleichsweise geringen Höhe jedoch selbst nur einen marginalen risikomindernden Effekt. Umso wichtiger ist daher, die Förderung an eine tatsächliche Rücklagenbildung zu binden. Dem steuerlichen Anreiz für eine zusätzliche Rücklagenbildung (Nettoeffekt) stehen ein eingeschränkter Zugriff auf die betriebseigene Liquidität sowie der entgangene Nutzen aus alternativen Verwendungsmöglichkeiten gegenüber, welches die Akzeptanz einer derart ausgestalteten RR begrenzt.

Wenig restriktive Ausgestaltungen erhöhen zwar die Attraktivität der Inanspruchnahme einer steuerlich begünstigten Rücklage, tragen aber entsprechend wenig zu einer Verbesserung der Risikovorsorge bei. Der von berufsständischen Verbänden in der Vergangenheit oft (explizit oder implizit) formulierte Verzicht auf ein spezifisches Rücklagenkonto sowie eine breite, unspezifische Auflistung begünstigter Auflösungstatbestände erfüllen nicht die Anforderungen an eine zielorientierte, effektive und effiziente Förderung einer

Liquiditätsrücklage und stellen zudem die Erfüllung der steuerrechtlichen Voraussetzungen für eine sektorspezifische Sonderregelung in Frage. Eine solche RR würde eine zweckungebundene Steuererleichterung für die Landwirtschaft schaffen, ohne einen nennenswerten Beitrag zur Liquiditätsverbesserung in Krisenzeiten zu leisten.

Rücklagen sind ein wichtiger Bestandteil des betrieblichen Risikomanagements. Belastbare Analysen zur Rücklagenbildung in der Landwirtschaft und den Bedarf für eine öffentliche Förderung liegen nicht vor. Für alle wissenschaftlich untersuchten Modelle für eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage gilt, dass die steuerlichen Vorteile und damit der Anreiz für zusätzliche Rücklagenbildung sehr ungleich verteilt sind.

Literatur

Bahrs E (2011) Diskussion und Bewertung der möglichen Einführung einer Risikoausgleichsrücklage zum Ausgleich von wetter- und marktbedingten Risiken in der Landwirtschaft – Modellanalyse und Aufzeigen von Alternativen in Anlehnung an die steuerfreie Rücklage nach § 3 Forstschäden-Ausgleichsgesetz (ForstSchAusglG)“. Bonn: BLE (https://service.ble.de/ptdb/index2.php?detail_id=22894&site_key=141&stichw=10HS002&zeilenzahl_zaehler&pId=22894&dId=116613)

Blanck N, Bahrs E (2009) Die Risikoausgleichsrücklage als Instrument des landwirtschaftlichen Risikomanagements. Agrarwirtschaft 58(4): 209-217 (https://www.tib-op.org/ojs/index.php/gjae/article/view/1750)

Blanck N, Bahrs E (2010) Rücklagen und Rückstellungen in der Land- und Forstwirtschaft aus ertragsteuerlicher und betriebswirtschaftlicher Sicht. Berichte über Landwirtschaft - Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft 88(3): 420-444 (https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Berichte-Landwirtschaft/2010_Heft3_Band88.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

Mußhoff O (2019) Echte Reservenbildung als sinnvolles Instrument der betrieblichen Risikovorsorge: Handout 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 (https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl20/umdrucke/07600/umdruck-20-07655.pdf)

Offermann F, Forstner B (2019) Bewertung unterschiedlicher Vorschläge für eine steuerliche Risikoausgleichsrücklage. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 36 p, Thünen Working Paper 127, DOI:10.3220/WP1564992619000 (https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn061179.pdf)

WBA [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL] (2011) Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft: Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken. Stellungnahme, Berlin (https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=2)