



Baden-Württemberg
Rechnungshof

Auszug aus

Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 14

Umgang mit der Steuerverwaltung mit liebhaberei-
verdächtigen Tätigkeiten

14 Umgang der Steuerverwaltung mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten (Kapitel 1201)

Landtagsdrucksache 17/9214

Die Bearbeitung von Steuerfällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten ist aufwendig. In 74 Prozent der geprüften Fälle war die Arbeitsweise der Finanzämter zu beanstanden. Sie sollte geändert und die Bearbeitungsqualität dadurch nachhaltig verbessert werden.

14.1 Ausgangslage

Erzielt eine steuerpflichtige Person negative Einkünfte - Verluste - aus Einkunftsquellen einer der sieben Einkunftsarten, können diese grundsätzlich mit anderen positiven Einkünften ausgeglichen werden. Verluste mindern somit das zu versteuernde Einkommen beziehungsweise die Einkommensteuerfestsetzung.

Der Verlustausgleich setzt jedoch voraus, dass die steuerpflichtige Person die Absicht hat, Einkünfte zu erzielen. Handelt sie hingegen ohne Einkünfteerzielungsabsicht, liegt eine sogenannte Liebhaberei vor. Diese ist steuerlich unbeachtlich. Verluste daraus sind nicht berücksichtigungsfähig.

Die Abgrenzung zwischen Einkünfteerzielungsabsicht und Liebhaberei ist insbesondere bei geltend gemachten Verlusten aus Gewerbebetrieb (§ 15 Einkommensteuergesetz, EStG) und aus selbstständiger Arbeit (§ 18 EStG) relevant. Dies umso mehr, wenn die fragliche Tätigkeit nur im Nebenerwerb ausgeübt wird.

Die Oberfinanzdirektion Baden-Württemberg regelt in der „Fachinformation Liebhaberei“, wie die Finanzämter mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten umgehen sollen. Danach dürfen sie Verluste aus gewerblicher Betätigung oder selbstständiger Arbeit grundsätzlich bis zu einer abschließenden Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht vorläufig nach § 165 Absatz 1 Satz 1 der Abgabenordnung (AO) ansetzen. Die abschließende Entscheidung ist in der Regel spätestens nach einer sogenannten Anlaufphase von fünf bis acht Veranlagungszeiträumen (VZ) zu treffen.

Der Rechnungshof hat die landesweiten Steuerdaten ausgewertet und bei den Einkünften aus Gewerbebetrieb sowie aus selbstständiger Arbeit 12.000 Fälle mit Liebhabereiverdacht identifiziert. Hiervon haben wir insgesamt 200 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Fälle bei acht Finanzämtern geprüft.

14.2 Prüfungsergebnisse

In den geprüften 200 Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten haben die Finanzämter bei insgesamt 1.732 Steuerfestsetzungen Verluste von rund 4,5 Mio. Euro (saldiert) berücksichtigt, weit überwiegend vorläufig. 148 dieser 200 Fälle haben wir beanstandet. Das entspricht einer Quote von 74 Prozent.

14.2.1 Perspektive Erwerbs- und Einkunftsarten

In 186 von 200 Fällen, somit in 93 Prozent, übten die steuerpflichtigen Personen die liebhabereiverdächtige Tätigkeit in einem sogenannten Nebenerwerb aus. Neben den Einkünften aus der liebhabereiverdächtigen Tätigkeit standen ihnen mithin andere Einkunftsquellen zur Verfügung, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

In 122 von 200 Fällen erzielten die steuerpflichtigen Personen gewerbliche Einkünfte, in 78 Fällen Einkünfte aus selbstständiger Arbeit. Die Beanstandungsquote betrug bei beiden Einkunftsarten jeweils 74 Prozent.

Vor diesem Hintergrund wird bei den weiteren Darstellungen auf eine Unterscheidung nach Erwerbs- und Einkunftsarten verzichtet.

14.2.2 Perspektive Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht

In 156 der 200 geprüften Fälle hatten die Finanzämter noch nicht über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Von diesen 156 Fällen haben wir 118 Fälle (76 Prozent) beanstandet. In 44 der geprüften 200 Fälle hatten die Finanzämter hingegen bereits eine Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht getroffen. Von diesen 44 Fällen waren 30 Fälle (68 Prozent) zu beanstanden.

14.2.3 Wesentliche Fehlerquellen

14.2.3.1 Keine Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht nach der Anlaufphase

Nach der Fachinformation Liebhaberei sollen die Finanzämter bei der Veranlagung des fünften Jahres nach der Betriebseröffnung grundsätzlich abschließend prüfen, ob eine ertragsteuerlich unbeachtliche Liebhaberei vorliegt (sogenannte Anlaufphase). In Ausnahmefällen kann die Anlaufphase verlängert werden.

In 85 Fällen haben die Finanzämter jedoch nach Ablauf der - teils verlängerten - Anlaufphase nicht über die Frage der Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Dies entspricht

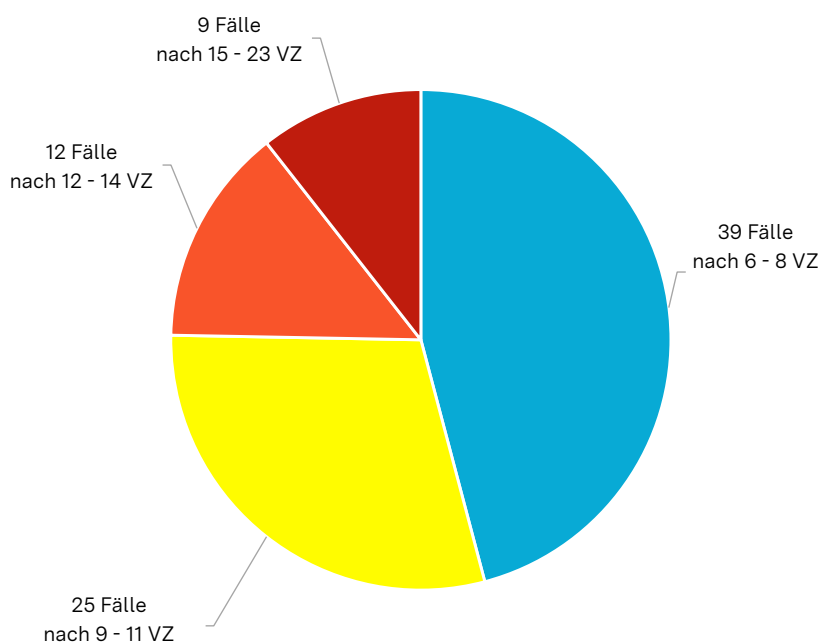
55 Prozent der 156 noch nicht entschiedenen Fälle. Betroffen waren insgesamt 837 Steuerfestsetzungen mit veranlagten Verlusten von rund 1,61 Mio. Euro.

Dabei betrug der abgelaufene Zeitraum ohne eine Entscheidung der Finanzämter durchschnittlich 9,5 VZ.

So hatte beispielsweise ein Finanzamt hinsichtlich des von einer steuerpflichtigen Person mit hohen anderen Einkünften im Nebenerwerb ausgeübten Internethandels nach 17 VZ noch nicht über die Frage der Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Die in diesem Fall berücksichtigten Verluste haben insgesamt rund 80.000 Euro betragen.

In nachstehender Abbildung sind die Zahl der beanstandeten Fälle und die Anzahl der abgelaufenen Zeiträume ohne Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht dargestellt.

Abbildung 14-1: Beanstandete Fälle (85) und Anzahl der Veranlagungszeiträume, nach denen die Finanzämter noch nicht über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden hatten



Zudem waren in knapp der Hälfte der beanstandeten 85 Fälle in keinem VZ Ermittlungen zur Gewinnerzielungsabsicht aus den Akten ersichtlich. In den übrigen Fällen gab es zwar erste Ermittlungen, die aber nicht konsequent bis zu der inzwischen gebotenen Entscheidung durchgeführt wurden.

Insbesondere die Anforderung einer von der jeweiligen steuerpflichtigen Person zu erstellenden Totalgewinnprognose¹ ist ein geeignetes Mittel zur Überprüfung der Gewinnerzielungsabsicht. Sie hilft den Finanzämtern bei der Beurteilung der Frage, ob eine Tätigkeit nach ihrer Wesensart und ihrer konkreten Ausübung auf Dauer geeignet ist, einen Totalgewinn zu erzielen. Nur in 3 der beanstandeten 85 Fälle lag den Finanzämtern eine Totalgewinnprognose vor.

14.2.3.2 Keine Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht trotz Aufgabe der Tätigkeit

Ist eine Steuerfestsetzung nach § 165 Absatz 1 Satz 1 AO vorläufig ergangen und die reguläre Festsetzungsfrist bereits abgelaufen, so endet die Festsetzungsfrist nicht vor Ablauf eines Jahres, nachdem die Ungewissheit beseitigt ist und die Finanzbehörde hiervon Kenntnis erhalten hat (§ 171 Absatz 8 Satz 1 AO). Eine Ungewissheit ist beseitigt, wenn die Tatbestandsmerkmale für die endgültige Steuerfestsetzung feststellbar sind. Dies ist z. B. bei einer Aufgabe der Tätigkeit der Fall.

In 20 Fällen nahmen die Finanzämter die Beendigung der Tätigkeit nicht zum Anlass, unverzüglich Ermittlungen aufzunehmen und innerhalb eines Jahres über die Gewinnerzielungsabsicht zu entscheiden. Davon betroffen waren 158 Steuerfestsetzungen und anerkannte Verluste von 547.000 Euro (saldiert).

Die Nicht-Beachtung der Jahresfrist führte dazu, dass in diesen 20 Fällen für 79 Steuerfestsetzungen mit vorläufig veranlagten Verlusten von 284.000 Euro Festsetzungsverjährung eingetreten war.

14.2.3.3 Steuerfestsetzungen nicht vorläufig durchgeführt

Können die Finanzämter noch nicht abschließend über die Gewinnerzielungsabsicht entscheiden, sollen die Steuerfestsetzungen insoweit nach § 165 Absatz 1 Satz 1 AO vorläufig durchgeführt werden.

In 26 der trotz Ablauf der Anlaufphase, Aufgabe oder Tod noch nicht entschiedenen 105 Fälle (siehe Punkte 14.2.3.1 und 14.2.3.2) haben wir zusätzlich beanstandet, dass die Finanzämter 60 Steuerfestsetzungen nicht vorläufig durchgeführt haben, obwohl sie noch keine abschließende Entscheidung über die Gewinnerzielungsabsicht getroffen hatten. Insofern wurden Verluste von rund 112.000 Euro bei der Festsetzung berücksichtigt.

Falls die Finanzämter aber bei der gebotenen Entscheidung über die Liebhaberei zum Ergebnis kämen, dass die Tätigkeit doch ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt

¹ Eine Totalgewinnprognose ist die Einschätzung des Gesamtergebnisses des Betriebs von Gründung bis zur voraussichtlichen Veräußerung, Aufgabe oder Liquidation.

wurde, dürften diese nicht vorläufigen Steuerfestsetzungen regelmäßig nicht mehr geändert werden können.

14.2.4 Weitere Fehlerquellen

14.2.4.1 Steuerfestsetzungen nicht für endgültig erklärt

In 44 Fällen hatten die Finanzämter zwar bereits über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden. Vorläufige Steuerfestsetzungen waren nicht mehr erforderlich. Gleichwohl haben sie in 29 dieser Fälle (66 Prozent) insgesamt 132 Steuerfestsetzungen nicht für endgültig erklärt.

14.2.4.2 Fehlende Gewinnprognosen bei im Nebenerwerb ausgeübten Tätigkeiten

Eine vor Betriebseröffnung erstellte Gewinnprognose kann ein Indiz dafür sein, dass die steuerpflichtige Person ihre Tätigkeit mit Gewinnerzielungsabsicht ausübt. Bei im Nebenerwerb ausgeübten Tätigkeiten soll nach der Fachinformation Liebhaberei die weitere Bearbeitung in den Finanzämtern u. a. davon abhängen, ob die steuerpflichtige Person eine solche Gewinnprognose erstellt hat.

Dennoch lag den Finanzämtern lediglich in 7 geprüften Fällen eine Gewinnprognose vor.

14.2.4.3 Unzureichende Anlage und Pflege der Festsetzungsnahe Daten

Die Finanzämter haben für liebhabereiverdächtige Tätigkeiten sogenannte Festsetzungsnahe Daten anzulegen und jährlich fortzuschreiben (Thema: Überwachung Liebhaberei).

Die Festsetzungsnahe Daten geben den Finanzämtern einen schnellen Überblick darüber,

- seit wann die liebhabereiverdächtige Tätigkeit besteht,
- in welcher Höhe Einkünfte berücksichtigt wurden,
- welche Steuerfestsetzungen mit Nebenbestimmungen (§§ 164 und 165 AO) versehen sind sowie
- ob und gegebenenfalls mit welchem Ergebnis über die Gewinnerzielungsabsicht entschieden wurde.

Die Überwachung der Liebhaberei ist mit dem Risikomanagementsystem (RMS) der Steuerverwaltung verknüpft.

In 115 der geprüften 200 Fälle haben die Finanzämter für 491 VZ die Festsetzungsnahen Daten nicht angelegt oder Eingabewerte nicht (zutreffend) erfasst. Dies entspricht 58 Prozent.

14.3 Bewertung und Empfehlungen

Der Rechnungshof bewertet die Bearbeitung von Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten als sehr aufwendig und zeitintensiv. Dies dürfte auch dazu beitragen, dass die Finanzämter die Vorgaben der Fachinformation Liebhaberei nicht oder nur unzureichend umsetzen. Insbesondere entscheiden sie bei liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten nicht zeitnah über die Frage der Gewinnerzielungsabsicht. Dadurch werden (negative) Einkünfte aus liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten der Besteuerung häufig zu lange vorläufig zu Grunde gelegt.

Darüber hinaus ist aufgrund nicht oder nicht zeitnah ergriffener Maßnahmen für zahlreiche - bisher vorläufig erlassene - Steuerfestsetzungen Festsetzungsverjährung eingetreten. In der Folge bestehen keine Änderungsmöglichkeiten mehr.

Um die Qualität der Bearbeitung von Fällen mit liebhabereiverdächtigen Tätigkeiten zu verbessern, schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

14.3.1 Verluste aus Nebenerwerben in der Anlaufphase nur vorläufig ansetzen, wenn eine Ertragsprognose vorliegt

Aufgrund der Prüfungsergebnisse sollte die Praxis bei der Anerkennung von Verlusten aus Nebenerwerbstätigkeiten überdacht werden. Mit zunehmendem Zeitablauf ist eine (nachträgliche) Aberkennung der Verluste immer arbeitsintensiver und streitbefangener. Auf der Seite der steuerpflichtigen Personen fehlt durch die vorläufige Anerkennung das Bewusstsein, Beweisvorsorge für die Jahre später anstehende abschließende Entscheidung zu treffen. Dies wiederum erschwert den Entscheidungsprozess für die Finanzämter bei der bisherigen Vorgehensweise zusätzlich.

Diese Gemengelage ist nach unserer Auffassung mitursächlich dafür, dass die Finanzämter bei der gegebenen Arbeitslage den Entscheidungsprozess nach Ablauf der Anlaufphase nicht einleiten und stattdessen die Verluste weiterer VZ lediglich vorläufig veranlagen.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir zu prüfen, ob die Arbeitsweise der Finanzämter wie folgt umgestellt werden kann:

Eine vorläufige Anerkennung von Verlusten aus liebhabereiverdächtiger Nebenerwerbstätigkeit sollte nur dann erfolgen, wenn frühzeitig eine Prognose über die erwarteten Erträge und Aufwendungen vorgelegt wird. Idealerweise wird die Prognose bei Aufnahme der Tätigkeit vorgelegt, spätestens jedoch im dritten auf die Aufnahme folgenden VZ.

14.3.2 Weitere Empfehlungen

14.3.2.1 Nach Ablauf der Anlaufphase über die Gewinnerzielungsabsicht entscheiden

Nach der Anlaufphase ist nach der Fachinformation Liebhaberei der Oberfinanzdirektion regelmäßig eine Totalgewinnprognose vorzulegen. Unsere Prüfungsergebnisse zeigen, dass diese nur in Einzelfällen vorlagen.

Wir empfehlen daher, grundsätzlich auf der Vorlage einer Totalgewinnprognose zu bestehen. Die Fachinformation Liebhaberei sollte insofern konkretisiert werden.

Die Finanzämter sollten nochmals auf die geltenden Vorgaben der Fachinformation Liebhaberei hingewiesen werden: Nach der (verlängerten) Anlaufphase ist über die Gewinnerzielungsabsicht zu entscheiden.

14.3.2.2 Nach Aufgabe einer Tätigkeit innerhalb eines Jahres entscheiden

Das Thema „Aufgabe der Tätigkeit“ ist in der Fachinformation Liebhaberei nicht ausreichend thematisiert. Es sollte umfassender dargestellt und mit Beispielen unterlegt werden. Die Verjährungsproblematik sollte dabei beachtet werden.

14.3.2.3 Bei entschiedenen Fällen Steuerfestsetzungen für endgültig erklären

In zahlreichen entschiedenen Fällen wurden die Steuerfestsetzungen der Vorjahre nicht für endgültig erklärt.

Im Entscheidungsjahr ist zu prüfen, ob vorläufige Steuerfestsetzungen für vorangegangene VZ geändert und/oder für endgültig erklärt werden müssen.

14.3.2.4 Festsetzungsnahe Daten konsequent anlegen und pflegen

Aufgrund der Verknüpfungen mit dem RMS ist es unerlässlich, in Fällen mit liebhabereverdächtigen Tätigkeiten die Festsetzungsnahe Daten (Thema: Überwachung Liebhaberei) konsequent anzulegen und die Eingabewerte vollständig und zutreffend zu erfassen.

14.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Finanzen hält eine Ertragsprognose bei Nebenerwerbsbetrieben im dritten VZ nach der Betriebseröffnung für ausreichend. Damit würden die Finanzämter bei Nebenerwerbsbetrieben zu einem früheren Zeitpunkt tätig als bisher und als bei den Haupterwerbsbetrieben.

Die weiteren Empfehlungen werden vom Ministerium für Finanzen unterstützt und wurden bereits umgesetzt. Die Fachinformation Liebhaberei wurde entsprechend angepasst.