

Förderpotentiale von Fiskalnormen im ökologischen Landbau

Options of tax law to subsidize organic farming

E. Bahrs¹, J.-H. Held¹

Key words: tax law, financial support, windfall profits, agricultural policy

Schlüsselwörter: Steuerrecht, finanzielle Förderung, Mitnahmeeffekte, Agrarpolitik

Abstract:

The support per acreage based on VO (EG) 1257/99 is the most important financial subsidy which supports organic farming in Germany. But in considering the actual allocation of these subsidies, it is not a support in relation to the individual marginal costs. Therefore, the potential for windfall profits can be extremely high. However, a highly efficient level of financial support is important in times of limited funding and government support for an increase in organic land use. The tax law can be useful in increasing the efficiency of subsidies and can accompany the actual policy instruments.

Einleitung und Zielsetzung:

Öko-Landwirte werden in der EU vorrangig über Flächenprämien im Rahmen der Agrarumweltprogramme unterstützt. Je nach Flächennutzungsart und je nach Bundesland werden dabei unterschiedliche Prämien pro Hektar gezahlt. Innerhalb eines Bundeslandes sind die Prämien für die einzelnen Flächennutzungsarten jedoch konstant. Es erfolgt somit keine betriebsindividuelle Förderung wie es die VO (EG) 1257/99 als Rechtsgrundlage der Agrarumweltprogramme in Artikel 24 vorsieht. Danach soll sich der Förderbetrag an der Summe aus Einkommensverlusten und Zusatzkosten bemessen, die sich für den Einzelbetrieb aus der Umstellung (bzw. Beibehaltung) auf ökologischen Landbau ergeben zuzüglich einer in der Höhe begrenzten Anreizkomponente. Die Begründung für die Pauschalförderung ist allen Beteiligten klar. Sie ist einfach durchführbar sowie nachvollziehbar. Mangels geeigneter Alternativen war diese Vorgehensweise auch angemessen. Sie hat allerdings den entscheidenden Nachteil, dass Landwirten mit geringen Umstellungs- und Beibehaltungskosten z.T. erhebliche Produzentenrenten eingeräumt werden, während die Prämien im Gegenzug nicht dafür ausreichen, um die Einkommensverluste von Landwirten mit standort- oder betriebszweigabhängig höheren Umstellungs- und Beibehaltungskosten abzudecken (vgl. dazu auch AHRENS et al. 2000). So wird möglicherweise die im Gleichschritt mit einer Ausdehnung der Nachfrage politisch erwünschte weitere Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche gebremst. Die bisherige Förderpolitik mit in den vergangenen Jahren steigenden Budgets hat sicherlich dazu beigetragen, die flächenmäßige Bedeutung des Ökolandbaus zu erhöhen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung der Öko-Fläche und des Einsatzes von Fördermitteln für die flächenbezogene Förderung im Rahmen der Agrarumweltprogramme in Deutschland

Jahr	Öko-Fläche nach VO (EWG) 2092/91 ^{2,3}	Anteil Öko-Fläche an ges. LF	Durchschnittlicher Förderbetrag pro ha ökol. bewirt. LF ³	Finanzmitteleinsatz (flächenbezogene Förderung) ³
2001	633.917 ha	3,72 %	115,36 €	73,13 Mio. €
2002	695.565 ha	4,10 %	127,88 €	88,95 Mio. €
2003	732.690 ha	4,30 %	142,31 €	104,27 Mio. €

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten der Länderministerien.

¹Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen, e-mail: ebahrs@gwdg.de, jheld1@gwdg.de

Allerdings wird sich der vergangene starke Anstieg der Budgets in der Zukunft vermutlich nicht fortsetzen lassen. Die Finanzmittelknappheit bei Bund und Ländern sowie das Bekenntnis der EU (2004), den Ökolandbau nicht über höhere Budgets fördern zu wollen, deuten zumindest auf zukünftige Budgetrestriktionen hin. Dem gegenüber ist aber davon auszugehen, dass für ein weiteres prämienduziertes Wachstum der Öko-Fläche erhebliche Budgeterhöhungen notwendig wären. Für einen Anteil von 20% ökologischen Landbaus in der EU prognostiziert OFFERMANN (2003) für Deutschland sogar ein notwendiges Finanzmittelbudget von 1,38 Mrd. € bis 1,57 Mrd. €, sofern das derzeitige Fördersystem unverändert fortgeführt wird.

Gemäß dem Modell von NIEBERG und STROHM-LÖMPCKE (2001) wäre davon auszugehen, dass die Mitnahmeeffekte in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen haben. Ihr Anteil bleibt jedoch unklar (vgl. dazu auch AHRENS et al., 2000). Bislang waren aus der Perspektive des Budgets ansteigende Mitnahmeeffekte wenig problematisch. Es standen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung, um alle umstellungswilligen Landwirte zu fördern. Einige Bundesländer haben jedoch für das Jahr 2004 erstmals die Förderung von umstellungswilligen Landwirten ausgesetzt. Damit offenbart sich die zunehmende Begrenztheit der finanziellen Mittel sowie der derzeitigen Förderpraxis. In Anbetracht der anerkannten Notwendigkeit der Förderung des ökologischen Landbaus sowie der Akzeptanz auf breiter Basis (vgl. z. B. DABBERT und HÄRING, 2004) ist daher im Gleichschritt mit einem Wachstum auf der Nachfrageseite eine Modifikation des derzeitigen Fördersystems anzustreben, bei der eine Steigerung der Fördereffizienz im Vordergrund stehen sollte.

Diskussion und Ergebnisse alternativer Förderinstrumente:

Aus der spezifischen Perspektive des Steuerrechts wurde die Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland bislang wenig beleuchtet. Dabei gab schon im Jahr 2001 die EU-Kommission eine offizielle Empfehlung ab, auch steuerliche Förderinstrumente bei den Überlegungen bezüglich einer gemeinsamen Politik für den ökologischen Landbau zu berücksichtigen (vgl. EU, 2001). In den Niederlanden sowie in Schweden gab es bereits Ansätze den Ökolandbau über das Umsatzsteuerrecht zu fördern, die jedoch jeweils an der Einschätzung scheiterten, dass die EU eine alleinige nationale Umsetzung möglicherweise nicht genehmigen würde. Speziell für die Landwirtschaft kann indes aber das Steuerrecht als Förderinstrument sehr gut geeignet sein, da hier bereits vielfach eigenständige Besteuerungsvorschriften existieren, innerhalb derer Bestimmungen zum ökologischen Landbau integrierbar wären. Überdies sind für Verwaltung und Kontrolle der steuerlichen Förderung je nach Förderinstrument bzw. Steuersatz nur geringe Transaktionskosten zu erwarten, da der ökologische Landbau im Rahmen der EG-Öko-Verordnung trennscharf abgegrenzt werden kann und sich umzusetzendes Steuerrecht generell durch einen hohen EDV-technischen Effizienzgrad auszeichnet.

Das Ertragssteuerrecht z.B. bietet interessante Anknüpfungspunkte, die individuelle Leistungsfähigkeit des Betriebsleiters bzw. die pekuniären Betriebsertragspotenziale widerzuspiegeln und beispielsweise besonders ertragsschwankende Betriebe (dauerhaft oder temporär) zu unterstützen. Damit wären zielgerichtete risikoreduzierende Wirkungen erzielbar, wie sie mit den bisherigen Flächenprämien nur ungenau anvisiert werden. Neben dem Ertragsteuerrecht können jedoch auch andere steuerrechtli-

² Die Öko-Fläche gemäß VO (EWG) 2092/91 unterscheidet sich von der im Rahmen der VO (EG) 1257/99 geförderten Öko-Fläche, auf der die angegebenen Finanzmittelausgaben basieren. Dabei ist auch zu bedenken, dass die beiden unterschiedlichen Flächenangaben zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasst werden.

³ Ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten.

che Bereiche, wie das bereits angesprochene Umsatzsteuerrecht oder das Bewertungsrecht Optionen zur Förderung des ökologischen Landbaus bieten.

Tabelle 2: Exemplarische Förderinstrumente sowie Wirkungspotenziale des Steuerrechts

Art des Förderinstrumentes:	Intertemporaler Ausgleich der steuerlichen Bemessungsgrundlage im Rahmen der Einkommensteuer	Umsatzsteuer: Senkung des Tarifs für ökologisch erzeugte Produkte oder Anhebung des Umsatzsteuerschnittsatzes für pauschal. Ökobetriebe	Differenzierung der Flächenprämien nach den Ertragsmesszahlen (EMZ ⁴)
Wirkung der Förderung:	Abschwächung des progressiven Effektes des Einkommensteuertarifs und Möglichkeit zur effizienteren Ausnutzung des Einkommensteuerfreibetrages	Steigerung der Nachfrage durch Preissenkung für Ökoprodukte (und dadurch positive Effekte auf die Ökoproduktion) bzw. Gewinnanstieg bei pauschalierenden Betrieben in Abhängigkeit von der betrieblichen Wertschöpfung	Gezieltere flächenbezogene Förderung in Abhängigkeit von der jeweiligen Standortqualität
EU-Kofinanzierung im Rahmen der VO (EG) 1257/99:	Möglich (<i>ökonomischer Nachteil erhöhter Ertrags- und Preisunsicherheiten im ökologischen Landbau würde ausgeglichen</i>)	Im Rahmen der VO (EG) 1257/99 möglicherweise bei beiden Instrumenten keine Möglichkeit der Ko-Finanzierung	Möglich (<i>Differenzierung nach EMZ wird bereits bei anderen Agrarumweltmaßnahmen angewandt</i>)
Admin. Aufwand:	Gering bis mäßig (<i>auf der Basis gering modifizierter Einkommensteuerbescheide umsetzbar</i>)	Gering bis mäßig (<i>lediglich getrennte umsatzsteuerliche Betrachtung ökologischer und konventioneller Produkte bzw. Betriebe</i>)	Gering bis mäßig (<i>Prämiendifferenzierung nach EMZ ist bereits gängige Verwaltungspraxis</i>)
Erwartete Verständlichkeit:	Gut (<i>aber stark abhängig von einer angemessenen Kommunikation</i>)	Sehr Gut (<i>beide Instrumente wären relativ einfach zu kommunizieren und wurden für andere Zwecke in der Landwirtschaft in der Vergangenheit bereits praktiziert</i>)	Sehr gut (<i>aus anderen Agrarumweltmaßnahmen bereits hinlänglich bekannt</i>)
Weitere Anmerkungen:	Liquiditäts- und Rentabilitätshilfe insbesondere in Zeiten von Verlusten bzw. niedriger Gewinne; Besonderheit für jur. Personen	EU-weite Harmonisierung der Umsatzsteuer im Rahmen der 6. EU-USt-Richtlinie ist zu beachten	Gut geeignetes Instrument für eine sukzessive Umstellung des Fördersystems

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 2 zeigt dazu exemplarisch ausgewählte steuerliche Förderinstrumente einschließlich bedeutender Wirkungen bezüglich folgender für den endgültigen Erfolg einer steuerlichen Förderung entscheidender Tatbestände:

- *EU-Kofinanzierung*: Neben der grundsätzlichen Genehmigung einer in Erwägung gezogenen steuerlichen Fördermaßnahme wird auch eine Ko-Finanzierung durch die EU unerlässlich sein. Ansonsten würden sich für Bund und Länder wahrscheinlich nicht akzeptable zusätzliche finanzielle Belastungen ergeben.
- *Administrativer Aufwand*; definiert als der Aufwand, der zur Implementierung und Fortführung einer steuerlichen Förderung notwendig ist. Speziell in Deutschland liegt mit den fortgeschrittenen Möglichkeiten im Bereich der EDV sowie des recht-

⁴ Die EMZ ist das Produkt aus BewG und BodSchätzG, die wiederum Steuergesetze darstellen. Demnach ist die EMZ als steuerliches Förderinstrument zu verstehen.

lich und administrativ ausgereiften Steuersystems eine gute Basis für eine steuerliche Förderung des Ökolandbaus vor. Sofern gleichzeitig eine aus der Sicht positiver Umweltwirkungen (vgl. STOLZE et al., 2000) gezieltere Förderung erreicht werden kann, wird die Effizienz der Förderung erheblich ansteigen.

- *Verständlichkeit der Förderung*: Für die Akzeptanz förderpolitischer Änderungen ist das Verständnis der Art der Förderung durch die Betroffenen sehr wichtig (insbesondere für die praktische Landwirtschaft sowie für die Verwaltung und Politik). Aus diesem Grund müssen steuerliche Förderinstrumente auch bezüglich der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit ihrer förderpolitischen Wirkungen beurteilt werden. Komplizierte, schwer verständliche Förderinstrumente werden von der Landwirtschaft nicht in Anspruch genommen und von Verwaltung und Politik nicht unterstützt.

Schlussfolgerungen:

Die exemplarische Strukturierung und partielle Rechtsanalyse einzelner Steuerinstrumente hat gezeigt, dass das Steuerrecht interessante Optionen für eine Förderung des Ökolandbaus aufzuweisen hat. In einem weiteren Schritt werden anhand von Simulationsrechnungen die betriebswirtschaftlichen Wirkungen in Abhängigkeit von Betriebsform, Betriebsgröße sowie Betriebserfolg analysiert. Daraus sind auch die Umverteilungspotenziale innerhalb des Fördersystems ableitbar. Grundsätzlich zeichnet sich aber bereits jetzt ab, dass das Steuerrecht zusätzliche wertvolle Anreize für eine Betriebsumstellung auf ökologischen Landbau geben kann. Allerdings ist zu beachten, dass die EU-Gesetzgebung steuerlichen Überlegungen bezüglich Genehmigung und Ko-Finanzierung Grenzen setzt. Schon jetzt ist ebenfalls absehbar, dass eine steuerliche Förderung aufgrund daraus resultierender ad hoc Umverteilungseffekte die bisherigen Flächenprämien vorerst nicht vollständig substituieren kann. Das Steuerrecht ist daher zunächst als flankierendes Ko-Instrument in Erwägung zu ziehen.

Literatur:

Ahrens H, Lippert C, Rittershofer M (2000) Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 49: S. 99-115

Dabbert S, Häring A (2004) Förderung des Öko-Landbaus - Vom Aschenputtel zum Lieblingskind. In: *Ökologie&Landbau*, Ausgabe 01/2004: S. 14-18

Dabbert S, Häring A, Zanoli R (2002) *Politik für den Öko-Landbau*. Ulmer Verlag, Stuttgart, ISBN 3-8001-3931-6

EU (2001) Green paper on integrated product policy. COM (2001) 68 final, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/gpr/2001/com2001_0068en01.pdf

EU (2004) EU-Aktionsplan für ökolog. Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel. http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/plan/workdoc_de.pdf

Nieberg H, Strohm-Lömpke R (2001) Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Entwicklung und Zukunftsaussichten. *Agrarwirtschaft* 50: S. 410-420

Offermann F (2003) Quantitative Analyse der sektoralen Auswirkungen einer Ausdehnung des ökologischen Landbaus in der EU. *Berliner Schriften zur Agrar- und Umweltökonomik*, Band 5, ISBN 3-8322-1117-9

Stolze M, Piorr A, Häring A, Dabbert S (2000) The environmental impacts of organic farming in Europe. *Schriftenreihe: Organic farming in Europe: Economies and Policy* Vol. 6, ISBN 3-933403-05-7