



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

# **DIE FLEXIBLE FÖRDERUNG DES ÖKOLOGISCHEN LANDBAUS**

## **– Eine Alternative zur gegenwärtigen flächenbezogenen Festbetragsförderung –**

*Jobst-Hendrik Held, Enno Bahrs\**

### **Abstract**

Die finanziellen Auswirkungen der Brüsseler Finanzbeschlüsse auf die 2. Säule der EU-Agrarpolitik stellen die Zukunft der derzeitigen flächenbezogenen Förderung des ökologischen Landbaus infrage. Zur Erhöhung der Effektivität und der Effizienz der Förderung wird deshalb das dem Ertragsteuerrecht entlehnte System der Flexiblen Förderung als Alternative zur bestehenden flächenbezogenen Festbetragsförderung vorgestellt. Die Auswirkungen der Flexiblen Förderung auf die ökologisch wirtschaftenden Betriebe werden diskutiert und gemäß der eigentlichen Zielstellung der Förderung beurteilt.

### **Keywords**

Ökolandbau, Finanzielle Förderung, Fördereffizienz, Mitnahmeeffekte, Risiko.

### **1 Problemstellung und Zielsetzung**

Der ökologische Landbau hat u. a. infolge des BSE-Skandals Ende des Jahres 2000 in Deutschland aber auch in der EU ein erhebliches Flächenwachstum vollzogen. Damit sind auch die Finanzmittelausgaben der öffentlichen Haushalte für die flächenbezogene Förderung des ökologischen Landbaus erheblich angestiegen. In einigen Bundesländern hat das in den Jahren 2004 und 2005 bereits dazu geführt, dass diese Förderung in der Weise eingeschränkt wurde, dass Neuumsteller sowie neu hinzukommende Flächen bereits bestehender Öko-Betriebe aus Finanzmittelknappheit nicht mehr in die Förderung integriert werden konnten (vgl. u.a. BIOLAND, 2005: 3). Dem übergeordneten Ziel dieser Förderung, die ökologisch bewirtschaftete Fläche in Deutschland stärker auszuweiten (vgl. dazu NIEBERG und STROHM-LÖMPCKE, 2001: 413), ist diese Vorgehensweise abträglich. Die Situation wird sich aller Voraussicht nach gerade in den kommenden Jahren noch deutlich verschärfen. Denn die im Dezember 2005 von den Regierungschefs der EU-Staaten ausgehandelten Brüsseler Finanzbeschlüsse für den kommenden Finanzplanungszeitraum 2007 bis 2013 bedeuten

---

\* M.Sc. agr. Jobst-Hendrik Held, Prof. Dr. Enno Bahrs, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen, jheld1@gwdg.de. Der Beitrag wurde erstellt im Rahmen der 46. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GeWiSoLa) in Gießen vom 04.-06. Oktober 2006.

wahrscheinlich deutliche Einschnitte in der Finanzierung der Agrarumweltmaßnahmen, wozu auch die Förderung der ökologischen Bewirtschaftungsweise gehört (vgl. AGRA-EUROPE, 2005: 9). Einige Bundesländer haben als Reaktion darauf bereits einen teilweisen Förderstopp für 2006 sowie Veränderungen bei der Öko-Flächenprämie für die Zeit ab 2007 angekündigt (vgl. u.a. KETELHODT, 2005: 7). Dabei stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die Förderung der ökologischen Landwirtschaft auf der Angebotsseite in Zukunft organisiert sein könnte. Als Handlungsmaxime sollte gelten: Mit den in Zukunft begrenzter zur Verfügung stehenden Finanzmitteln sollten maximale Ergebnisse erzielt werden. Dies bedeutet, dass die Flächenprämien insbesondere hinsichtlich ihrer Effektivität und ihrer Effizienz zu überprüfen und zu modifizieren sind. Zu diesem Zweck könnten auch Veränderungen hinsichtlich der grundsätzlichen Systematik der Öko-Flächenprämien sinnvoll werden.

## **2 Die Flexible Förderung als Alternative zum Festbetragsprämiensystem**

### **2.1 Systematik des Instrumentes**

Mit dem System der Flexiblen Förderung soll eine Alternative zum gegenwärtig geltenden Festbetragsprämiensystem aufgezeigt werden. Dieses ist bislang dadurch gekennzeichnet, dass je nach Flächennutzungsart (Grünland, Ackerland, Gemüse oder Dauerkulturen) und je nach Bundesland unterschiedliche Prämiensätze pro Hektar gezahlt werden, wobei zusätzlich in einigen Bundesländern bei der Prämiengestaltung noch zwischen der Umstellungsphase und der Beibehaltungsphase unterschieden wird. Das Flexible Fördersystem setzt sich demgegenüber aus zwei unterschiedlichen Bestandteilen zusammen: Zum einen ist der reduzierte, konstante flächenbezogene Sockelbetrag zu nennen. Er weist die gleichen Eigenschaften auf wie die derzeit geltende Festbetragsprämie, ist hinsichtlich der Höhe der Hektarsätze jedoch geringer. Die Tatsache, dass er an die ökologisch bewirtschaftete Fläche gekoppelt ist und für eine vorgegebene Fläche folglich konstant ist, unterscheidet ihn von der Zusatzförderung, der zweiten Komponente der Flexiblen Förderung. Die Zusatzförderung bemisst sich in erster Linie an den einzelbetrieblichen Schwankungen der ertragsteuerlichen Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (LuF)<sup>1</sup> in einem festzulegenden Intervall mehrerer Wirtschaftsjahre. Sie ist also in ihrer Höhe nicht standardisiert wie der Sockelbetrag, sondern wird jedes Jahr betriebsindividuell festgesetzt. Die Bemessung der Zusatzprämie anhand der Einkunftsschwankungen kann dabei nach vom Förderer<sup>2</sup> individuell festgelegten

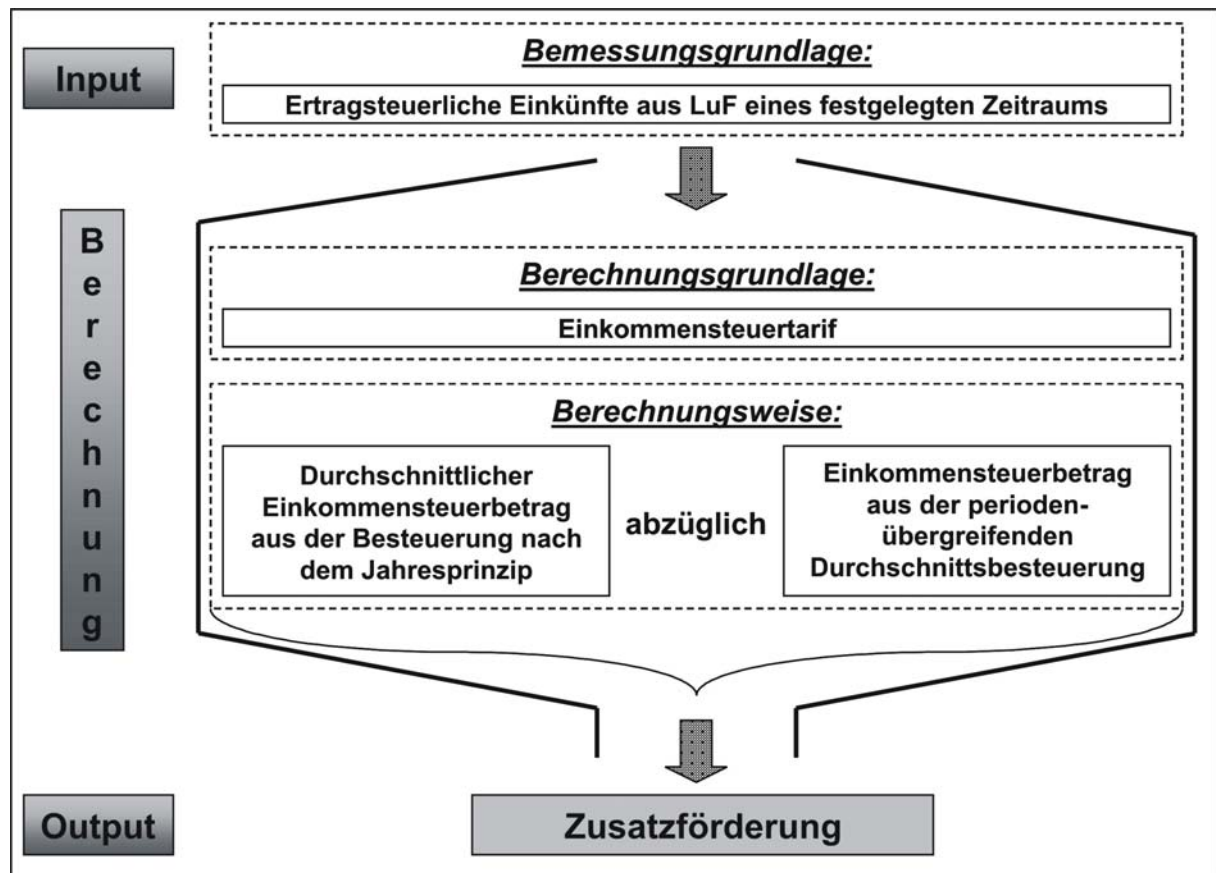
---

<sup>1</sup> Die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft entsprechen gemäß § 2 EStG einer von sieben Einkunftsarten. Sie sind nicht zu verwechseln mit dem ‚zu versteuernden Einkommen‘ (zvE), das sich aus der Addition der Einkünfte aller Einkunftsarten ergibt.

<sup>2</sup> Die Konzeption der Agrarumweltprogramme obliegt in Deutschland den Bundesländern.

Berechnungsgrundlagen erfolgen. Im Folgenden soll vorerst der derzeit gültige Einkommensteuertarif 2006 als Berechnungsgrundlage angenommen werden.

Abbildung 1: Berechnungsschema für die Zusatzförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 1 zeigt schematisch das Grundprinzip zur Berechnung der Zusatzförderung. Neben Bemessungs- und Berechnungsgrundlage kommt dabei der Berechnungsweise eine zentrale Bedeutung zu. So berechnet sich die Zusatzförderung aus der Differenz zwischen dem durchschnittlichen Einkommensteuerbetrag aus der gegenwärtigen Jahresabschnittsbesteuerung und dem Einkommenssteuerbetrag aus einer periodenübergreifenden Durchschnittsbesteuerung<sup>3</sup>, bei der das durchschnittliche zu versteuernde Einkommen einer festgelegten Anzahl von Kalenderjahren der Einkommensteuerfestsetzung zugrunde gelegt wird. Tabelle 1 zeigt mit einem Beispiel die Berechnung der Zusatzförderung. Die Berechnungen basieren auf den steuerlichen Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft (LuF) als Teil des zVE.

<sup>3</sup> Die periodenübergreifende Durchschnittsbesteuerung findet derzeit im Steuerrecht keine Anwendung.

Tabelle 1: Berechnungsbeispiel für die Zusatzförderung

<b>Gegenwärtige Besteuerung nach dem Jahresprinzip</b>				
	Einkünfte aus LuF	Jährliche Besteuerung gemäß dem ESt-Tarif 2006		
		Steuerbetrag	Durchschnittssteuersatz (gerundet)	Grenzsteuersatz (gerundet)
Jahr 1	32.604 €	6.653 €	20%	33%
Jahr 2	50.371 €	13.248 €	26%	41%
Jahr 3	5.186 €	0 €	0%	0%
<b>Summe der Steuerbeträge:</b>		<b>19.901 €</b>		
<b>Durchschnittsbetrag pro Jahr:</b>		<b>6.634 €</b>		
<b>Wirkung einer Durchschnittsbesteuerung</b>				
Summe der drei LuF-Einkünfte	Durchschnittl. LuF-Einkünfte pro Jahr	Besteuerung gemäß dem ESt-Tarif 2006		
		Steuerbetrag	Durchschnittssteuersatz (gerundet)	
<b>88.161 €</b>	<b>29.387 €</b>	<b>5.613 €</b>	<b>19%</b>	
<b>Jährliche Differenz der Steuerbeträge:</b>		<b>1.021 €</b>	<b>= jährliche Zusatzförderung</b>	

Quelle: Eigene Berechnung gemäß ESt-Tarif 2006

Analog zu Tabelle 1 könnten die Berechnungen auch mit deutlich unterschiedlichen Einkommensverteilungen und Periodenlängen ausgeführt werden. In keinem Fall ergäbe sich ein negativer Betrag für die Zusatzförderung. Die Gründe dafür liegen im geltenden Grundfreibetrag, der bei Anwendung der Durchschnittsbesteuerung effektiver ausgenutzt werden kann, sowie in der Abschwächung des Progressionseffektes infolge der Durchschnittsbesteuerung. Beide Effekte bestimmen auch die Wirkung dieses Instruments, die im Folgenden betrachtet wird.

## 2.2 Wirkungen des Instruments

Während sich der Sockelbetrag durch die einfache Multiplikation der bewirtschafteten Fläche mit dem jeweiligen Fördersatz errechnet, er also proportional zum Flächenumfang steigt, ist der monetäre Effekt aus der Zusatzförderung in Abhängigkeit seiner Bemessungsgrundlage differenzierter. Die spezifische Wirkungsweise der Zusatzförderung zeigt sich in Abbildung 2. Dazu wurden mittels SIMETAR<sup>®</sup> (Simulation with Excel to analyze risk, © TAMU Texas, USA) Simulationsrechnungen durchgeführt, deren Ergebnisse Abbildung 2 zeigt. Simulationsgrundlage sind jeweils 1.000 Beobachtungen mittels der Latin Hypercube Methodik<sup>4</sup> (vgl. RICHARDSON, 2005a). Als zugrunde liegende Verteilung der Einkünfte aus LuF wurde die Normalverteilung angenommen. Für die Ausgestaltung der Zusatzförderung wurde ein dreijähriger Bemessungszeitraum unterstellt.

<sup>4</sup> Die Latin Hypercube Methodik stellt eine Weiterentwicklung der Monte Carlo Simulation dar und hat den Vorteil, dass die Anzahl der notwendigen Variantenrechnungen reduziert werden kann (HARDAKER ET AL., 2004: 158ff).

Abbildung 2: Höhe der Zusatzförderung gemäß ESt-Tarif 2006

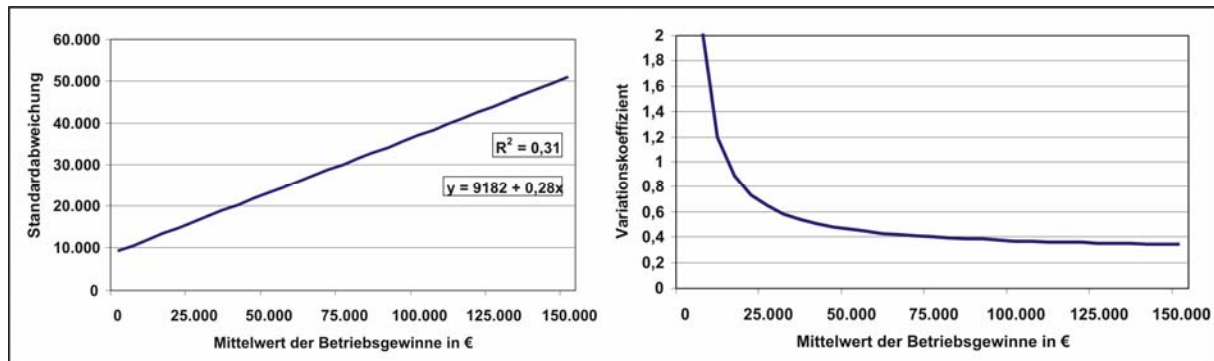
Höhe der Zusatzförderung															
Absolut in € pro Betrieb:								In Relation zu den mittleren LuF-Einkünften:							
Jährl. Einkünfte aus LuF in €	Variationskoeffizient							Jährl. Einkünfte aus LuF in €	Variationskoeffizient						
	0,1	0,25	0,5	0,75	1	1,25	1,5		0,1	0,25	0,5	0,75	1	1,25	1,5
1.000	0	0	0	0	0	0	0	1.000	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
5.000	0	1	28	75	126	207	263	5.000	0%	0%	1%	1%	3%	4%	5%
10.000	6	62	190	302	410	628	744	10.000	0%	1%	2%	3%	4%	6%	7%
20.000	6	44	273	603	942	1.467	1.801	20.000	0%	0%	1%	3%	5%	7%	9%
30.000	14	88	434	958	1.487	2.289	2.781	30.000	0%	0%	1%	3%	5%	8%	9%
50.000	27	144	621	1.417	2.299	3.561	4.412	50.000	0%	0%	1%	3%	5%	7%	9%
75.000	0	35	576	1.739	3.106	4.898	6.269	75.000	0%	0%	1%	2%	4%	7%	8%
100.000	0	10	543	2.024	3.867	6.176	8.084	100.000	0%	0%	1%	2%	4%	6%	8%
200.000	0	1	609	3.205	6.855	11.233	15.258	200.000	0%	0%	0%	2%	3%	6%	8%

Quelle: Eigene Berechnungen gemäß ESt-Tarif 2006

Daraus ergibt sich die folgende grundsätzliche Wirkungsweise: Je stärker die steuerlichen Einkünfte aus LuF in einem bestimmten Intervall schwanken, umso höher ist die Zusatzförderung. Schwanken die Einkünfte im historischen Zeitraum überhaupt nicht ( $VC = 0$ ), so entfällt die Zusatzförderung für den jeweiligen Betrieb und es verbleibt lediglich der Sockelbetrag. Im umgekehrten Fall ergibt sich bei sehr hohen Schwankungen eine vergleichsweise hohe Zusatzförderung, die zusammen mit dem konstanten flächenabhängigen Sockelbetrag zu einer vergleichsweise hohen Flexiblen Förderung führen kann. Die Ergebnisse belegen für die Zusatzförderung auch eine Abhängigkeit von der Höhe der durchschnittlichen LuF-Einkünfte. So profitieren mittlere LuF-Einkünfte zwischen 20.000 € und 50.000 € bei gleichen Schwankungen in höherem Maße von der Zusatzförderung als geringere oder höhere LuF-Einkünfte.

Zur weitergehenden Betrachtung konnte auf der Basis von Öko-Betrieben des BMELV- TBN ein Zusammenhang zwischen der Standardabweichung und dem Mittelwert der wirtschaftsjahrbezogenen Betriebsgewinne ermittelt werden. Dabei wurden mindestens sechs aufeinander folgende Jahresabschlüsse identischer Betriebe zwischen den Wirtschaftsjahren 1996/97 - 2003/04 analysiert. Die Ergebnisse ergeben einen signifikanten linearen Zusammenhang zwischen der Standardabweichung und dem Mittelwert der wirtschaftsjahrbezogenen Betriebsgewinne ( $\beta = 0,28$ ;  $R^2 = 0,31$ ; T-Wert = 7,14). Daraus resultiert der in Abbildung 3 ebenfalls dargestellte Zusammenhang zwischen dem Variationskoeffizienten und dem Mittelwert der Betriebsgewinne.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen den Gewinnschwankungen und dem Gewinnmittelwert bei Öko-Betrieben des BMELV-TBN

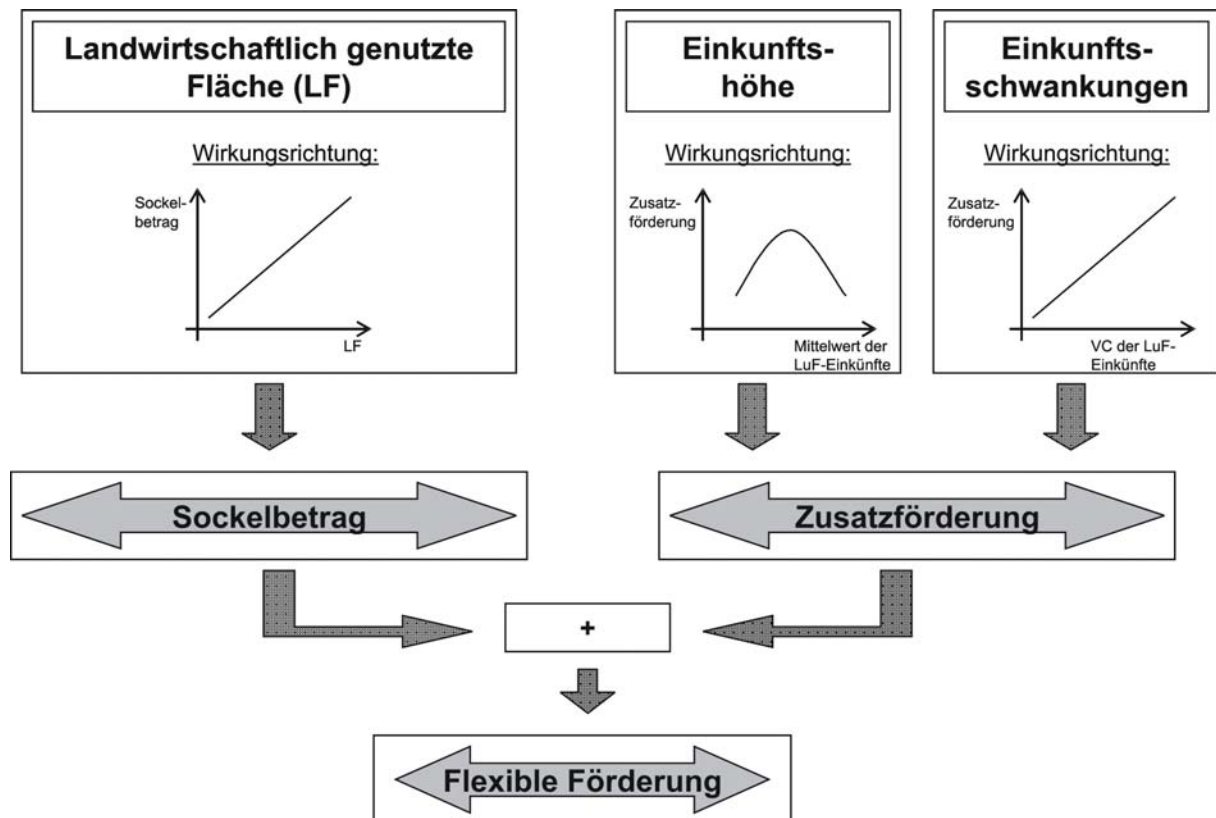


Quelle: Eigene Darstellung

Die Gewinnschwankungen in Betrieben mit niedrigen mittleren Gewinnen sind demnach deutlich höher als in Betrieben mit hohen mittleren Gewinnen. Der aufgezeigte Zusammenhang zwischen der mittleren Einkunftshöhe und der Höhe der Zusatzförderung wird dadurch verändert. Abbildung 2 zeigt vergleichsweise hohe Förderbeträge für Betriebe mit hohen mittleren Einkünften (> 50.000 €) und vergleichsweise niedrige Förderbeträge für Betriebe mit niedrigen mittleren Einkünften (< 20.000 €). Weil Betriebe mit hohen Einkünften aus LuF, wie Abbildung 3 offenbart, aber tendenziell deutlich geringere relative Einkunftsschwankungen gemäß Variationskoeffizient aufweisen, wird ihr Profit aus der Zusatzförderung geringer sein als Abbildung 2 zunächst suggeriert. Eine entgegengesetzte Tendenz wird sich für Betriebe mit sehr geringen mittleren Einkünften ergeben, für die aus Abbildung 2 nur eine vergleichsweise sehr niedrige Zusatzförderung ersichtlich ist. Unberührt von den Erkenntnissen aus Abbildung 3 bleibt die Feststellung, dass mittlere LuF-Einkünfte zwischen 20.000 € und 50.000 € bei gleichen Schwankungen in höherem Maße von der Zusatzförderung als geringere oder höhere LuF-Einkünfte.

Die aufgezeigten spezifischen Einflussfaktoren, die die Höhe der Flexiblen Förderung bestimmen, sind in Abbildung 4 nochmals zusammenfassend dargestellt. Während die Flexible Förderung mit zunehmender landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) sowie mit zunehmenden Einkunftsschwankungen ansteigt, führen hinsichtlich der Einkunftshöhe als drittem Einflussfaktor mittlere jährliche Einkunftsniveaus im Vergleich zu niedrigen oder hohen Einkunftsniveaus zu einem Anstieg der Flexiblen Förderung.

Abbildung 4: Einflussfaktoren auf die Flexible Förderung



Quelle: Eigene Darstellung

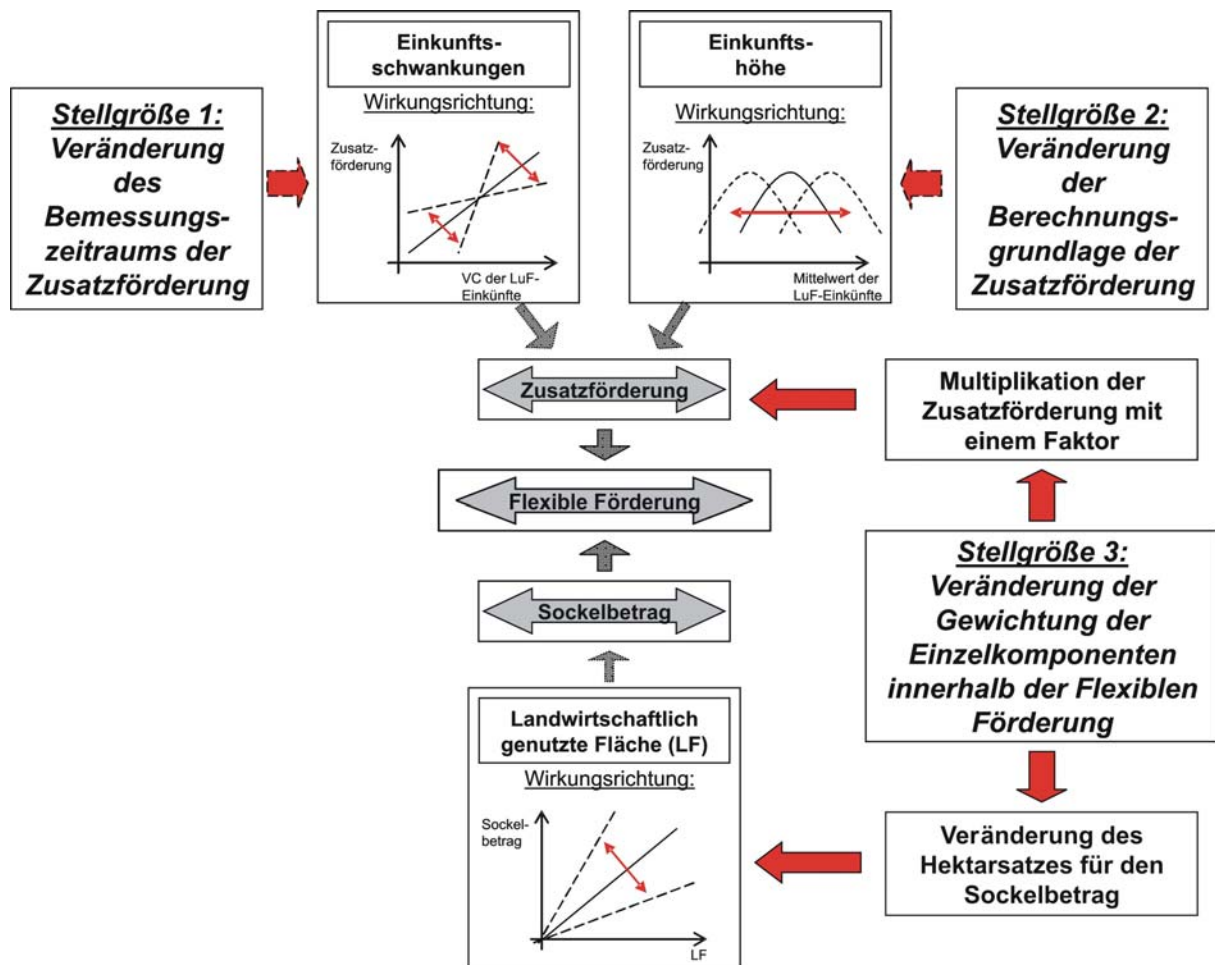
Ein deutlicher Vorteil des Systems der Flexiblen Förderung besteht in der Flexibilität des Förderers bei der Konzeption der Förderung. Denn die in Abbildung 2 dargestellten monetären Effekte sind keineswegs festgelegt. Sie können bei Implementierung der Flexiblen Förderung vom jeweiligen Bundesland individuell an die Finanzausstattung, die strukturellen Gegebenheiten sowie an die politische Förderphilosophie angepasst werden. Welche konkreten Möglichkeiten dazu bestehen, zeigt sich im folgenden Kapitel.

### 2.3 Stellgrößen zur individuellen Ausgestaltung der Flexiblen Förderung

Für die bisherigen Betrachtungen zur Wirkung der Flexiblen Förderung sind verschiedene Annahmen unterstellt worden. Es wurde ein dreijähriger Bemessungszeitraum für die Zusatzförderung angenommen und als Berechnungsgrundlage der Zusatzförderung wurde der geltende Einkommensteuertarif unterstellt. Diese Annahmen sind jedoch nicht starr. Abbildung 5 zeigt Möglichkeiten für eine Veränderung der Wirkung der Flexiblen Förderung.



Abbildung 5: Überblick über die wesentlichen Stellgrößen zur Veränderung der Wirkung der Flexiblen Förderung



Quelle: Eigene Darstellung

Eine erste Stellgröße für eine Veränderung der bisher angenommenen Ausgestaltung liegt in einer Veränderung des Zeitraums, dessen LuF-Einkünfte in die Berechnung der Zusatzförderung einfließen. Weitergehende Berechnungen haben gezeigt, dass mit Ausdehnung des Bemessungszeitraums die absoluten Förderbeträge ansteigen. Der Anstieg der absoluten Förderbeträge ist dabei umso größer, je höher die Schwankungen der LuF-Einkünfte sind (vgl. BAHRS und HELD, 2006: 105). Weil die Zusatzförderung bei einem längeren Bemessungszeitraum elastischer auf Einkunftsschwankungen reagiert, würde eine Verlängerung des Bemessungszeitraums Betriebe mit hohen Einkunftsschwankungen stärker begünstigen als Betriebe mit geringen Einkunftsschwankungen.<sup>5</sup> An dieser Stelle kann folglich vom Förderer entschieden werden, mit welcher Intensität sich die Förderhöhe an den einzelbetrieblichen Einkunftsschwankungen orientieren soll.

<sup>5</sup> Die sich infolge einer Veränderung dieser Stellgröße verändernde Elastizität der Zusatzförderung hinsichtlich des Variationskoeffizienten der Einkünfte ist in Abbildung 5 dargestellt. Bei einer Verlängerung des Bemessungszeitraums ergäbe sich ein steilerer Anstieg; im umgekehrten Fall ein flacherer Anstieg der dargestellten Gerade.

Eine zweite Stellgröße besteht in der Veränderung der Berechnungsgrundlage der Zusatzförderung. Im Vorkapitel wurde hier der Einkommensteuertarif 2006 angenommen<sup>6</sup>. Genauso kann man sich bei dieser Methodik gleichermaßen eines veränderten Einkommensteuertarifs oder sogar eines vom Einkommensteuerrecht abgekoppelten, je nach Länderetat und Förderwillen individuell konstruierten Veranlagungstarifs bedienen. Veränderungen der Berechnungsgrundlage eignen sich dabei insbesondere dazu, die Förderwirkung speziell auf eine basierend auf der mittleren Einkunftshöhe festgelegte Zielgruppe von Landwirten auszurichten. So ermöglicht es eine Modifikation des der Berechnung der Zusatzförderung zugrunde liegenden Tarifs, die im Vorkapitel dargestellte Wirkung der Zusatzförderung, wie Abbildung 5 veranschaulicht, auf der Skala der mittleren Einkunftshöhe zu verschieben.<sup>7</sup> Damit kann die Förderwirkung passgenau den Zielvorstellungen für eine Förderung des ökologischen Landbaus auf Länderebene angepasst werden. Der Vorteil dieser Förderung liegt damit nicht allein im Einsparpotenzial und einer stärkeren Ausrichtung am Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern auch darin, die Option zu nutzen, eine spezielle Auswahl der schwerpunktmäßig zu fördernden Betriebe treffen zu können.

Besonders wichtig für die Wirkungsweise der Flexiblen Förderung insgesamt ist das Verhältnis der beiden Komponenten ‚flächenbezogener Sockelbetrag‘ und ‚Zusatzförderung‘ zueinander. Die Gewichtung beider Bestandteile (Stellgröße 3) ergibt sich zum einen aus der Höhe des Hektarsatzes des flächenbezogenen Sockelbetrags, welcher innerhalb der Flexiblen Förderung variiert werden kann. Zum anderen ergibt sie sich aus dem Faktor, mit dem die Zusatzförderung multipliziert wird, bevor sie in die Flexible Förderung eingeht. Grundsätzlich gilt: Wird ein hoher Faktor (hoher Hektarsatz) gewählt, so hat die Zusatzförderung (der Sockelbetrag) unter der Annahme einer gleichzeitig unveränderten Gegenkomponente ein entsprechend höheres Gewicht innerhalb der Flexiblen Förderung. Wird die Gewichtung innerhalb der Flexiblen Förderung mit einem erhöhten Hektarsatz zugunsten des flächenbezogenen Sockelbetrags verschoben, so gewinnt dadurch auch die bewirtschaftete Fläche als Bemessungsgrundlage an Gewicht. Wird im entgegengesetzten Fall die Gewichtung zugunsten der Zusatzförderung verschoben, so gewinnen die Einkunftsschwankungen als Bemessungsgrundlage der Förderung sowie die Lenkungswirkung gemäß der Einkunftshöhe an Gewicht. Unabhängig von der variabel einzustellenden Lenkungswirkung ergeben sich daraus für die einzelnen Öko-Betriebe

---

<sup>6</sup> Vgl. §32a Abs. 1 EStG zur Berechnungsweise der Einkommensteuer im Rahmen der ESt-Veranlagung 2006: Tarifformel: bis 7664€ 0; von 7665€ bis 12739€  $(883,74*y+1500)*y$ ; von 12740€ bis 52151€  $(228,74*z+2397)*z+989$ ; von 52152€ an:  $0,42*x-7914$ .

<sup>7</sup> Das Schaubild zur Wirkungsrichtung ist dabei so zu verstehen, dass auf der Ordinate alle Öko-Betriebe bspw. eines Bundeslandes, geordnet nach dem Mittelwert ihrer Jahreseinkünfte, angeordnet sind.

folgende Konsequenzen: Flächenstarke Betriebe mit geringen Einkunftsschwankungen profitieren von einer starken Gewichtung des flächenbezogenen Sockelbetrags, während flächenschwache Betriebe mit volatileren Einkünften von einer stärkeren Gewichtung der Zusatzförderung profitieren.

### **3 Beurteilung der Wirkungen der Flexiblen Förderung**

Analog zur Zielstellung einer modifizierten Förderung des ökologischen Landbaus lässt die in Kapitel 2 aufgezeigte Wirkungsweise der Flexiblen Förderung positive Auswirkungen auf die Effektivität und die Effizienz der Förderung vermuten. So ist die monetäre Wirkung aus der Zusatzförderung im Falle durchgängig sehr niedriger Einkünfte aus LuF deutlich abgeschwächt. Das betrifft insbesondere Kleinbetriebe, die evtl. nicht nachhaltig im System bleiben und z. T. lediglich Mitnahmeeffekte nutzen. In diesen Fällen stellt sich daher grundsätzlich die Frage, ob eine erhöhte Förderung über die Zusatzförderung hier zweckmäßig wäre. Vielmehr sollten solche Betriebe mit einer erhöhten Förderung versehen werden, die möglichst effektiv und mit einem für die eigene Familie bzw. die eigenen Mitarbeiter ausreichenden Haupterwerbseinkommen in der Lage sind, nachhaltig ökologischen Landbau zu betreiben.<sup>8</sup> Denn nur diejenigen Betriebe, die ökonomisch nachhaltig ökologischen Landbau betreiben können, sind auch imstande, nachhaltig die mit der ökologischen Wirtschaftsweise verbundenen positiven externen Effekte zu generieren und somit die gesellschaftliche Leistungen zu erbringen, auf die sich die Rechtfertigung der Förderung des ökologischen Landbaus stützt (zu den positiven externen Effekten des ökologischen Landbaus vgl. STOLZE et al., 2000 oder DABBERT und HÄRING, 2004: 14ff)). Dabei ist allerdings zu beachten, dass auch jenen Betrieben, die von der Zusatzförderung nicht profitieren, in Form des Sockelbetrages eine flächenbezogene Grundförderung erhalten bleibt, die die Umstellungs- bzw. Beibehaltungskosten zumindest teilweise ausgleichen soll. Die Flexible Förderung ermöglicht also eine gezielte Fokussierung der Förderung auf zukunftsfähige Betriebe.

Weiter konnte in Kapitel 2 gezeigt werden, dass auch bei durchgängig sehr hohen Einkünften aus LuF ein verringerter Fördereffekt aus der Zusatzförderung zu erwarten ist. In diesem Zusammenhang wäre zu hinterfragen, ob diese Betriebe einer erhöhten Förderung über die Zusatzförderung noch bedürfen. Diese Betriebe weisen offensichtlich derart niedrige Grenzkosten bzw. derart hohe Grenzleistungen auf, dass die Zusatzförderung für sie geringer

---

<sup>8</sup> Damit ist allerdings auch der Effekt verbunden, dass Nebenerwerbsbetriebe und ihre Betriebsleiter, die andere Haupterwerbsquellen außerhalb des LuF-Einkommens aufweisen, eine geringere Förderung erhalten, obgleich sie sehr effizient und effektiv einen nachhaltigen ökologischen Landbau betreiben. Diese Betriebsleiter agieren jedoch vielfach aufgrund ihrer Passion zum ökologischen Landbau. Aufgrund Ihres nicht aus der Landwirtschaft stammenden Haupteinkommens kann auch hier der ökologische Landbau nachhaltig gewährleistet sein.

ausfallen bzw. entbehrlich sein kann. Insbesondere an dieser Stelle bietet sich die Möglichkeit, in der Vergangenheit wiederholt kritisierte Mitnahmeeffekte der derzeitigen Förderausgestaltung (vgl. dazu NIEBERG und STROHM-LÖMPCKE, 2001: 416f) zu reduzieren. Auch hier ist wiederum darauf hinzuweisen, dass den angesprochenen Betrieben in Form des festen Sockelbetrages eine flächenbezogene Grundförderung erhalten bleibt, die auch weiterhin Anreize zur Umstellung bieten bzw. der Gefahr einer Rückumstellung entgegenwirken soll.

Insbesondere bei der Entscheidung welche Einkommensgruppen schwerpunktmäßig gefördert werden sollen, ist der Förderer, wie in Kapitel 2.3 gezeigt wurde, aber nicht festgelegt. Vielmehr ermöglichen es ihm die aufgezeigten Stellgrößen die Flexible Förderung konkret nach seinen Vorstellungen umzusetzen. Damit kann auf Länderebene gezielt einer mangelnden Effektivität oder Effizienz der Förderung entgegengewirkt werden.

Aus der Konzeption der Flexiblen Förderung ergeben sich aber noch weitere Vorteile. So erhielten bei einer Systemumstellung zwei Neuerungen Einzug in die Förderung des ökologischen Landbaus: Zum einen ist dies die Flexibilisierung der jährlichen Förderbeträge, die insbesondere für die Rechtfertigung der Förderung sehr vorteilhaft sein könnte. Denn nach der derzeit geltenden EU-Rahmenverordnung VO (EG) 1257/99 sind die Förderbeträge an den einzelbetrieblichen Einkommensverlusten und Zusatzkosten zu bemessen, die sich aus der Umstellung auf ökologischen Landbau für den Landwirt ergeben. Die Schwankungen der einzelbetrieblichen Einkünfte sind Ausdruck der im Ökolandbau erwartungsgemäß höheren Einkommensrisiken. Die Zusatzförderung, die sich an den Einkommensrisiken orientiert, bemisst sich damit im Falle höherer Einkommensrisiken im ökologischen Landbau direkt an den daraus entstehenden Zusatzkosten. Dieser direkte Zusammenhang wäre umso vorteilhafter, da die angesprochene Kostenakzessorität bei der Festsetzung der Förderprämie für den zukünftigen Finanzplanungszeitraum 2007 bis 2013 noch wichtiger sein wird. Denn mit Inkrafttreten der ELER-VO als neuer Grundlagenverordnung entfällt die bisher bestehende Möglichkeit einer maximal 20%igen einkommenswirksamen Anreizkomponente. In der Kopplung der Prämienbemessung an die Einkommensrisiken im ökologischen Landbau besteht die zweite Neuerung, die ihrerseits neue Anreizeffekte für umstellungsinteressierte konventionell wirtschaftende Landwirte bieten könnte. Denn obwohl ökologisch wirtschaftende Betriebe in Relation zu konventionell wirtschaftenden vergleichbaren Betrieben in den vergangenen Wirtschaftsjahren auf Basis der Agrarberichte einen höheren durchschnittlichen Gewinn (absolut je Betrieb und je AK) erzielt haben (vgl. AGRARBERICHTE 2004 bis 2006), ist der Umstellungswille konventionell wirtschaftender Landwirte nach wie vor nur schwach ausgeprägt (SCHRAMEK und SCHNAUT, 2004: 44ff). Als Erklärungsansatz für die Zurückhaltung der Landwirte werden insbesondere die potentiell höheren mit der

ökologischen Produktion einhergehenden Einkommensrisiken angeführt („gefühltes höheres Einkommensrisiko“, vgl. dazu SCHNEEBERGER et al., 2002: 24ff).

Auch hinsichtlich der Transaktionskosten, die die Vorteile einer erhöhten Umsetzungseffizienz schnell wieder nivellieren können, ist bei Einführung der Flexiblen Förderung nur mit geringfügigem Mehraufwand zu rechnen. Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft direkt aus den jährlichen ESt-Bescheiden ablesbar sind und als Verwaltungsakt ohne zusätzliche Mehrarbeit einer wünschenswerten Rechtssicherheit entsprechen.

#### **4 Literaturverzeichnis**

AGRARBERICHT DER BUNDESREGIERUNG 2004, 2005 und 2006

AGRA-EUROPE (2005): Zweite Säule oder zweites Säulchen? In: Agra-Europe 52/05, EN 9.

BAHR, E.; HELD, J.-H. (2006): Möglichkeiten des Steuerrechts zur Förderung des Ökologischen Landbaus – ein Ko-Instrument für eine effizientere Förderung. BÖL-Endbericht; erscheint in 2006.

BIOLAND (2005): Länderwillkür bremst Öko-Landbau, In: Bioland, Heft 03/2005, S.3-4.

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

HARDAKER, J.B.; HUIRNE, R.B.M.; ANDERSEN, J.R.; LIEN, G. (2004): Coping with Risk in Agriculture, 2. Auflage, CAPI Publishing, Wallingford.

KETELHODT, C. (2005): Klare Signale sind gefordert! In: Bioland, Ausgabe 05/2005, S. 7.

NIEBERG, H.; STROHM-LÖMPKE, R. (2001): Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Entwicklung und Zukunftsaussichten. In: Agrarwirtschaft, Band 50, S. 410-420.

RICHARDSON, J.W. (2005): Simulation for Applied Risk Management. Department of Agricultural Economics, Texas A&M University.

SCHNEEBERGER, W.; DARNHOFER, I.; EDER, M. (2002): Barriers to the adoption of organic farming by cash crop producers in Austria. In: American Journal of Alternative Agriculture, Band 17, S. 24-31.

SCHRAMEK, J.; SCHNAUT, G. (2004): Motive der (Nicht-)Umstellung auf Öko-Landbau. In: Ökologie&Landbau, 3/2004, S. 44-46.

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, Stuttgart-Hohenheim.