



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

*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.*

Knerr, B.: Allokation nationaler Faktorsubventionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 279-296.

ALLOKATION NATIONALER FAKTORSUBVENTIONEN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

von

Béatrice KNERR, Stuttgart-Hohenheim

Problemstellung

Bei der öffentlichen Diskussion um die notwendige Rückführung der EG-Agrarüberschüsse steht heute die Senkung der Produktpreise im Mittelpunkt. Weniger Beachtung wird hingegen den nationalen Subventionen geschenkt, die die Produktionsentscheidung des Landwirts im selben Maße bestimmen. Gerade hier ist die Agrarpolitik der Bundesrepublik in jüngster Zeit erklärtermaßen dazu angetreten, die Möglichkeiten des "nationalen Einkommensausgleichs" wahrzunehmen. Während die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts in der Periode 1983 bis 1987 eine Steigerungsrate von 7 % aufwiesen, nahm der Agrarhaushalt, bedingt durch einen starken Anstieg der an die Landwirte gezahlten Beihilfen, um 33 % auf nahezu 8 Mrd. DM zu. Gleichzeitig entstehen hohe Einnahmeverzichte durch steuerliche Vergünstigungen. Da sich damit offensichtlich die Subventionspolitik mit zunehmendem Mitteleinsatz mehr und mehr auf die nationale Ebene verlagert, erscheint eine nähere Betrachtung ihrer Auswirkungen dringend geboten. Integriert in die Steuer- und Sozialpolitik oder einzelbetriebliche Förderungsprogramme und versehen mit den entsprechenden Etiketten bleiben diese Maßnahmen allerdings weit stärker von Kritik verschont als die Produktpreise. Die Intransparenz des Gesamtsystems erschwert ihre Analyse.

Die verstärkte nationale Subventionspolitik wird direkt aus der restriktiveren Preispolitik auf EG-Ebene abgeleitet: "Einer Politik der Preissenkung stellt (die Bundesregierung) ... das Konzept der Rückführung der Überschußproduktion und gezielte Einkommenshilfen gegenüber." (Agra-Europe, S. 4) Das Ziel wird jedoch nur vage definiert. Viele Agrarökonomien sehen in der allgemeinen Steigerung der landwirtschaftlichen Einkommen das gegenwärtig vorrangig verfolgte Ziel der staatlichen Agrarpolitik. Zweifellos steht die verfolgte "Einkommenspolitik" jedoch in engem Zusammenhang mit der Strukturpolitik, die ebenso vage mit

dem Schlagwort der "Vermeidung einer zu starken Unternehmenskonzentration in der deutschen Landwirtschaft" umschrieben wird. So bekennt sich die Bundesregierung offiziell zu einer Politik der Erhaltung und Stärkung der "bäuerlichen Landwirtschaft", ohne diese genau zu spezifizieren. Sie vermeidet es damit, Angaben über Grenzwerte zu machen, bei deren Überschreiten von einer Gefährdung relevanter Zielvorstellungen auszugehen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu treffen wären (GEBAUER und SCHMITT 1987, S. 139). Um Aussagen über den Erfolg der gegenwärtigen "Einkommenspolitik" zu machen, erscheint es deshalb nicht ausreichend, nur deren globale Einkommenseffizienz (KOESTER und NUPPENAU 1987) zu prüfen. Es ist vielmehr notwendig, auch die verfolgten strukturpolitischen Ziele zu überprüfen. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich daher mit der Frage, welche gesamtsektorale Betriebsstruktur durch die gegenwärtige nationale Faktorsubventionspolitik¹⁾ gefördert wird.

1 Vorgehensweise

Die wegen der Vielzahl unterschiedlicher Beihilfeinstrumente notwendige Auswahl der zu untersuchenden Maßnahmegruppen erfolgte nach dem Kriterium der höchsten Belastung für den Bundshaushalt während des Betrachtungszeitraums 1981 bis 1986. Erster Ansatzpunkt zur Ableitung der Begünstigungseffekte ist die Identifizierung der Tatbestände, an welche die Subventionierung anknüpft. Die daraus abgeleiteten Hypothesen über die strukturellen Einflüsse werden anhand empirischer Betrachtungen überprüft. Zu diesem Zweck wurden die landwirtschaftlichen Betriebe nach den Kriterien der Betriebsgröße und der Produktionsrichtung in 16 Gruppen unterteilt. Die Einteilung in die Kategorien der Betriebsgröße erfolgt nach der Höhe des Standardbetriebseinkommens (StBE) in drei Gruppen: StBE < 30 000 DM (ihre gehören 36,7 % der Betriebe an), $30\ 000 \leq$ StBE < 50 000 DM (dies entspricht 29,7 % der Betriebe) und StBE \geq 50 000 DM (entsprechend 33,5 % der Betriebe). Hinsichtlich der Produktionsrichtung werden nach dem Kriterium des überwiegenden Anteils am StBE Marktfrucht-, Futterbau-, Veredlungs- und Gemischtbetriebe unterschieden. Die Betrachtung konzentriert sich auf Vollerwerbsbetriebe; die Analyse nach dem Kriterium der Produktionsrichtung bezieht daneben auch die Zuerwerbsbetriebe mit ein.

2 Agrarsoziale Sicherung

Die Ausgaben für die landwirtschaftliche Sozialpolitik erreichen im laufenden Jahr nahezu 5 Mrd. DM; ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Einzelplans 10 beläuft sich damit, ebenso wie in den vorangegangenen sechs Jahren, auf rund 60 %. Mehr als die Hälfte dieses Betrages fließt in den Bereich der Altershilfe (LAH), 20 % in die landwirtschaftlichen Alterskassen (LKKs); seit der Verabschiedung des Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetzes (SVBEG) 1986 werden weitere 450 Mio. DM als allgemeine Zuschüsse zur Sozialversicherung der Landwirte verteilt.

Obwohl die Beihilfen zur LAH mit dem erklärten Ziel der Finanzierung der "Alten Last" gewährt wurden, dient tatsächlich nur ein kleiner Teil davon der Schließung der altersbedingten Finanzierungslücke (HAGEDORN 1982, S. 25). Bis 1985 knüpften sie an keinerlei persönliche oder betriebsbezogene Kriterien an, außer der landwirtschaftlichen Tätigkeit. Die daraus entstandene relativ höhere Sozialkostenbelastung der unteren landwirtschaftlichen Einkommensgruppen wurde aufgrund der beständigen Forderung nach einer Annäherung des landwirtschaftlichen an das allgemeine gesetzliche Rentenversicherungssystem (GRV) (z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BML 1979) durch einen degressiv gestaffelten Beitragszuschuß aus Bundesmitteln mit dem 3. Agrarsozialen Ergänzungsgesetz (3.ASEG) abgebaut. Aufgrund der alleinigen Abhängigkeit dieser Beihilfe vom Wirtschaftswert und vom außerbetrieblichen Einkommen wirkt allerdings eine Erhöhung des betrieblichen Einkommens per se nicht zuschußmindernd. Ebenso wenig erhält der, der aus einem Betrieb mit hohem Wirtschaftswert ein nur geringes Einkommen erzielt, eine Beihilfe. An erster Stelle steht damit nicht die Unterstützung einkommensschwacher Landwirte - dies hätte einer konsequent personenbezogenen Berechnungsgrundlage bedurft -, sondern die Förderung bestimmter landwirtschaftlicher Unternehmen. Durch den Wirtschaftswert als Bemessungsgrundlage erhält der Boden zudem eine überproportionale Bedeutung, und nur der Flächenzukauf wirkt beihilfenschädlich, nicht dagegen die innerbetriebliche Aufstockung, unabhängig von deren Einkommenswirkung. Da typischerweise die Relation zwischen Gewinn - welcher der eigentliche Anknüpfungspunkt für den Zuschuß sein sollte - und Wirtschaftswert am höchsten in den Veredlungs- und Futterbaubetrieben und am weitaus geringsten in den Marktfruchtbetrieben ist, zeichnet sich ab, daß letztere relativ am wenigsten von diesem neuen System profitieren.

Gegenüber der für die Disparitätsrechnungen des BML herangezogenen Referenzgruppe der Bezieher des gewerblichen Vergleichslohnes läßt sich für einen

verheirateten Landwirt mit 20 Beitragsjahren bei der Altersversicherung für das Jahr 1986 eine Sockelersparnis von DM 3 733,20 p. a. errechnen. Diesen betrag muß ein Mitglied der GRV mehr zahlen, um den gleichen Rentenanspruch wie ein in der LAK Versicherter zu erhalten; der Beitrag zur LAK entspricht damit bei gleicher Leistung rund einem Viertel des Beitrages zur GRV²⁾. Zusammen mit den Zuschüssen nach dem 3.ASEG erreichen die Beihilfen im Rahmen der LAH 1986 bis zu 4 333 DM (Tabelle 1). Es bestätigt sich die Vermutung, daß die Bewirtschafter von Marktfruchtbetrieben bei annähernd gleicher Einkommenskapazität und gleichem Gewinn geringere Zuschüsse erhalten als die der anderen Betriebsformen, da sie die beihilfeschädlichen Wirtschaftswertgrenzen früher erreichen. Die höchsten Zuschüsse erhalten die Veredlungsbetriebe aufgrund ihres relativ geringen Wirtschaftswerts. Die Bedeutung der Vergünstigung für das betriebliche Einkommen der Landwirte ist sehr unterschiedlich: während in der oberen Betriebsgrößenklasse die Beihilfen nur 5,6 bis 7 % des Gewinns ausmachen, erreichen sie in der unteren Klasse zwischen 22,6 % und nahezu einem Drittel, wobei die Veredlungsbetriebe, wie in allen Klassen, an der Spitze stehen. Ausgeschlossen von den Beihilfen bleiben, weil Mitglied der LAG nur werden kann, wer einen Betrieb bewirtschaftet, der eine sog. "Existenzgrundlage" bildet, die Bewirtschafter sehr kleiner Höfe, auch wenn sie keine sonstigen Einkünfte haben. Angesichts des deklarierten Anspruchs der LAH, die landwirtschaftliche Bevölkerung sozial abzusichern, erscheint dies paradox. Darauf, daß es sich dabei um ein Stück Strukturpolitik handelt, deuten die näheren gesetzlichen Bestimmungen hin: "Es genügt nicht, wenn eine Einzelperson ihren Lebensunterhalt aus dem landwirtschaftlichen Unternehmen erwirtschaften kann. Eine Existenzgrundlage erfordert vielmehr, daß die Erträge ausreichen, um einer bäuerlichen Familie eine Lebensgrundlage zu bieten."³⁾ Schätzungsweise 9 000 Landwirte ohne nennenswertes außerbetriebliches Einkommen bewirtschaften Betriebe, die die von den LAKs definierten Grenzen des "Existenzminimums" nicht erreichen (KNERR 1985, S. 234 ff.).

Auch die Zuschüsse zur LKK dienen heute - obwohl ebenfalls mit der Begründung der "Alten Last" eingeführt - dazu, die landwirtschaftliche Bevölkerung insgesamt deutlich besser zu stellen, als es bei einer Eingliederung in das allgemeine Krankenversicherungssystem der Fall wäre. Da nach dem Willen des Gesetzgebers dem "Wunsch der Landwirte nach sozialer Parität ... durch Schaffung eines Krankenversicherungsschutzes Rechnung getragen werden sollte, der dem der Mehrzahl der übrigen Bürger ... entspricht" (Deutscher Bundestag 1972, S. 2), errechnet sich der Begünstigungseffekt aus dem Referenzsystem der für die Mehrzahl der Erwerbstätigen gültigen Regelungen. In fast allen LKKs ist der Wirtschaftswert die betragbestimmende Größe; die Staffelung in jeweils zehn

Tabelle 1: Ersparte Beiträge und Zuschüsse zur sozialen Sicherung (1986), Steuerersparnis (1986) und Förderbeträge des EFP (1984) nach Betriebsformen und -größenklassen 1986

Betriebsform	DM			in v. H. des Gewinns		
	StBE in < 30	DM 30-50	DM > 50	StBE in < 30	DM 30-50	DM > 50
Alterssicherung¹⁾						
Marktfrucht	3 973	3 733	3 733	22,7	11,5	5,6
Futterbau	4 333	4 033	3 733	22,6	11,6	6,9
Veredelung	4 333	4 033	3 733	31,7	12,7	7,0
Gemischtbetr.	4 333	3 973	3 733	26,5	13,1	7,0
Krankenversicherung						
Marktfrucht	-1 212	321	1 551	-6,9	0,7	2,3
Futterbau	- 443	913	1 983	-2,3	2,6	3,7
Veredelung	- 873	614	2 019	-6,4	1,9	3,8
Gemischt	- 946	225	1 779	-5,8	0,7	3,3
Zuschuß nach SVBEG						
Marktfrucht	1 100	1 000	0	6,3	3,1	0
Futterbau	1 500	1 300	0	7,8	3,7	0
Veredelung	1 500	1 300	0	11,0	4,1	0
Gemischt	1 500	1 100	0	9,1	3,6	0
Ersparte Sozialbeiträge insgesamt						
Marktfrucht	3 861	4 965	5 284	22,0	15,3	7,9
Futterbau	5 390	6 246	5 716	28,2	17,9	10,6
Veredelung	4 960	5 947	5 752	36,2	18,8	10,7
Gemischt	4 888	5 298	5 512	29,8	17,4	10,4
Einkommensteuer						
Marktfrucht	642	1 116	1 444	3,7	3,4	2,1
Futterbau	2 208	4 040	1 218	11,5	11,6	2,2
Veredelung	996	4 300	1 210	7,3	13,6	2,2
Gemischt	1 590	2 900	1 206	9,7	9,5	2,2
Vermögenssteuer						
Marktfrucht	568	1 394	3 424	3,2	4,2	5,1
Futterbau	389	1 120	1 991	2,0	3,2	3,7
Veredelung	51	977	1 927	0,3	3,1	3,6
Gemischt	450	1 219	2 358	2,7	4,0	4,4
Gewerbekapitalsteuer						
Marktfrucht	1 235	2 506	5 605	7,0	7,7	8,4
Futterbau	966	2 188	3 939	5,0	6,3	7,3
Veredelung	579	2 303	3 951	4,2	7,3	7,4
Gemischt	1 089	2 374	4 698	6,6	7,8	8,8
Gesamte Steuerersparnis						
Marktfrucht	2 445	5 016	10 474	13,9	15,4	15,6
Futterbau	3 563	7 348	7 148	18,6	21,1	13,3
Veredelung	1 626	7 581	7 089	11,6	23,9	13,2
Gemischt	3 129	6 492	8 261	19,3	21,3	15,5
Durchschnittlicher Förderbetrag des EFP						
Marktfrucht	108	572	435	0,9	1,6	0,7
Futterbau	155	548	962	0,9	1,9	2,1
Veredelung	70	303	240	1,4	1,8	0,8
Gemischt	962	240	1 302	8,1	1,1	3,2

1) Das durchschnittliche StBE der Marktfruchtbetriebe mit StBE > 50 000 DM ist um rund 20 v. H. höher als das der anderen Betriebsformen; die Vergleichbarkeit dieser Gruppe ist deshalb eingeschränkt.

2) Davon 3 733 DM für alle Betriebe einheitliche Sockelersparnisse.

Quelle: Eigene Berechnungen

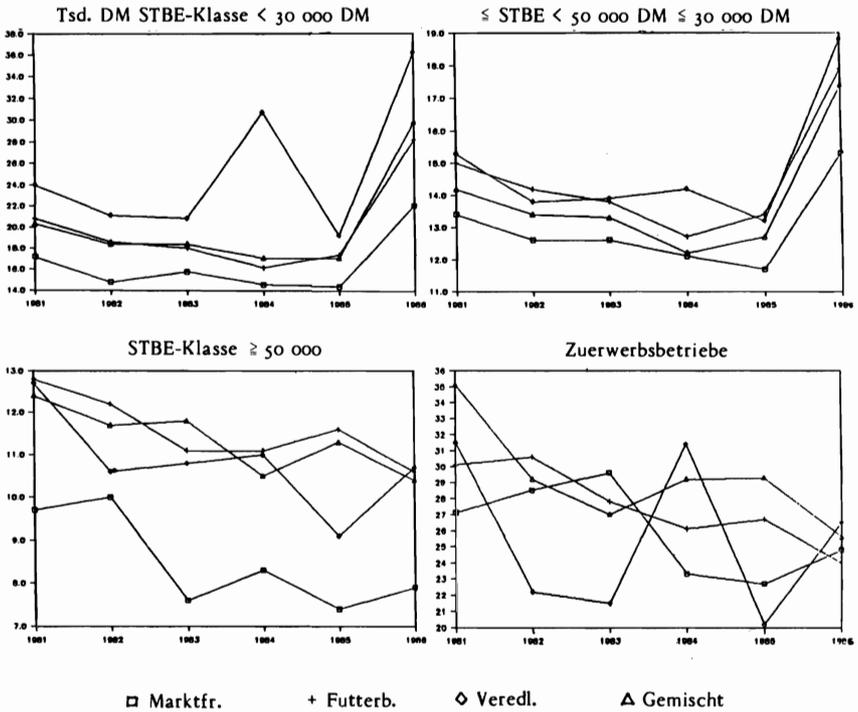
regional unterschiedliche Beitragsklassen macht das Gesamtsystem jedoch schwer durchschaubar und ex ante-Aussagen äußerst schwierig. Eine nähere Überprüfung zeigt, daß im Bundesdurchschnitt die Beitragsersparnis - verglichen mit dem System der AOK - mit zunehmender Größe des bewirtschafteten Betriebs bis auf rund 2 000 DM ansteigt. Die Landwirte der unteren Größenklassen würden im Durchschnitt sogar deutlich besser fahren, wenn sie in der AOK versichert wären (Tabelle 1). Die Begünstigung steigt auch relativ zum Gewinn mit der Betriebsgröße an und erreicht bis zu 3,8 % des Gewinns in Veredlungsbetrieben. Die geringsten Vorteile erzielen auch hier die Bewirtschafter von Marktfruchtbetrieben.

Durch das SVBEG erhalten schätzungsweise drei Viertel der Haupterwerbslandwirte direkte Beihilfen⁴⁾ die nach der Höhe des Wirtschaftswerts degressiv gestaffelt sind; der oberen Wirtschaftswert-Grenze entspricht ein Gewinn von durchschnittlich 41 324 DM, ein Einkommen, bei dem die Angehörigen anderer Berufsgruppen keinerlei soziale Beihilfen aus Einkommensgründen zu erwarten haben. Erklärtes Ziel der Einführung des SVBEG ist der Ausgleich der durch die restriktivere Preispolitik bedingten Einkommensverluste "der Landwirtschaft". Allerdings zählen nicht alle Verlierer der Preispolitik zur Gruppe der Gewinner des SVBEG. In den Genuß dieser Beihilfe kommen vor allem die unteren Betriebsgrößen (Tabelle 1). Auch hier erhalten die Marktfruchtbetriebe mit 1 100 DM den geringsten Zuschuß, in allen anderen Betriebsformen beläuft er sich auf 1 500 DM. Relativ zu ihrem Gewinn profitieren die Veredlungsbetriebe am stärksten. Die obere Betriebsgrößenklasse bleibt allgemein von den Zuschüssen ausgeschlossen.

Eine Gesamtschau aller Beihilfen zur Agrarsozialen Sicherung zeigt, daß die Bewirtschafter mittlerer Veredlungs- und Futterbaubetriebe die absolut höchsten Beträge erhalten. Die geringsten Vorteile erzielen in allen Klassen die Marktfruchtbetriebe. Die etwas höheren Beihilfen der Futterbau- gegenüber den Veredlungsbetrieben sind auf die für sie günstigeren Regelungen der LKKs zurückzuführen. Die verhältnismäßig größte Bedeutung haben die Vergünstigungen des Sozialversicherungssystems für die Veredlungsbetriebe; sie erreichen hier in der unteren Klasse eine Größenordnung von mehr als einem Drittel des Gewinns, in der mittleren Gruppe noch fast 20 %. Die Tatsache, daß auch Landwirte der oberen Größenklasse, die im Durchschnitt einen Gewinn von über 56 000 DM aufweisen, soziale Beihilfen erhalten, verdeutlicht, daß für einen erheblichen Teil der aufgewandten Milliarden keinerlei soziale Rechtfertigung gegeben werden kann.

Die Bedeutung der sozialen Beihilfen für das Einkommen der Landwirte war bis 1985 rückläufig (Abbildung 1). Von der starken Erhöhung der Zuschüsse seit 1986 profitieren vor allem die untere und mittlere Klasse und hierbei vor allem die Bewirtschafter von Veredlungsbetrieben.

Abbildung 1: Gesamte ersparte Sozialbeiträge von Vollerwerbslandwirten nach Klassen des StBE sowie Zuerwerbslandwirten, in v. H. des Gewinns, 1981-1986



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Materialbände zu den Agrarberichten der BRD, 1982-87.

Die ordnungs- und sozialpolitisch wünschenswerte Eingliederung der Landwirte in das allgemeine soziale Sicherungssystem würde vor allem Nachteile für die kleinen und mittleren Veredlungs- und Futterbaubetriebe mit sich bringen. Die derzeitige Regelung behindert, indem sie die Liquidität der Betriebe in den unteren Klassen erhöht, die Mobilität der Produktionsfaktoren und trägt zur Abbremsung des notwendigen Strukturwandels bei. Die Tatsache, daß die Bewirtschafter von Marktfruchtbetrieben, unabhängig von ihrem tatsächlichen Einkommen, geringere Zuschüsse erhalten als auf andere Produktionsrichtungen spezialisierte Landwirte, verstößt gegen grundsätzliche Prinzipien einer sozialen Beihilfe und verzerrt den Wettbewerb. Da - sieht man von außerbetrieblichen Einkommen ab - lediglich die Erhöhung des Wirtschaftswerts beihilfeschädlich ist, werden andere Investitionsformen als Boden begünstigt. Insgesamt steht damit die gegenwärtige Ausgestaltung des Agrarsozialen Sicherungssystems im Gegensatz zu der unter dem Aspekt einer langfristig wettbewerbsfähigen und einkommenssichernden Agrarstruktur notwendigen Forderung, daß vor allem der Faktor Arbeit zu verringern ist, um die land-man-ratio zu verbessern sowie nach einer Ausrichtung des agrarpolitischen Mitteleinsatzes auf Maßnahmen, "die den aufgestauten strukturellen Anpassungsprozeß erleichtern und beschleunigen" (HENZE 1987, S. 205).

3 Steuerliche Sonderregelungen

Die steuerliche Vergünstigung mit dem höchsten Subventionswert für die Landwirtschaft ist die Einkommensteuer, durch die dem Fiskus jährlich nach regierungsamtlichen Schätzungen ein Einnahmeverzicht von nahezu einer halben Milliarde DM entsteht.

Der nach § 13a ermittelte Gewinn macht in den mittleren Betriebsgrößenklassen zwischen 50 und 70 % des Buchführungsgewinns aus, in der unteren Klasse zwischen 62 % in den Futterbau- und 106 % in den Marktfruchtbetrieben. Die Betriebe der oberen sowie die Marktfruchtbetriebe der mittleren Klasse bleiben wegen Überschreitung der zulässigen Wirtschaftswertgrenzen von der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen ausgeschlossen. Aufgrund ihrer boden- und damit wirtschaftswertintensiven Produktion erzielen sie den geringsten Vorteil. Innerhalb derselben Betriebsgruppe steigt c. p. die Steuerersparnis mit zunehmendem Gewinn aufgrund der Steuerprogression überproportional.

Da - sofern die zulässigen VE-Grenzen nicht überschritten sind - die Bewirtschaftung einer größeren Fläche unmittelbar steuerschädlich ist, die innerbetrieb-

liche Aufstockung dagegen die Belastung, unabhängig von ihrer Einkommenswirkung, nicht erhöht, ist die Netto-Verzinsung bei letzterer Anlageform c. p. höher, was vor allem an der Schwelle zur Buchführungspflicht nicht ohne Einfluß auf die Investitionsentscheidungen sein dürfte.

Wird zusätzlich der landwirtschaftliche Freibetrag berücksichtigt, so haben die mittleren Veredlungsbetriebe mit durchschnittlich 4 300 DM die absolut höchsten Ersparnisse; nur 300 DM niedriger sind sie in den Futterbaubetrieben (Tabelle 1). Marktfruchtbetriebe sparen dagegen innerhalb derselben Größenklasse nur ein Viertel davon. Lediglich in der oberen Klasse, wo sich nur der Freibetrag auswirkt, bewegen sich die Steuervorteile in allen Betriebsformen ungefähr in der gleichen Größenordnung.

Die oft geforderte Aufhebung der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen sowie des landwirtschaftlichen Freibetrags hätte für die Marktfruchtbetriebe die geringste Bedeutung, denn die Steuerersparnis macht hier in allen Klassen weniger als 4 % des Gewinns aus. In den mittleren Veredlungsbetrieben, wo sie fast 14 % erreicht, würde eine Aufhebung dagegen erheblichere Probleme mit sich bringen. Von Nachteil wäre die Streichung dieser Subvention insbesondere für überdurchschnittlich wirtschaftende Landwirte, während Betriebe mit schlechter Gewinn-situation bei einer Normalbesteuerung häufig wesentlich besser fahren würden. Auch wenn mancher diese besondere Förderung effizient arbeitender Betriebe begrüßen mag, entspricht sie nicht den klar an der Leistungsfähigkeit orientierten Prinzipien der Einkommensbesteuerung.

Nicht alle steuerlichen Vergünstigungen für die Landwirtschaft werden, wie die einkommensteuerlichen, offiziell ausgewiesen. Hier sind insbesondere Vermögen- und Gewerbekapitalsteuer zu nennen.

Der Vorteil des Landwirts im Rahmen der Vermögensbesteuerung ergibt sich daraus, daß er statt der von Betriebsinhabern anderer Sektoren zu verwendenden Summe der zum Bilanzwert anzusetzenden Besitzposten den Wirtschaftswert seines Betriebes der Besteuerung zugrunde legen darf. Kleinbetriebe mit einem Netto-Bilanzvermögen, das unter der Freibetragsgrenze von 140 000 DM liegt, werden durch diese Regelung nicht begünstigt, da sie ohnehin keine Vermögenssteuer zahlen müßten. Insbesondere die Inhaber größerer Betriebe erzielen hohe Steuervorteile. Sie erreichen in den am stärksten profitierenden Marktfruchtbetrieben in der oberen Klasse im Durchschnitt 3 424 DM (Tabelle 1), was 5 % des Gewinns entspricht. Da hier das Bilanzvermögen höher und die Verschuldung geringer ist als im Durchschnitt der anderen Betriebsformen, ziehen sie den

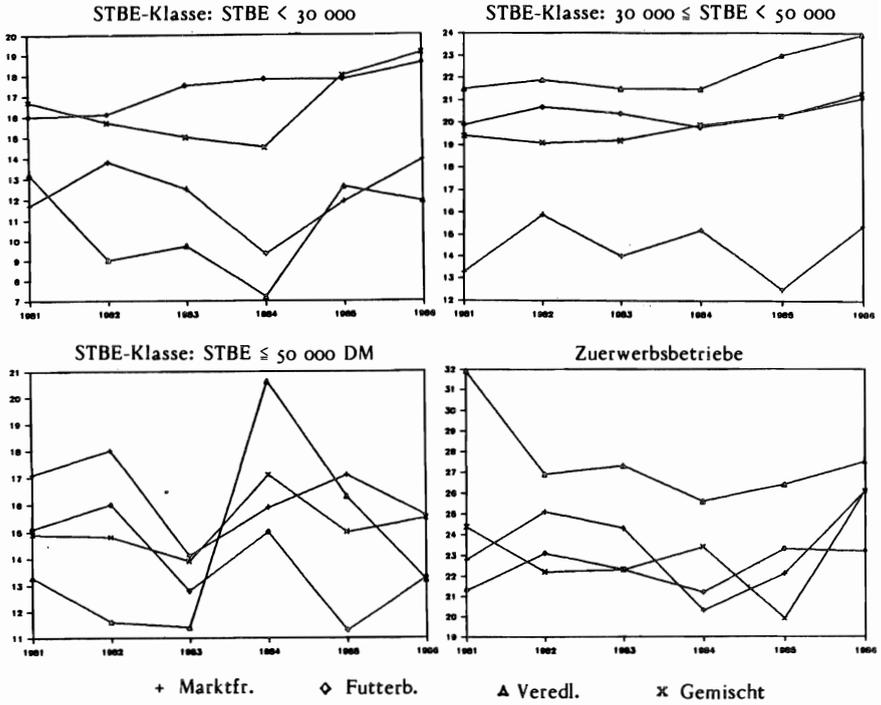
relativ stärksten Vorteil aus dieser Regelung. Aufgrund ihrer hohen Fremdkapitalquote werden Veredlungsbetriebe weniger stark begünstigt.

Die vermögenssteuerliche Sonderregelung kommt einer Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe gleich. Sofern das Nettovermögen 140 000 DM überschreitet, ist das Wertgrenzprodukt der zusätzlichen Investition um 0,5 Prozentpunkte, den Steuersatz, höher, als wenn sie einer Normalbesteuerung unterläge. Wenn der Wirtschaftswert höher ist als Fremdkapital und Freibetrag zusammen, gilt dies jedoch nicht mehr für Bodenzukäufe, die, da sie den Wirtschaftswert unmittelbar erhöhen, einen etwas geringeren Vorteil erzielen.

Ebenso wenig wie bei der Vermögensteuer liegen Schätzungen über den staatlichen Einnahmenverzicht bei der Gewerbekapitalsteuer vor. Auch hier beruht der steuerliche Vorteil für den Landwirt auf der Verwendung des Wirtschaftswerts als Ersatzmaßstab für das tatsächliche Betriebsvermögen. Bei ca. 96 % aller landwirtschaftlichen Betriebe liegt der Wirtschaftswert unter der Freibetragsgrenze von 120 000 DM; sie wären jedoch nahezu alle steuerpflichtig, wenn das Betriebsvermögen entscheidend wäre. Auch hier erzielt die obere Klasse der Marktfruchtbetriebe mit 5 600 DM den absolut größten Vorteil. Es kommt hier wie in der oberen Klasse der Futterbaubetriebe zu einer Ersparnis von über 8 % des Gewinns. Die übrigen Gruppen erzielen Steuervorteile, die zwischen 4 und 8 % ihres Gewinns liegen. Die Verzinsung von Investitionen über der Freibetragsgrenze erhöht sich damit gegenüber einer Normalbesteuerung (sofern die VE-Grenzen zur gewerblichen Tierhaltung nicht überschritten sind) um 0,628 Prozentpunkte⁵⁾, mit Ausnahme von Bodenzukäufen, bei denen die Nettoverzinsung wegen der Besteuerung des Wirtschaftswerts etwas geringer ist. Es ergibt sich daraus gegenüber einer Normalbesteuerung ein erhöhter Investitionsanreiz.

Insgesamt ist die Bedeutung der Faktorsubventionen im Rahmen steuerlicher Vergünstigungen in den mittleren Betrieben am größten: sie erreichen hier in allen Betriebsformen, mit Ausnahme der Marktfruchtbetriebe, eine Größenordnung von über 20 % des Gewinns (Tabelle 1), wobei die Veredlungsbetriebe an der Spitze stehen, und zeigen während des Betrachtungszeitraums eine ansteigende Tendenz (Abbildung 2). Relativ am wenigsten profitieren die oberen Betriebsgrößen mit 13 bis 17 %; die absoluten Ersparnisse sind hier allerdings am höchsten.

Abbildung 2: Entwicklung der Steuerersparnis in v. H. des Gewinns 1981-1986



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Materialbände zu den Agrarberichten der BRD, 1982-87.

4 Einzelbetriebliche Förderung

In das heutige Programm zur Förderung von "Investitionen in Betrieben mit Betriebsverbesserungsplan" (EFP), das vor dem Wegfall der Förderschwelle 1984 noch Programm zur Förderung von "Investitionen in entwicklungsfähigen Betrieben" hieß, flossen 1986 rund 200 Mio. DM aus Bundes- und 150 Mio. DM aus Landesmitteln. Mit dem Wegfall der Förderschwelle soll das Programm "verstärkt auf die Sicherung des bäuerlichen Familienbetriebs ausgerichtet" (Agra-Europe, Dok. 12) werden. Seither steigen die Ausgaben dafür, die stark rückläufig waren, wieder an, überproportional dazu steigt die Zahl der Förderfälle, von 1 784 im Jahre ihres Tiefstandes 1984 auf 3 752 Fälle 1986. Mit der Abschaffung der Förderschwelle wurde von dem Konzept der "objektiven Einkommenschwelle" für die Grenze der Existenzfähigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs zu einem Konzept der "subjektiven Schwelle" (WEINSCHENCK 1977) übergegangen.

Da außer dem Ausschluß der einkommensteuerrechtlich als "gewerblich" geltenden Betriebe und der Festlegung einer Prosperitätsschwelle (sie lag 1986 bei Gesamteinkünften von 65 000 DM) sowie einer Arbeitseinkommengrenze (sie lag bei 38 600 DM) die Förderungskriterien recht vage formuliert sind und nicht nur die Länder, sondern auch die für die Prüfung der einzelnen Anträge zuständigen Ämter einen weiten Ermessensspielraum haben, läßt sich anhand der generellen Vorschriften die Gruppe, die in den Genuß der Fördermittel kommt, nicht klar abgrenzen.

Verglichen mit den oben genannten Faktorsubventionen haben die Beihilfen durch das EFP im Durchschnitt der Betriebe eine geringe Bedeutung. Die Förderdichte nimmt innerhalb des Zeitraums, für den bisher Auswertungen über die Förderstruktur verfügbar sind, mit der Betriebsgröße ab und erreichte 1984 nur noch in der oberen Klasse 1 %. Der durchschnittliche Förderbetrag pro Haupterwerbsbetrieb ist mit rund 1 300 bzw. 1 000 DM am höchsten in der oberen Größenklasse der Gemischt- und Futterbaubetriebe (Tabelle 1). Bei den Veredlungs- und den Marktfruchtbetrieben fließen die höchsten Beträge dagegen in den mittleren Größenbereich. Die bis 1983 zunehmende Bedeutung der Futterbaubetriebe bei der Förderung ist mittlerweile vor dem Hintergrund der Milch-Quotierungen rückläufig. Die Tatsache, daß sich hinter den Durchschnittszahlen der Förderstruktur starke regionale Unterschiede verbergen (KNERR 1985, S. 57 ff.), stützt die These, daß die mangelnde Operationalität der Zielsetzungen der Gemeinschaftsaufgabe den Wunsch der Länder widerspiegelt, "sich durch die Unverbindlichkeit und Unbestimmtheit der Formulierungen einen individuellen Gestaltungsspielraum zu sichern" (GEBAUER 1985, S. 40).

Durch die Auswahl der zu fördernden Vorhaben wird versucht, Einfluß auf die Kapitalstruktur zu nehmen. Beihilfen werden schwerpunktmäßig für Gebäudeinvestitionen - sie machten über die Jahre fast drei Viertel der Förderanlässe aus, wobei Rindviehställe an der Spitze stehen - gegeben. Bodenzukäufe sollen nur in Ausnahmefällen gefördert werden; die VE-Grenzen zur Förderung von Erweiterungsinvestitionen wurden während der letzten Jahre ständig herabgesetzt. Entscheidende Änderungen in der zukünftigen Förderstruktur wird Entscheidung des PLANAK bewirken, die Förderung von Kapazitätsausweitungen in der Rindermast und Schweinehaltung auszusetzen und nur noch Investitionen zur Rationalisierung und Arbeitserleichterung zu fördern.

Ein deutlicher Hinweis auf die veränderte Förderpolitik ist die Tatsache, daß die in früheren Agrarstrukturberichten des BML gemachte Aussage, daß die strukturellen Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion in einem Gebiet um so besser sind, "je höher die durchschnittliche Betriebsgröße und der Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Betriebe mit einem Standardbetriebs-einkommen von 30 000 DM und mehr, und je niedriger die Zahl der Arbeitskraft-einheiten je 100 ha LF und der Anteil der Betriebe von 2 bis 10 ha LF" (BML 1981-82, S. 22), in dem neuesten Bericht nicht mehr zu finden ist. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, daß sich die Förderung immer stärker in den mittleren bis unteren Betriebsgrößenbereich verlagern wird.

5 Schlußfolgerungen

Eine Kritik an der mangelnden Durchsetzungskraft der bundesdeutschen Agrarpolitik hinsichtlich höherer EG-Agrarpreise und an den dadurch bedingten Einkommenseinbußen übersieht, daß es mit Hilfe der im nationalen Rahmen möglichen Faktorsubventionen gerade in jüngster Zeit gelungen ist, den deutschen Landwirten in ganz erheblichem Umfang Einkommensbeihilfen zugute kommen zu lassen. Die in den letzten Jahren vorgenommenen Erweiterungen der finanziellen Hilfen waren sehr häufig von der Erklärung begleitet, daß es sich hierbei um einen Ausgleich für niedrige Produktpreise handelt. Wäre dies der Fall, so müßten die Betriebe am stärksten unterstützt werden, die die höchsten Einbußen erleiden. Daran orientieren sich die Maßnahmen jedoch in keiner Weise, die Verluste durch die Preispolitik und die Gewinne durch die nationale Subventionspolitik können damit für den einzelnen Landwirt recht unterschiedlich ausfallen. Unter dem Etikett des allgemeinen Einkommensausgleichs werden vielmehr gezielt vor allem kleinere und mittlere Betriebe gefördert. Diese Strukturpolitik wird durch einige der bereits bestehenden Förderinstrumente weiter abgestützt. Nicht zuletzt

auch wegen des damit verbundenen Verzichts auf solche strukturbeeinflussenden Instrumente stoßen vielleicht die Forderungen nach einer Eingliederung der landwirtschaftlichen Bevölkerung in die allgemeinen Sozial- und Steuersysteme auf erhebliche Widerstände.

Obwohl innerhalb des Agrarsozialen Sicherungssystems Beihilfen nicht nach persönlichen Kriterien der Bedürftigkeit gewährt werden, werden unter diesem Etikett viele Milliarden verteilt. Sie dienen zu einem erheblichen Teil dazu, die Liquidität in Betrieben der unteren und mittleren Größenklasse zu erhöhen und damit deren Existenz auch dann noch zu sichern, wenn dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr gerechtfertigt ist. Die Tatsache, daß Landwirte, die sich auf Veredlung oder Futterbau spezialisiert haben, bei gleicher Einkommenssituation zwangsläufig höhere Zuschüsse erhalten als Landwirte mit Marktfruchtbetrieben, ist sozial nicht vertretbar. Zudem fließt durch die Sockelersparnis ein erheblicher Teil der Mittel in die obere Betriebsgrößenklasse. Einkommenshilfen an wirklich bedürftige Landwirte entsprechend den Grundsätzen der Sozialhilfe und unabhängig von einer weiteren landwirtschaftlichen Tätigkeit würden deutlichere Signale setzen und gleichzeitig soziale Härten vermeiden (KNERR 1981). In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung trägt das Agrarsoziale Sicherungssystem dazu bei, die Faktormobilität zu bremsen und den notwendigen Strukturwandel weiter aufzustauen. Ähnliche Schlüsse lassen sich aus dem Steuersystem ableiten. Es läßt sich nur schwer eine Begründung für die Aufrechterhaltung der historisch aus Sonderregelungen ohne jede Vergünstigungsabsicht gewachsenen einkommenssteuerlichen Vorteile ableiten. Das Argument der mangelnden Zumutbarkeit einer Buchführung erscheint nicht stichhaltig; eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung kann angesichts des Bildungsstandes der deutschen Landwirte als durchführbar angesehen werden. Der Verzicht auf diese Möglichkeit ist eine wie immer motivierte - politische Entscheidung; sie begünstigt kleine und mittlere Betriebe, und hier insbesondere Veredlungs- und Futterbaubetriebe. Auch beim EFP sind, wie bei der Agrarsozialen Sicherung, die in den beiden letzten Jahren eingeführten Neuregelungen darauf ausgerichtet, Fördermittel in kleinere Betriebsgrößen zu verlagern. Statt den Strukturwandel zu beschleunigen, wie es die ursprüngliche Intention dieses Programms war, werden die Mittel dazu verwendet, Strukturen zu konservieren.

Die Ausgestaltung der dargestellten Maßnahmen trägt dazu bei, eine Agrarstruktur mit niedriger land-man-ratio und relativ hohem Besatz an physischem Kapital zu fördern. Immer höhere Summen müssen für immer weniger wettbewerbsfähige Betriebe aufgewendet werden. In Betriebsgruppen, die bei einer zunehmend restriktiven Preispolitik immer höherer Beihilfen bedürfen, bleiben

Produktionsfaktoren (einschließlich Quoten) gebunden, die öffentliche Beihilfen lebensfähigen Betrieben für ihr Wachstum fehlen. Es soll hier nicht in Frage gestellt werden, daß der unvermeidliche Strukturwandel sozial abgepuffert werden sollte und daß die notwendigen Preissenkungen ohne eine solche Abpufferung in der Bundesrepublik kaum durchgesetzt werden können. Die heute eingesetzten Instrumente sind hierfür jedoch kaum geeignet. Eine Bündelung der Mittel, die gegenwärtig zum großen Teil weder ökonomisch noch sozialpolitisch sinnvoll verwendet werden, in gezielten Programmen, die den Strukturwandel fördern und abpuffern, erscheint dringend notwendig. Hier wäre z. B. zu denken an personen-gebundene direkte Einkommensübertragungen.

Hinsichtlich des Flächen- und Viehbestandes spezialisierter landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Höhe des Betriebseinkommens befindet sich die Bundesrepublik deutlich unter den "Schlußlichtern" der EG (Agrarberichte 1986 und 1987). Bei der Maschinenausstattung liegt sie jedoch weit an der Spitze. Dies findet seine Parallele in der deutschen Förderpolitik. Vom "Kostenoptimum pro AK" sind auch spezialisierte Betriebe in aller Regel sehr weit entfernt (Tabelle 2). Die unumgängliche Anpassung der EG-Preispolitik an die Marktbedingungen wird den Landwirten der meisten anderen EG-Länder deshalb vermutlich weniger Schwierigkeiten bereiten als den deutschen; die zunehmenden Schwierigkeiten der Bundesrepublik bei den EG-Preisverhandlungen sind ein deutliches Zeichen dafür.

Tabelle 2: Kostenoptimum pro AK und tatsächliche Faktorausstattung pro AK in verschiedenen Betriebsgruppen der BRD

	Kosten- optimum pro AK ¹⁾		Durchschnittlicher Bestand pro AK ²⁾		
			StBE 30 000	30 000 50 000	StBE 50 000
Ackerland (ha/AK)	60	in Marktfruchtetr.	16,38	20,33	30,22
Milchkühe (St/AK)	60	in Futterbaubetr.	9,37	13,82	20,32
Zuchtsauen (St/AK)	100	in Veredlungsbetr.	25,90	39,10	36,20
Mastschweine (St/AK)	1 000	in Veredlungsbetr.	102,60	163,10	437,20

Quelle: 1) KAPPELMANN und GROSSKOPF (1985, S. 83)

2) Eigene Berechnungen mit Daten des Agrarberichts 1987

Die wünschenswerte breite öffentliche Diskussion der Frage, ob sich die Bundesrepublik eine mittelfristig nicht wettbewerbsfähige Betriebsgrößenstruktur, bei der die Landwirte immer mehr zu Staatsangestellten und immer weniger zu Unternehmern werden, leisten kann und will, ist nur schwer durchsetzbar. Der Erfolg der Landwirte bei der Durchsetzung ihrer gruppenspezifischen Interessen scheint nicht nur in einer geschickten Mobilisierung der Öffentlichkeit auf der Basis gesellschaftlich-politisch-ideologischer Ziel- und Wertvorstellungen (SCHMITT 1985) begründet zu sein, sondern ebenso in einem Mangel an Informationen dieser Öffentlichkeit über die tatsächlichen Kosten und Konsequenzen der unüberschaubar gewordenen Subventionspolitik. Eine offen geführte Diskussion darüber, ob es tatsächlich im Interesse des Gemeinwohls liegt, den letzten Endes unvermeidlichen Strukturwandel zu derart hohen Kosten zu bremsen, wird damit vermieden. Auf Grund der breiten Streuung und unterschiedlichen Etikettierung der Maßnahmen kann die gegenwärtige Subventionspolitik im Rahmen der ausgabenstärksten Maßnahmen nahezu unbemerkt von der Öffentlichkeit als Instrument der Strukturpolitik genutzt werden. Als Denkanstoß zur Erklärung der Motive dieser Förderpolitik, die für einen Ökonomen vielleicht nur schwer verständlich ist, mögen einige Sätze H. H. von ARNIMS dienen: "Ein Politiker, der auf die Erhaltung seiner Macht aus ist, scheint sich ... durchaus rational zu verhalten, wenn er das politische Wundermittel der Subventionsgewährung nach Kräften nutzt, um den Subventionsabbau aber einen großen Bogen macht ... Diese Gegebenheiten erklären manches, zum Beispiel den Umstand, daß der eigentliche Zweck einer Subvention in aller Regel nicht genannt, sondern sorgfältig verborgen und fast wie ein Amtsgeheimnis gehütet wird ... Der Grund ist folgender: Die offene Nennung rein machtpolitischer Ziele (die Bauern bei Laune halten, es mit den Arbeitgebern nicht verderben etc.) fände in der Öffentlichkeit kein Verständnis ... Klarheit über den Zweck würde die Subvention überprüfbar machen." (v. ARNIM 1987, S. 86 f.)

Ein Festhalten an der proklamierten Politik eines "Einkommensausgleichs" für unbefriedigende EG-Preise in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung trägt bei zum Entstehen einer Spirale aus nationalen Subventionen, dadurch geförderter Überschußproduktion und notwendigen Preissenkungen, die wiederum neue Zuwendungen zum Ausgleich der dadurch bedingten Einkommensverluste notwendig machen. Am Ende werden weitere Quotierungen dann für unumgänglich gehalten. Die aufgewendeten Mittel sollten stattdessen gezielt zur Unterstützung und wirklichen sozialen Abpufferung eines Strukturwandels hin zu wettbewerbsfähigen und auch unter Marktbedingungen existenzfähigen Betrieben eingesetzt werden.

Fußnoten

- 1) Faktorsubventionen seien in diesem Zusammenhang definiert als Beihilfen, deren Gewährung unmittelbar von der nach bestimmten Kriterien festgelegten Verwendungsart eines Produktionsfaktors abhängt.
- 2) In der GRV können sich auch selbständige Unternehmer versichern; sie machen zum großen Teil von dieser Möglichkeit Gebrauch.
- 3) Urteil v. 16.11.62; Rdschrb. AH 163 v. 12.2.1963. - Zit. nach NOELL 1974.
- 4) Eigene Berechnungen nach Angaben des Agrarberichts 1987.
- 5) Der Berechnung wurde ein bundesdurchschnittlicher Hebsatz von 314 % zugrunde gelegt.

Literatur

Agra-Europe 4/1986: "Agrarpolitische Bilanz der Bundesregierung", Dokumentation.

ARNIM, H. H. von (1987): Subventionen. Von den Schwierigkeiten der Subventionskontrolle. "Finanzarchiv", S. 81-97.

Bundesregierung (Hrsg.): Agrarberichte, versch. Jgg.

Bundesregierung (Hrsg.) (1975): Rahmenplan zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum von 1975 bis 1978. BT Drucksache 7/3563, Bonn.

Deutscher Bundestag (1972): Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (9.6.1972) zur Drucksache VI/3506, S. 2.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ref. 516: Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Versch. Jgg.

GEBAUER, R. H. (1985): Agrarstruktur, Agrarpolitik und die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". "Agrarwirtschaft", 34, S. 37-45.

GEBAUER, R. H. und G. SCHMITT (1987): Der Agrarbericht 1987 der Bundesregierung: Konzeptions- und Ratlosigkeit. "Agrarwirtschaft", S. 137-145.

HAGEDORN, K. (1982): Agrarsozialpolitik in der BRD. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft. Berlin.

HENZE, A. (1987): Agrarpolitische Konsequenzen aus Faktoreinsatz und Faktor-entlohnung in der Landwirtschaft der BR Deutschland. "Agrarwirtschaft", S. 201-205.

KAPPELMANN, K.-H. und W. GROSSKOPF (1985): Zusammenhang zwischen agrarpolitischen Maßnahmen und Beschäftigungsniveau in der Bundesrepublik Deutschland - Eine gesamtwirtschaftliche Bewertung. Frankfurt.

- KNERR, B. (1981): Mindesteinkommenssicherung und Sozialhilfe für die landwirtschaftliche Bevölkerung. Kiel.
- KNERR, B. (1985): Die intrasektorale Verteilung direkter staatlicher Transferzahlungen an den Agrarsektor in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel.
- KOESTER, U. und E.-A. NUPPENAU (1987): Die Einkommenseffizienz staatlicher Ausgaben für die Landwirtschaft. "Wirtschaftsdienst", 68, S. 68-75.
- NOELL, K. (1974): Sozialrechtliche Maßnahmen zur Strukturverbesserung. Berlin.
- SCHMITT, G. (1985): Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und ökonomische Theorie der Agrarpolitik. "Agrarwirtschaft", S. 10-19.
- SCHMITT, G. (1987): Zur "Einkommenseffizienz" von Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft. "Agrarwirtschaft", S. 212-218.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachs. 3, Reihe 2.1.6., Besitzverhältnisse in den landwirtschaftlichen Betrieben 1979.
- WEINSCHENCK, G. (1977): Vollerwerbslandwirtschaft und Investitionsförderung. "Agrarwirtschaft", S. 227-237.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1979): Agrarsozialpolitik - Situation und Reformvorschläge. Schriftenreihe des BML, Reihe A, Heft 223, Münster-Hiltrup.