

Der Bund kürzt Gelder im Agrarbereich

Sparmaßnahmen bei Krankenversicherung, Umsatzsteuergesetz und Agrardiesel

von Ulrich Jasper

Starke Einschnitte für Bauern und Bäuerinnen sind die Folge der Haushaltsbeschlüsse des Bundes für 2004 und die darauf folgenden Jahre: Der Bund reduziert seine Zuschüsse zur Krankenversicherung der landwirtschaftlichen Altenteiler. Die Lücke müssen die aktiven und beitragszahlenden Landwirte füllen. Die Steuererstattung für Agrardiesel wird insgesamt um zwei Drittel gesenkt. Änderungen der Umsatzsteuer führen vor allem zu mehr Bürokratie für rund 200.000 Betriebe, obwohl die Mehreinnahmen des Bundes zweifelhaft sind.

Der Schuldenberg des Bundes ist groß, so viel steht fest. Wie groß genau er ist, dazu gab es im abgelaufenen Jahr zeitweise wöchentlich neue Zahlen. Keine ganze Woche nachdem der Bundestag das Haushaltsbegleitgesetz für das Jahr 2004 verabschiedet hatte, verkündete Finanzminister Hans Eichel schließlich, dass die Bundesrepublik Deutschland mit einer Neuverschuldung in Höhe von 43,4 Milliarden Euro im Jahr 2003 so viele neue Kredite aufnehmen muss wie nie zuvor. Die akuten und drohenden Haushaltslöcher in den öffentlichen Kassen sowie die Vorschläge zum Stopfen der Löcher prägten die innenpolitischen Debatten.

Abseits der „Talkrunden“ und Leitartikel wurden auch für die Landwirtschaft Kürzungen verabschiedet, die alle bisher vollzogenen Streichungen übertreffen. Teil des Haushaltsbegleitgesetzes, das der Bundestag am 17. Oktober 2003 mit den Stimmen von SPD und Grünen beschlossen hat, sind Änderungen an folgenden Gesetzen: Zweites Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte, Umsatzsteuergesetz, Mineralölsteuergesetz. Alle Änderungen bedeuten finanzielle Belastungen für Bauern und Bäuerinnen.

Bund kürzt 630 Millionen Euro in 2004

Rund 630 Millionen Euro Zuschüsse bzw. Steuererleichterungen sollen die Bauern und Bäuerinnen sowie die Landwirtschaftlichen Krankenkassen (LKK) im Jahr 2004 weniger vom Bund erhalten als im Jahr 2003 (Tab. 1). Allein im Bereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

(BMVEL) muss die Landwirtschaft Einsparungen in Höhe von rund 405 Millionen Euro verkraften (1), was über sieben Prozent dieses Einzelplans ausmacht. Zusätzlich verspricht sich der Bundesfinanzminister rund 140 Millionen Euro aus Änderungen bei der Umsatzsteuer für die Land- und Forstwirtschaft, wozu sich noch gut 130 Millionen Euro an veranschlagten Steuermeinnahmen zugunsten der Bundesländer addieren. Ab dem Jahr 2005 kommt eine Kürzung um ca. 280 Millionen Euro von der teilweisen Rückerstattung der für Agrardiesel gezahlten Mineralölsteuer hinzu, was einer Kürzung dieser Steuererstattung um zwei Drittel entspricht (Tab. 1). Allerdings hat bei Redaktionsschluss der Bundesrat noch nicht sein Votum zu den Beschlüssen des Bundestages abgegeben, so dass sich noch Änderungen ergeben können, beim jetzigen Stand der Diskussion jedoch höchstens bei der Umsatzsteuer.

Einschnitte bei der Krankenversicherung

Die größte Einsparung für den Bund ergibt sich im Jahr 2004 aus Einschnitten beim Zuschuss des Bundes zur Landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV). Dass der landwirtschaftliche Sozialbereich im Haushalt des BMVEL untergebracht ist, ist eine Besonderheit dieses Wirtschaftszweiges. Insgesamt machen die Zuschüsse des Bundes zu den verschiedenen eigenständigen landwirtschaftlichen Sozialversicherungen 73 Prozent des BMVEL-Haushaltes aus. Wenn der Bundesfinanzminister beim BMVEL zugreift, liegt es nahe, dass der Sozialbereich betroffen ist.

Tab. 1: Kürzungen im Agrarbereich laut Haushaltsbegleitgesetz 2004

Kürzungen im Bereich ... für das Jahr ... gegenüber Plan 2003	2004 Mill. Euro	2005 Mill. Euro	Veränderung in Prozent zwischen den Jahren ...
Einzelplan 10 (BMVEL; Mittelansatz für 2003: 5,6 Mrd. Euro)			- 7,4 04 zu 03
• Leistungskürzung in LKV* durch die Gesundheitsreform (nach Schmidt/Seehofer)	85	135	- 11 05 zu 03
• Reduzierung Defizithaftung Altenteiler der LKV	72	104	- 8 05 zu 03
• Abbau LKK-Vermögen zugunsten Bund in 2004	120	0	- 11 04 zu 03
• Globale Minderausgabe	102	50	
• Zweckvermögen Postbank, Abführung an Bundeshaushalt	80	0	
• kleinere Positionen	26		
Zwischensumme EP 10	485	289	
Einzelplan 08 (BMF)			
• Kürzungen beim Branntweinmonopol	11	11	
Steuermehreinnahmen			
• Abbau Rückerstattung beim Agrardiesel	0	282	- 67 05 zu 03
• Absenkung Umsatzsteuer- Pauschalierung von 9 auf 7 Prozent	gesamt 102 davon Bund 52	120 61	
• Beschränkung USt-Pauschalierung auf § 13a-Betriebe	gesamt 170 davon Bund 86	200 102	
Zwischensumme Steuern	gesamt 272 davon Bund 138	602 445	
Gesamtkürzung Agrarbereich	gesamt 768 davon Bund 634	902 745	

* LKV = Landwirtschaftliche Krankenversicherung

Während die Sparpakete der letzten Legislaturperiode vor allem bei den Zuschüssen zur Landwirtschaftlichen Alterskasse und zur Unfallversicherung der Landwirte zulangten, soll es nun die Krankenversicherung treffen. Der Bund übernimmt hier *bisher 100 Prozent* der Ausgaben, die die landwirtschaftlichen Krankenkassen für die heute 346.680 Altenteiler (landwirtschaftliche „Rentner“) tätigen, sofern diese Ausgaben nicht durch die – in der Summe geringen – Beiträge der Altenteiler selbst gedeckt sind (so genannte *Defizithaftung*). So übernahm der Bund im Jahr 2002 von den Ge-

samtausgaben der Landwirtschaftlichen Krankenkassen in Höhe von 2.097 Millionen Euro 1.285 Millionen Euro. Die rund 210.000 aktiven Landwirte trugen 670 Millionen Euro an Beiträgen bei.

Das Bundeskabinett beschloss nun am 13. August 2003, diese Defizithaftung des Bundes von heute 100 Prozent auf 85 Prozent ab dem Jahr 2004 zu reduzieren. Nach Berechnungen des Bundesverbandes der landwirtschaftlichen Krankenkassen hätten sich die Beiträge der beitragszahlenden Landwirte (vor allem Haupterwerbsbetriebe) im Durchschnitt um rund 32 Prozent

erhöht. Hinter dieser Beitragserhöhung hätte sich allerdings auf Ebene der zehn regionalen Krankenkassen eine Spanne von plus 0,5 Prozent (LKK Sachsen) bis zu fast plus 50 Prozent (LKK Rheinland-Pfalz) verborgen. Besonders betroffen gewesen wären Regionen mit vielen Altenteilern im Verhältnis zu aktiven Landwirten, also Regionen mit einer kleinstrukturierten Landwirtschaft und einem starken Strukturwandel in den letzten Jahren. Ein System des Lasten- oder Strukturausgleichs, wie es ihn zwischen den verschiedenen allgemeinen gesetzlichen Krankenkassen gibt, fehlt in der Landwirtschaft. Folglich führt die unterschiedliche Betroffenheit der einzelnen Regionen zu einem Auseinanderdriften der Beitragshöhen zwischen Betrieben gleicher Beitragsklassen in unterschiedlichen Regionen, und das bei gleichen Leistungsprofilen – ein auch verfassungsrechtlich problematischer Zustand.

Auf einzelbetrieblicher Ebene wäre sogar mit Verdopplungen der Beiträge vor allem in den mittleren Beitragsklassen in diesen Regionen zu rechnen gewesen. Denn realistischerweise ist nicht davon auszugehen, dass ein Anheben der Beiträge der oberen Beitragsklassen deutlich über den Vergleichsbeitrag der allgemeinen Ortskrankenkasse durchsetzbar wäre. Zudem ist die Zahl der Beitragszahler in diesen oberen Klassen zu gering, um auf diese Weise ausreichend zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Die Hauptlast aus einer Reduzierung der Bundeszuschüsse tragen somit die unteren und mittleren Beitragsklassen.

All das hat dazu geführt, dass die landwirtschaftlichen Organisationen stark gegen die Pläne der Bundesregierung protestiert und auf die Bundestagsabgeordneten sowie das BMVEL eingewirkt haben, um die Kabinettspläne doch noch zu ändern. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) etwa hat in ihrer Stellungnahme davor gewarnt, dass die erwarteten „erheblichen Mehrbelastungen der landwirtschaftlichen Betriebe den Strukturwandel in der Landwirt-

schaft erheblich verschärfen (würden). Ohnehin haben die Betriebe derzeit mit anhaltenden Niedrigstpreisen in wichtigen Märkten (Milch, Schweine) zu kämpfen. Ein verstärkter Strukturwandel würde nicht nur einen Verlust an Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft bedeuten, sondern auch den sozialen wie den ökologischen Zielen der Neuorientierung der Agrarpolitik („Agrarwende“) zuwiderlaufen“, so die AbL.

Der Protest hat sich gelohnt, zumindest für den Bereich der Krankenversicherung. Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben in enger Absprache mit dem BMVEL noch erhebliche Änderungen am ursprünglichen Gesetzentwurf vorgenommen: Der Bund senkt seinen Anteil zur Deckung des Defizits der landwirtschaftlichen Krankenkassen (LKK) nicht von 100 Prozent auf 85 Prozent, sondern auf 95 Prozent im Jahr 2004 und auf 93 Prozent ab dem Jahr 2005.

Statt 218 Millionen Euro aus einem Abbau der Defizithaftung um 15 Prozent spart der Bund durch diesen „sanfteren“ Abbau nunmehr 72 Millionen Euro im Jahr 2004. Damit werden die Beiträge der Bauern zu ihrer LKK weit weniger stark steigen müssen als nach dem Kabinettsentwurf zu befürchten war. Statt 32 Prozent wird nun eine Beitragssteigerung im bundesweiten Durchschnitt um knapp fünf Prozent erwartet. Es bleibt allerdings dabei, dass die Kassen unterschiedlich stark belastet sein werden, auch wenn die Spanne geringer ausfällt.

Was der Bund bei der Defizithaftung nicht einspart, holt er sich nun an anderen Stellen, um die gleiche Einsparsumme zu erzielen. Im Jahr 2004 ist das vor allem der Rückgriff auf einmalig 120 Millionen aus den bestehenden Rücklagen der landwirtschaftlichen Krankenkassen. Ab dem Jahr 2005 ist das ein stärkerer Einschnitt bei der Mineralölsteuer-Rückerstattung für Agrardiesel.

Kürzung beim Agrardiesel

Der erwähnte Kabinettsbeschluss vom August 2003 sah schon eine Einsparung des Bundes bei der teilweisen Rückerstattung der Mineralölsteuer vor, die land- und forstwirtschaftliche Betriebe für ihren Agrardiesel bezahlen. Und zwar sollte die Erstattung auf höchstens 10.000 Liter pro Betrieb und Jahr begrenzt werden (Obergrenze). Der Bund erhoffte sich davon 157 Millionen Euro, die er weniger erstatten muss. Da die Agrardiesel-Rückerstattung jeweils rückwirkend für das vorhergehende Jahr gezahlt wird, wird ein Beschluss zur Änderung für das Jahr 2004 erst im Jahr 2005 haushaltswirksam.

Weil aufgrund der geringeren Einschnitte bei den Krankenkassen ab dem Jahr 2005 eine erhebliche Lücke an Einsparungen für den Bund klaffte, andererseits die

Tab. 2: Änderungen beim Agrardiesel ab 2005

Agrardiesel	
Steuersatz und Erstattung	
Mineralölsteuer	47,04 Ct/l
Erstattung	- 21,48 Ct/l
verbleibt	= 25,56 Ct/l
Neue Grenzen der Erstattung	
(ab Antrag in 2005 für 2004)	
• Erstattung für max. 10.000 l (Obergrenze)	
• 350 Euro nicht ausgezahlt (Selbstbehalt)	
• Erstattung erst ab 50 Euro (Bagatellgrenze)	

Agrardiesel-Rückerstattung einen großen Einzelposten ausmacht, kam in Berlin der Vorschlag auf, über die Einführung der Obergrenze hinaus beim Agrardiesel zu sparen.

Beschlossen wurde schließlich zusätzlich zur Obergrenze ein so genannter „Selbstbehalt“ von 350 Euro pro Betrieb, das heißt ab 2005 werden von der beantragten Rückerstattung 350 Euro nicht ausgezahlt (Tab. 2). Ein Beispiel: Ein Betrieb mit einem Jahresverbrauch von 5.000 Litern Agrardiesel (45 ha bei circa 110 l/ha) bekommt dann nicht mehr 1.000 Euro von seinen 2.350 Euro gezahlten Mineralölsteuern erstattet, sondern nur noch 650 Euro. Ein Betrieb, der 1.850 Liter verbraucht, bekommt dann statt heute 397 Euro keine Erstattung mehr. Denn nach Abzug des Selbstbehalts von 350 Euro bleibt ein Betrag, der geringer ist als die Bagatellgrenze von 50 Euro, bis zu der nicht gezahlt wird.

Die SPD-Bundestagsfraktion favorisierte bis zuletzt statt der Obergrenze eine lineare Kürzung der Agrardiesel-Erstattung. Im Vergleich mit der beschlossenen Variante wäre eine lineare Lösung für die Betriebe vorteilhaft, die weniger als 2.432 Liter Agrardiesel im Jahr verbrauchen, sowie für die Betriebe mit mehr als 25.360 Litern Jahresverbrauch. Die Betriebe zwischen diesen Verbrauchszahlen fahren mit der jetzigen Lösung günstiger. Aber alle Betriebe verlieren gegenüber der heutigen Erstattung in Höhe von 21,48 Cent/Liter (Abb. 1).

Bei einem durchschnittlichen Agrardiesel-Verbrauch in Deutschland von rund 110 Litern pro Hektar Nutz-

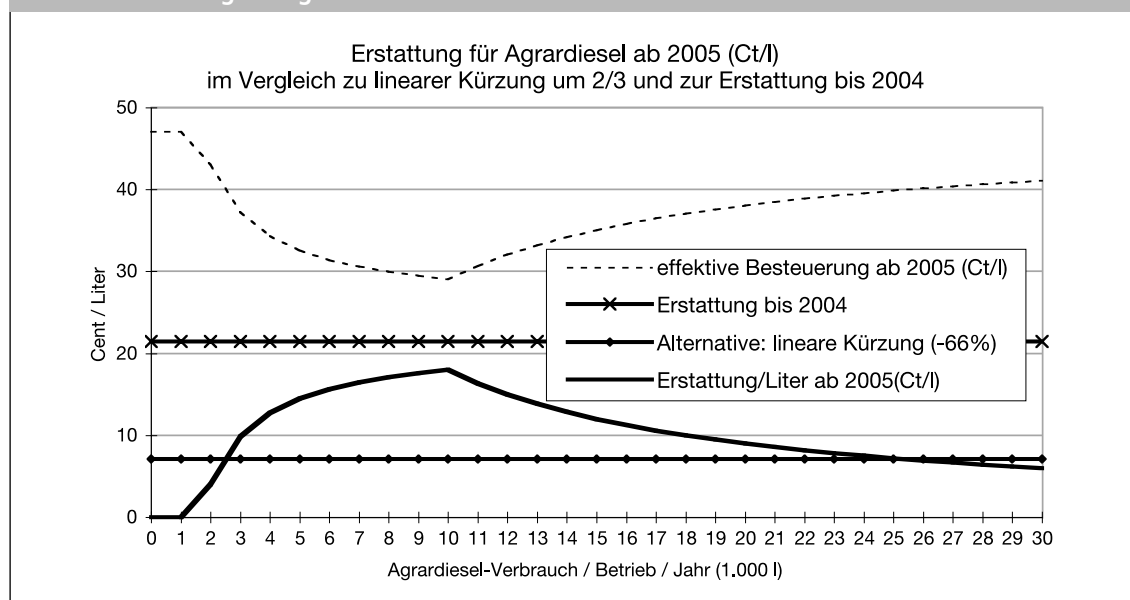
fläche bedeutet die Kombination von Selbstbehalt und Bagatellgrenze (400 Euro), dass Betriebe mit weniger als 17 Hektar von der Agrardiesel-Rückerstattung ganz ausgeschlossen werden. Die Agrarstatistik weist für Deutschland im Jahr 2001 knapp 230.000 landwirtschaftliche Betriebe mit bis zu 20 Hektar aus. Daran wird deutlich, wie viele Betriebe durch die beschlossene Gesetzesänderung von der Agrardiesel-Rückerstattung in Zukunft ganz ausgeschlossen sein werden!

Im Vergleich dazu führt die Obergrenze nicht zu einem völligen Ausschluss, sondern zu einem Absenken der Erstattung. Bezüglich des absoluten Euro-Betrages sind dagegen die Verluste pro Betrieb in den flächenstarken Betrieben größer als in den kleinen Betrieben. – Es kommt eben immer auf die Wahl des Bezugspunktes an.

Eingriff bei der Umsatzsteuer-Pauschalierung

Der dritte große Posten des beschlossenen Sparpakets umfasst die Einschränkungen der Umsatzsteuer-Pauschalierung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Diese Pauschalierung nach § 24 Umsatzsteuergesetz (UStG) ist vor allem eine Vereinfachung des Verfahrens zur Umsatzbesteuerung (Mehrwertsteuer). Denn diese Pauschalierung legt fest, dass pauschalierende Betriebe auf alle Verkäufe von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen neun Prozent Umsatzsteuer erheben (statt

Abb. 1: Erstattung für Agrardiesel ab 2005



Legende: Die Schnittpunkte der beiden unteren Linien geben die oben genannten Zahlen des Vergleichs wieder. Zusätzlich eingetragen ist die heutige Erstattung sowie – gestrichelt – die effektive Besteuerung für Agrardiesel, die sich aus der Differenz von Mineralölsteuer minus Erstattung ab 2005 ergibt.

sieben Prozent Regelsteuersatz für diese Produkte). Im Gegenzug dürfen diese Betriebe – im Unterschied zu nicht pauschalierenden Betrieben – die Mehrwertsteuer, die sie selbst für Einkäufe zahlen (bei Maschinen z. B. 16 Prozent), nicht als Vorsteuer beim Finanzamt geltend machen.

Bis 1999 lag die Vorsteuerpauschale nach § 24 UStG bei zehn Prozent, dann ist sie auf neun Prozent gesenkt worden, was bereits ein Verlust der pauschalierenden Betriebe bedeutete. Nun sieht der Beschluss des Bundestages vom 17. Oktober 2003 vor, dass die Vorsteuerpauschale nochmals gesenkt werden soll, und zwar auf den Regelsteuersatz von sieben Prozent. Das allein wäre schon eine weitere Belastung der rund 200.000 zur Zeit pauschalierenden Betriebe (circa die Hälfte aller Betriebe). Doch beschlossen hat der Bundestag zudem, dass die Möglichkeit zu Umsatzsteuer-Pauschalierung nur noch jenen Betrieben zugestanden wird, die nicht buchführungspflichtig sind, das heißt die ihren Gewinn nach § 13a Einkommensteuergesetz ermitteln lassen. Das können aufgrund der in den letzten Jahren erfolgten Restriktionen aber nur noch wenige Tausend Betriebe sein.

Das Bundesfinanzministerium erwartet von beiden Maßnahmen ab dem Jahr 2005 Mehreinnahmen für Bund und Länder in Höhe von zusammen jährlich 320 Millionen Euro, wobei 200 Millionen auf die Einschränkung der Pauschalierung auf § 13a-Betriebe sowie 120 Millionen Euro auf das Absenken der Pauschale von neun Prozent auf sieben Prozent entfallen sollen.

Aus Sicht der bäuerlichen Betriebe ist eine Rücknahme der geplanten Änderungen zu fordern. Denn ansonsten kommt auf die allermeisten der 200.000 bisher pauschalierenden Betriebe ein Mehr an Ausgaben für Buchungs- beziehungsweise Steuerberatungsbüros zu, was dem von der Bundesregierung ausgegebenen Ziel der „Entbürokratisierung“ widersprechen würde. Allgemein wird mit Mehrausgaben von 1.000 Euro pro Betrieb gerechnet.

Doch es gibt auch erheblichen Zweifel daran, ob es wirklich zu den Mehreinnahmen der öffentlichen Hand kommen wird. Denn zum einen kämen auf die Finanzämter rund 200.000 zusätzliche Anträge auf Vorsteuer-Erstattung zu, deren Bearbeitung Personal benötigt. Zum anderen wird im BMVEL davon ausgegangen, dass schon bei einer Vorsteuerpauschale von neun Prozent ein Unterausgleich zu Lasten der landwirtschaftlichen Betriebe besteht (die Betriebe zahlen im Schnitt nicht neun Prozent, sondern 9,6 Prozent Vorsteuern, dürfen aber nur neun Prozent an ihre Abnehmer weiterrei-

chen). Das heißt die Betriebe würden bei Wegfall der Pauschalierung mehr Vorsteuern beim Finanzamt geltend machen, als sie heute von ihren Abnehmern einbehalten. Ein weiterer Teil der erwarteten Mehreinnahmen von Bund und Ländern würde aufgezehrt. Es bleibt also die Frage, warum eine unbürokratische Regelung abgeschafft werden soll, obwohl der finanzielle Nutzen für Bund und Länder äußerst fragwürdig ist.

Doch das Bundesfinanzministerium hält an den erhofften Mehreinnahmen fest; es braucht sie, denn sie gelten als (kleiner) Teil der Gegenfinanzierung für das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform vom Jahr 2005 auf das Jahr 2004, wobei die Landwirtschaft laut Berechnungen des BMVEL lediglich mit einer Entlastung durch diese letzte Steuerreformstufe in Höhe von 45 Millionen Euro rechnen kann.

Weil im Herbst 2003 die Haltung des Bundesrates zum Vorziehen und zur Finanzierung dieses Vorziehens der letzten Steuerreformstufe noch nicht feststeht und ein Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat wahrscheinlich ist (Anfang November wurde der Vermittlungsausschuss angerufen; d. Red.), kann zum Redaktionsschluss noch nicht gesagt werden, ob es bei den geplanten Einschnitten der Pauschalierung bleibt oder ob noch Korrekturen vorgenommen werden. Da aber die Unionsparteien darauf pochen, die Gegenfinanzierung der Steuerreform weniger über Schulden und mehr über weitere Sparmaßnahmen zu erreichen, ist offen, ob es am Ende für die Landwirtschaft Ent- oder weitere Belastungen geben wird.

Anmerkung

(1) Hier sind 80 Millionen an Einnahmen des BMVEL aus Zweckvermögen, das die Postbank verwaltet, nicht mitgerechnet (die in Tab. 1 der Vollständigkeit halber enthalten sind).

Autor

Ulrich Jasper ist Stellv. Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. – Abl.

Abl-Bundesgeschäftsstelle
Bahnhofstr. 31
59065 Hamm/Westf.
Telefon: 02381/9053170
Fax: 02381/492221
E-Mail: jasper@abl-ev.de

