

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur steuerlichen Abgrenzung der landwirtschaftlichen von der gewerblichen Tierhaltung (§ 51 Abs. 1 des Bewertungsgesetzes — BewG)

I. Prüfungsauftrag

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 27. Juni 1984 zu dem von ihm verabschiedeten Ersten Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes den nachstehenden Entschließungsantrag (Drucksache 10/1643) angenommen:

Die Bundesregierung wird ersucht zu prüfen, inwieweit die Vieheinheitenstaffeln in § 51 Bewertungsgesetz noch den Erfordernissen einer gesunden, dem Grundsatz der bäuerlichen Familienbetriebe entsprechenden Landwirtschaft Rechnung tragen, und gegebenenfalls zum schnellstmöglichen Termin Änderungsvorschläge vorzulegen.

Der Prüfungsauftrag geht auf eine Überlegung im Gesetzgebungsverfahren zurück, mit Hilfe einer Sonderregelung für Mastschweine und Geflügel den Begriff der landwirtschaftlichen Umsätze zu erweitern und gewerbliche Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe unter bestimmten Voraussetzungen am Einkommensausgleich über die Umsatzsteuer zu beteiligen. Dieser Gedanke wurde nicht weiter verfolgt. Zum Schutze der bäuerlichen Veredlungswirtschaft und zur Verhinderung einer weiteren Ausdehnung gewerblicher Massentierhaltungen wurde eine Obergrenze von 330 Vieheinheiten (VE) eingeführt.

II. Prüfung

Vorangestellt wird eine Erläuterung der steuerlichen Abgrenzung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung nach geltendem

Recht. Es folgt ein Überblick über Gliederung und Gewichtung der Tierhaltungen auf der Grundlage der Viehzählungsergebnisse 1983. Nach kritischer Würdigung der geltenden Grenzen landwirtschaftlicher Tierhaltung unter den Aspekten des agrarpolitischen Leitbilds vom bäuerlichen Familienbetrieb und des Umweltschutzes werden Änderungsmöglichkeiten der Vieheinheitenstaffeln vorgestellt und hinsichtlich der Zahl der begünstigten Betriebe untersucht. Schließlich wird die Frage möglicher Produktionsanreize und Marktstörungen beleuchtet.

Die Abgrenzung der gewerblichen von der landwirtschaftlichen Tierhaltung beruht auf der Vorschrift des § 51 Abs. 1 BewG¹⁾. Sie ist in Abhängigkeit von der Größe der selbstbewirtschafteten landwirtschaftlich genutzten Fläche wie folgt gestaffelt:

Tierbestände²⁾ gehören zur landwirtschaftlichen Nutzung, wenn

¹⁾ Die Regelung ist in § 13 Abs. 1 EStG übernommen worden. Sie dient zugleich der umsatzsteuerlichen Abgrenzung landwirtschaftlicher Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe nach § 24 Abs. 2 Nr. 1 UStG, die wiederum über den Kürzungsanspruch nach § 24a UStG entscheidet. Der Einkommensausgleich über den Kürzungsanspruch wird allerdings ab 1. Juli 1985 nur gewährt, wenn im Wirtschaftsjahr nicht mehr als 330 VE erzeugt oder gehalten werden.

²⁾ Tierbestände werden nach dem Futterbedarf mit Hilfe eines Schlüssels in VE umgerechnet. Der geltende Umrechnungsschlüssel beruht auf den Futterbedarfsnormen zur Hauptfeststellung 1964 und schließt auch den damaligen Stand der Tierhaltungstechnik und der Züchtung ein.

für die ersten 20 Hektar nicht mehr als 10 VE, für die nächsten 10 Hektar nicht mehr als 7 VE, für die nächsten 10 Hektar nicht mehr als 3 VE und für die weitere Fläche nicht mehr als 1,5 VE je Hektar im Wirtschaftsjahr erzeugt oder gehalten werden.

Ende 1983 waren im Bundesgebiet *landwirtschaftliche Tierhaltungen* in rd. 8 von 10 landwirtschaftlichen Betrieben über 1 Hektar anzutreffen. In der Betriebsgrößenklasse von 5 bis 30 Hektar waren es mehr als 93 v.H. Über den Umfang der Tierhaltung in den Betrieben gibt die Agrarstatistik nur allgemeine Auskünfte. Sie zählt rd. 50 000 Betriebe über 2 Hektar zur Betriebsform „Veredlung“. Diese Zahl wird durch Angaben der Länderfinanzverwaltungen über insgesamt rd. 52 000 Fälle mit Zuschlägen nach § 41 BewG wegen verstärkter Tierhaltung gestützt. Der Viehbesatz dieser Betriebe beträgt im Mittel 4 VE je Hektar und liegt deutlich unterhalb der Grenze des § 51 BewG. Dies zeigt, daß die nach geltendem Recht bestehenden Möglichkeiten der landwirtschaftlichen Tierhaltung bei weitem nicht voll ausgeschöpft werden.

Gewerbliche Tierhaltungen — hierbei handelt es sich überwiegend um Betriebe mit ungenügender oder fehlender eigener Futterflächengrundlage — orientieren sich vornehmlich an den Erfordernissen einer kostengünstigen Massentierhaltung. Dies führt in der Regel zu Bestandsgrößen, die den Rahmen landwirtschaftlicher Tierhaltungsbetriebe weit übersteigen.

Nach den Ergebnissen der Dezemberzählung 1982 lassen sich rd. 4 300 Tierbestände ausgliedern, die die Grenze zur gewerblichen Tierhaltung überschreiten. Von diesen Betrieben sind wiederum 3 500 Betriebe mit einer Fläche von weniger als 5 Hektar ausgestattet.

Der Marktanteil bestimmter Zweige der gewerblichen Tierhaltung ist bedeutend; er beträgt bei Schlachtgeflügel ca. 75 v.H. und bei Legehennen ca. 60 v.H.

In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Koalitionsfraktion (Drucksache 10/2043) hat die Bundesregierung zu den *Perspektiven des bäuerlichen Familienbetriebs* u. a. folgendes festgestellt:

- Der bäuerliche Familienbetrieb steht im Mittelpunkt der Agrarpolitik der Bundesregierung.
- Er garantiert die soziale Sicherung der landwirtschaftlichen Bevölkerung.
- Er ist für die Ernährungssicherung und für die Landschaftspflege unverzichtbar.
- Auf dem Gebiet der Tierhaltung ist der bäuerliche Familienbetrieb durch eine enge Bindung des Tierbestands an den Boden und durch die Bewirtschaftung mit familieneigenen Arbeitskräften gekennzeichnet.

Die Bundesregierung hält es für erforderlich, bäuerlichen Betrieben, die eine umweltbewußte Agrarproduktion betreiben, ihren Anteil an der Erzeugung tierischer Produkte und deren Vermarktung zu erhalten. Sie will damit einer weiteren Konzentration bodenunabhängiger Tierhaltung insbesondere in gewerblichen Betrieben entgegenwirken. Durch den Ausschluß gewerblicher Tierhaltungsbetriebe und landwirtschaftlicher Großbetriebe von dem Einkommensausgleich über den Umsatzsteuerkürzungsanspruch nach § 24a UStG wurden hierzu deutliche Signale gesetzt.

Ein aktueller *Belastungsvergleich landwirtschaftlicher Tierhaltungen mit gewerblichen Tierhaltungen*

Gewerbliche Tierhaltung in Betrieben von ... bis ... ha LF

Tierart	0 Ar	0,01 bis 1	1 bis 2	2 bis 5	5 bis 10	10 bis 15	15 bis 20	20 bis 30	30 bis 50	50 bis 100	> 100	insgesamt
Mastschweine ¹⁾	1 187	669	178	169	107	34	29	79	66	102	49	2 669
Legehennen ²⁾ ..	612	361	93	69	63	24	23	40	13	10	10	1 318
Masthühner ³⁾ ..	147	25	14	12	25	10	3	9	13	5	6	269
Gesamt ...	1 946	1 055	285	250	195	68	55	128	92	117	65	4 256

¹⁾ mehr als 10 Mastplätze

²⁾ mehr als 100 Stallplätze

³⁾ mehr als 100 Mastplätze

Quelle: Viehhaltung der Betriebe 1983 (StBA)

ergibt bei den wichtigsten Steuerarten heute folgendes:

Steuerliche Vergünstigungen im Bereich der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft werden durch höhere Belastungen bei den einheitswertabhängigen Steuern und Abgaben weitgehend ausgeglichen, z. T. sogar überkompensiert. Erst der Einkommensausgleich über die Umsatzsteuer (§ 24 a UStG) bringt für die landwirtschaftliche Tierhaltung deutliche, wenn auch zeitlich befristete Wettbewerbsvorteile¹⁾.

Betrachtet man die geltenden Vorschriften zur Abgrenzung der landwirtschaftlichen von der gewerblichen Tierhaltung aus dem *Blickwinkel der Umweltbelastung*, so erlauben sie trotz Bindung an die selbstbewirtschaftete Fläche Bestandsgrößen, die eine unschädliche Abfallbeseitigung in Frage stellen können und daher umweltpolitisch bedenklich sind.

Am Beispiel eines 20-Hektar-Betriebs, der mit 10 VE je Hektar insgesamt 200 VE (das sind z. B. rd. 1 670 Mastschweine aus zugekauften schweren Ferkeln, 10 930 Legehennen aus zugekauften Junggehennen oder 153 850 leichte Masthähnchen) im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung erzeugen oder halten kann, wird folgendes deutlich:

- Die Futtererzeugungsmöglichkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen des Betriebs kann höchstens ein Drittel des Bedarfs decken. Zwei Drittel des Futterbedarfs müssen zugekauft werden.
- Nach den Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes, einer Gülleverordnung sowie eines Gülleerlasses je eines Bundeslandes liegt die Grenze für eine unschädliche Flüssigmistverwertung bei 3 Dungeinheiten²⁾ je Hektar oder 60 Dungeinheiten für den Beispielsbetrieb. Umgerechnet in VE macht diese Grenze, bezogen auf die steuerlichen Möglichkeiten landwirtschaftlicher Tierhaltung, je nach Tierart zwischen 35 und 65 v.H. aus³⁾.
- Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Haltung oder Aufzucht von Tieren bedarf ab einer Größe von 7 000 Legehennenplätzen oder

¹⁾ Der Umsatzsteuerkürzungsanspruch für landwirtschaftliche Umsätze beträgt nach § 24 a UStG 5 v.H. vom 1. Juli 1984 bis zum 31. Dezember 1988 und 3 v.H. vom 1. Januar 1989 bis zum 31. Dezember 1991.

²⁾ Eine Dungeinheit entspricht ... Tieren der folgenden Tierarten:

Rinder über zwei Jahre	1,5
Zuchtsauen mit Ferkeln (bis 20 kg)	3,0
Mastschweine (über 20 kg)	7,0
Legehennen	100,0
Masthühner	300,0

³⁾ Die Ausbringungsgrenzen nach dem Abfallbeseitigungsgesetz sind nicht wie beim Bewertungsgesetz an die regelmäßig selbstbewirtschaftete Fläche gebunden. Anders als beim Bewertungsgesetz wird nicht das Halten von Tieren, sondern das Ausbringen von tierischen Exkrementen begrenzt. Je Hektar selbstbewirtschafteter Fläche können mehr als drei Dungeinheiten gehalten werden, wenn die ordnungsgemäße Beseitigung überschüssiger Güllemengen z. B. durch Abnahmeverträge gewährleistet ist.

14 000 Mastgeflügelplätzen der Genehmigung nach der 4. Durchführungsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz. Umgerechnet in VE und bezogen auf den Beispielsbetrieb liegen auch diese Grenzen um mehr als ein Drittel unterhalb des § 51 Abs. 1 BewG.

- Zur Abrundung des Überblicks müssen auch die restriktiven Entschädigungsvorschriften nach dem Tierseuchengesetz erwähnt werden, die bei Anlagen zur Haltung von mehr als 1 250 Schweinen, 20 000 Legehennen oder 30 000 Masthühnern Leistungskürzungen von 20 v.H. vorsehen. Diese Grenzen werden allerdings im Beispielsbetrieb selbst bei voller Ausschöpfung der landwirtschaftlichen Tierhaltungsmöglichkeiten nicht erreicht.

Auftragsgemäß wurden die *Auswirkungen geänderter Vieheinheitenstaffeln* untersucht. Dabei sollten die Grenzen landwirtschaftlicher Tierbestände bei kleinen und mittleren bäuerlichen Familienbetrieben erhöht und ggf. bei größeren Betrieben herabgesetzt werden. Im Blickpunkt standen vor allem solche Familienbetriebe, die nach Änderung der Grenzen vorhandene gewerbliche Tierbestände in landwirtschaftliche Tierbestände überführen können. Die Prüfung ergab folgendes:

- Eine kräftige Anhebung der Grenze für die ersten 10 Hektar von beispielsweise 10 auf 15 VE je Hektar unter Beibehaltung der übrigen Staffeln würde zu einer Ausweitung der landwirtschaftlichen Tierhaltungsmöglichkeiten um bis zu 50 VE je Betrieb führen. Das volle Ausmaß der Veränderung könnten jedoch nur Betriebe zwischen 10 und 33,3 Hektar nutzen. Oberhalb dieser Flächengröße würde bereits die Wirkung der 330-VE-Grenze des § 24 a UStG einsetzen. Sie hemmt den steuerlichen Anreiz zur Ausweitung der landwirtschaftlichen Tierhaltung mit zunehmender Betriebsgröße und wirkt ab 60 Hektar absolut.
- Der Ausschluß landwirtschaftlicher Tierzucht- und Tierhaltungsbetriebe von der umsatzsteuerlichen Begünstigung, deren Tierbestände die 330-VE-Obergrenze des § 24 a UStG übersteigen, erweist sich nach jüngsten Erfahrungen als ausreichend wirksam. Eine als flankierende Maßnahme zur Verhinderung der Konzentration der tierischen Veredlung in Betracht gezogene Absenkung der Tierbestandsstaffeln in den oberen Betriebsgrößenklassen ist derzeit nicht erforderlich.
- Eine anhand der Viehzählungsergebnisse vom Dezember 1983 vorgenommene Untersuchung derjenigen Fälle, die nach Bestandsgröße und Flächenausstattung gewerbliche Tierhaltung haben, führte zu dem Ergebnis, daß in der Betriebsgrößenspanne zwischen 5 und 50 Hektar nur rd. 340 Betriebe und in der engeren Spanne zwischen 10 und 30 Hektar nur rd. 180 Betriebe eine Ausweitung der landwirtschaftlichen Tierhaltungsmöglichkeiten durch Anhebung der Grenze von 10 auf 15 VE je Hektar ausnutzen könnten.

Nicht nur als Folge einer Erhöhung der Vieheinheitenstaffeln, sondern auch durch den umsatzsteuerlichen Einkommensausgleich muß in allen begünstigten — und nicht nur in den besonders förderungswürdigen — Betriebsgrößengruppen mit *Produktionsausweitungen* gerechnet werden, die zu *empfindlichen Marktstörungen* führen können.

Ausweitungen landwirtschaftlicher Tierhaltungsmöglichkeiten im unteren Betriebsgrößebereich könnten außerdem größere Betriebe dazu veranlassen, *Betriebsteilungen* vorzunehmen, um die ihnen bisher verschlossenen umsatzsteuerlichen Vergünstigungen für sich nutzbar zu machen. Die damit verbundenen Produktionsanreize wären mit den agrarpolitischen Zielen der Bundesregierung nicht zu vereinbaren.

Da eine Änderung der Abgrenzung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung auch über eine *Korrektur des Umrechnungsschlüssels von Tierbeständen in Vieheinheiten (Anlage 1 zum BewG)* erreicht werden kann, ist diese Möglichkeit zusätzlich untersucht worden. Der geltende Umrechnungsschlüssel beruht auf Futterbedarfsnormen zum Zeitpunkt der Hauptfeststellung 1964 und ist auch wegen des inzwischen weiterentwickelten Standards der Tierzucht, der modernisierten Haltings- und Fütterungstechnik und der verbesserten Stallhygiene heute zum Teil überholt. Das gilt insbesondere für die Schweinemast und die Geflügelhaltung. Wegen des Grundsatzes der Konstanz der Wertverhältnisse im Hauptfeststellungszeitraum

und der Vorschrift des § 51 Abs. 4 BewG kann der Umrechnungsschlüssel jedoch erst zu einem neuen Hauptfeststellungszeitpunkt den veränderten Verhältnissen angepaßt werden. Es gibt daher z. Z. keine Möglichkeit, durch Änderung des Umrechnungsschlüssels auf die Abgrenzung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung Einfluß zu nehmen.

III. Prüfungsergebnis

Die Bundesregierung stellt fest:

1. Die von ihr vertretene Leitlinie einer vom bäuerlichen Familienbetrieb getragenen Landwirtschaft, die Sorge um die wachsende Umweltbelastung, die auch von Massentierhaltungen ausgeht, und die Gefahr weiterer Produktionsanreize und Marktstörungen stehen einer Erhöhung der Vieheinheitenstaffeln in § 51 BewG entgegen.
2. Der befristete Einkommensausgleich über die Umsatzsteuer ist ein wirksames Instrument, der weiteren Verdrängung der bodengebundenen tierischen Veredlung durch gewerbliche Massentierhaltungen entgegenzutreten.
3. Es bedarf keiner Änderung der geltenden Vorschriften zur steuerlichen Abgrenzung zwischen landwirtschaftlicher und gewerblicher Tierhaltung.