

**Die Begünstigung für Agrardiesel und die
Kfz-Steuerbefreiung in der Land- und Forstwirtschaft:
Subventionspolitische Beurteilung**

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen
Bundestags zu den steuerrechtlichen Gesetzesänderungen im Rahmen des
Bundeshaushalts 2024 am 15. Januar 2024

Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg)

Jan Kemper (ZEW Mannheim und Universität Mannheim)

Zusammenfassung

Agrardieselbegünstigung

Die Agrardieselsubventionen wurden 1951 eingeführt, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrarwirtschaft abzusichern. Dabei wird heute Diesel, der im Vergleich zu anderen fossilen Treibstoffen ohnehin niedriger besteuert wird, noch einmal mit 21,5 Cent im Vergleich zu anderen Verbrauchern begünstigt. Pro Jahr kostet die Maßnahme den Bund 440 Millionen Euro. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Forstwirtschaft ist heterogen einzuschätzen. Wettbewerbsnachteile in einigen Teilen der Landwirtschaft sind jedoch kein Grund, um eine solche Subvention zu rechtfertigen. Ökonomisch führt die Steuervergünstigung von Agrardiesel tendenziell zu einer Kostensenkung und damit unter gleichbleibenden Bedingungen zu einem Anstieg des Gewinns. Dies gilt aber nur soweit, als dass die Subvention nicht vollständig in einem höheren Preis für Böden und Pachten kapitalisiert wird und dann indirekt den Landbesitzern zugutekommt. Die exklusive Förderung des Inputfaktors Diesel setzt Anreize für einen höheren Dieselkonsum in der landwirtschaftlichen Produktion. Damit fördert der Agrardiesel eine energieintensive umweltschädliche Produktionsform. Die Sicht, dass die Nachfrage nach Agrardiesel nicht preiselastisch sei, ist zurückzuweisen. Bei der Wahl der Anbaupflanzen, der Entscheidung über die Bodenbearbeitung und Pflanzenschutztechniken bis hin zur Gewichtung des Dieserverbrauchs bei der Fahrzeugauswahl gibt es etliche Stellschrauben, die einen Einfluss auf den Dieserverbrauch pro Hektar ausüben. Derzeit mindert die Subvention die Anreize,

diese Stellschrauben zu nutzen. Eine Abschaffung oder Reform hin zu einer effizienteren und umweltschonenden Förderung wird daher befürwortet.

Befreiung Kfz-Steuer in der Land- und Forstwirtschaft

Die Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer in der Land- und Forstwirtschaft wurde 1922 mit dem Ziel der Mechanisierung der Landwirtschaft eingeführt. Dieses Ziel ist eindeutig erfüllt worden, sodass nur noch die Beibehaltung der Mechanisierung und allgemeinere Ziele wie die Versorgungssicherheit mit der Subvention gefördert werden sollen. Da der Bestand an Kraftfahrzeugen in der Landwirtschaft sehr hoch ist, haben zusätzliche Maschinen meist nur noch einen geringen Grenznutzen. Die Befreiung der Kfz-Steuer fördert die Nutzung von weiteren Maschinen, in dem sie den Inputpreis verringert. Durch den geringen zusätzlichen Nutzen der geförderten Maschinen wird auch die Produktion nur in geringem Maße erhöht. Die Befreiung der Kraftfahrzeugsteuer, welche pro Jahr etwa 485 Millionen Euro kostet, ist daher keine kosteneffiziente Subvention der Forst- und Landwirtschaft. Zusätzlich gibt es negative Nebenwirkungen für die Umwelt. So verringern sich durch die Begünstigung preisliche Anreize für das Teilen von Maschinen durch zum Beispiel Maschinenringe. Insgesamt ist die Maßnahme negativ zu bewerten und eine Abschaffung oder Reform im Einklang mit den Subventionsleitlinien zu befürworten.

1 Begünstigung Agrardiesel

1.1 Charakterisierung der Maßnahme

Die Steuerentlastung auf in der Land- und Forstwirtschaft verwendeten Diesel („Agrardiesel“) ist eine Erhaltungshilfe mit dem Ziel der „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe“ (Bundesministerium der Finanzen, 2023, S. 481). Landwirtschaftliche Betriebe erhalten seit 1951 eine Entlastung für verteuerten Dieselmotorkraftstoff, soweit dieser zur Bodenbewirtschaftung oder bodengebundenen Tierhaltung in landwirtschaftlichen Maschinen und Fahrzeugen verwendet worden ist (FiFo Köln et al., 2019).

Seit August 2006 ist die Steuer im Energiesteuergesetz (EnergieStG) geregelt und die Zuständigkeit liegt bei der Zollverwaltung (Bundesministerium der Finanzen, 2023). Die Maßnahme wird zu 100 Prozent vom Bund finanziert. Der in der Landwirtschaft eingesetzte Diesel wird mit 21,48 Cent pro Liter niedriger besteuert als nicht subventionierter Diesel (§57 EnergieStG, 2022). Anstatt dem üblichen Steuersatz von 47,04 (§ 2 Abs. 1 Nr. 4b) zahlen land- und forstwirtschaftliche Betriebe 25,56 Cent pro Liter Diesel an Steuern. Diesel ist bereits im Vergleich zu Benzin (65,45 Cent pro Liter) subventioniert was sich nicht ausschließlich durch ökologische Faktoren erklären lässt (Jacobs & Quack, 2018).

2021 wurden 445 Millionen Euro an Steuermindereinnahmen durch die Maßnahme verzeichnet (Bundesministerium der Finanzen, 2023, S. 101). Nach Angaben des 29. Subventionsberichts wird die Maßnahme den Bund im Jahr 2024 440 Millionen Euro kosten. Die Verwaltungskosten wurden insgesamt auf 6,7 Millionen Euro (36 Euro je Fall) auf der betrieblichen und auf 3,4 Millionen Euro (19 Euro je Fall) auf der behördlichen Seite geschätzt (FiFo Köln et al., 2019).

Die Subventionsstruktur für Dieselmotorkraftstoff ist sehr heterogen in Europa. Die Niederlande, Österreich, die Slowakei, Polen, Rumänien, Tschechien und Bulgarien gewährten 2014 keine Vergütung für den in der Landwirtschaft verbrauchten Dieselmotorkraftstoff (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Österreich, 2014). Nach Angaben des österreichischen Landwirtschaftsministerium erhoben 2013 sieben europäische Länder (Belgien, Zypern, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Lettland und Malta) überhaupt keine Steuer auf in der Landwirtschaft verbrauchten Dieselmotorkraftstoff. In den restlichen EU-Mitgliedstaaten wurden Vergütungssätze von 46 bis 93 Prozent gewährt. Aus ökonomischer Perspektive sind Schlussfolgerungen basierend auf dem europäischen Vergleich einer Einzelmaßnahme jedoch nicht sinnvoll, weil die Gesamteinnahmen aus allen Formen der Subvention der entscheidende Faktor für die Anreize im Agrarsektor sind.

Die Begründung für die Agrardieselsubvention liegt in der „Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit“ der deutschen Land- und Forstwirtschaft. Zur Evaluierung der Subvention muss zunächst bewertet werden, ob der deutsche Agrarsektor überhaupt einen internationalen Wettbewerbsnachteil hat. Pelikan et al. (2010) untersuchen die potentiellen

Folgen für die deutsche Landwirtschaft durch eine Liberalisierung des europäischen Agrarmarkts. Sie kommen zu dem Schluss, dass die deutsche Landwirtschaft insgesamt im europäischen Vergleich zum Zeitpunkt ihrer Analyse kaum Wettbewerbsnachteile habe (S. 37). Im internationalen Bereich gäbe es jedoch bestimmte Sektoren, die Wettbewerbsnachteile zu befürchten hätten, während andere sich auch im internationalen Markt durchsetzen könnten. Forscher des FiFo-Instituts in Zusammenarbeit mit dem ZEW, dem Fraunhofer und dem Ifo Institut kommen in ihrer Analyse der Agrardieselsubvention zu dem Schluss, dass die Wettbewerbslage in unterschiedlichen Landwirtschaftssektoren sehr heterogen ist, insgesamt jedoch eine schwächere Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft abgeleitet werden könne (FiFo Köln et al., 2019).

Aus rein ökonomischer Perspektive rechtfertigt die Wettbewerbsschwäche in einzelnen Sektoren der Landwirtschaft keine branchenweite Subvention, weil sich komparative Vorteile international unterscheiden und die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen maßgeblich für den Wohlstandsgewinn eines europäischen Binnenmarkts für Agrarprodukte ist. Im Gegenteil können Agrarsubventionen die optimale Allokation von Gütern in effiziente Betriebe und ertragsreiche Sektoren sogar verhindern.

1.2 Ökonomische Wirkungsanalyse

Die Subventionierung von Agrardiesel senkt den Inputpreis von einem der Inputfaktoren in der landwirtschaftlichen Produktion. Aus mikroökonomischer Betrachtung hat diese Preisreduzierung zwei wesentliche Effekte (FiFo Köln et al., 2019). Erstens führt die Dieselsubvention zu einer Erhöhung des Outputs und damit unter sonst gleichbleibenden Bedingungen zu einer Steigerung des Gewinns. Damit werden deutsche Landwirtschaftsunternehmen konkurrenzfähiger, weil sie unter niedrigeren Kosten produzieren können. Dieser Mechanismus ist im Einklang mit dem gesetzten Ziel der Subvention. Er wird allerdings konterkariert, indem die höhere Profitabilität der landwirtschaftlichen Flächen Niederschlag im Landpreis und in den Pachten findet. Diese „Kapitalisierung“ der Agrarsubventionen im Bodenpreis ist ein vielfach diskutiertes und empirisch nachgewiesenes Phänomen (Ciaian et al., 2021). Mit einer vollständigen Kapitalisierung wäre letztlich nicht mehr der aktive Landwirt, sondern der Bodenbesitzer begünstigt.

Zweitens senkt die Dieselsubvention den relativen Preis für Diesel im Gegensatz zu anderen Inputfaktoren (z.B. Arbeit). Das führt unter gleichbleibenden Bedingungen zu einem Anstieg im Dieseleinsatz in der Produktion. Damit setzt der Agrardiesel ökonomische Anreize zu einer energieintensiveren Bewirtschaftung. Als Reaktion können andere Inputfaktoren, die eine umweltfreundlichere Produktionsweise erlauben (z.B. Arbeit), sogar reduziert werden. Die Argumentation, dass die Nachfrage nach Diesel in der Landwirtschaft nicht preiselastisch wäre, weil es derzeit noch keine Elektroantriebe für schwere Landmaschinen gäbe, ist irreführend. Dieses Argument verkennt die vielen Stellschrauben, die über den Dieseleinsatz

pro Hektar entscheiden und von der Entscheidung über die Nutzpflanze, die Art der Saat bis hin zur Bodenbearbeitung und schließlich der Beachtung des Dieserverbrauchs bei der Investitionsentscheidung. Über all diese Ansatzpunkte kann die Landwirtschaft auf den Diesereinsatz einwirken. Der subventionierte Dieselpreis hat die Anreize zur Nutzung dieser Ansatzpunkte bislang geschwächt. Zudem mindert die Subvention auch die Anreize der Landmaschinenhersteller, Maschinen mit geringerem Verbrauch oder (partiellen) Antriebsalternativen zu entwickeln.

Drittens ist bei Subventionen in einen international nicht oder nur eingeschränkt kompetitiven Sektor für die gesamtwirtschaftliche Beurteilung immer mitzubedenken, dass es zu einer ineffizienten Verlagerung von Ressourcen kommen kann und die Stützung des begünstigten Sektors durch Steuerzahlungen finanziert wird, die ihrerseits mit Wohlstandsverlusten verbunden sind.¹

1.3 Gesamtbewertung/Reformoptionen

Die Subventionierung von Agrardiesel ist problematisch anzusehen und sollte auslaufen.

Zwar wird das Hauptziel der Steuervergünstigung von Agrardiesel, die „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ zu verbessern, möglicherweise tendenziell erreicht. Dieser Vorteil schwächt sich jedoch stark ab, wenn man die Kapitalisierung dieser Subvention im Bodenpreis mit in den Blick nimmt. Damit wiegt schwerer, dass durch die Dieselsubvention Anreize für eine umweltschädliche Bewirtschaftung gesetzt werden. Die Subvention wirkt heute stark inkohärent in einer Gesamtausrichtung der Politik auf die CO₂-Neutralität.

Subventionspolitisch kann man dieser Maßnahme somit weder Treffsicherheit noch Effizienz bescheinigen, außerdem ist sie mit signifikanten schädlichen ökologischen Nebeneffekten verbunden. Ihr Auslaufen ist berechtigt.

In einer rationalen Subventionspolitik sollten sich Agrarsubventionen in Zukunft stärker auf die Bereitstellung öffentlicher Güter im Bereich Klimaschutz, Biodiversität und Tierschutz konzentrieren. Dies sollte in enger europäischer Abstimmung geschehen, wie es etwa in der EU-Agrarpolitik durch die neuen Öko-Regelungen angelegt ist. In einer solch neu ausgerichteten Subventionskulisse hat die Agrardieselsubvention keine Existenzberechtigung mehr.

¹ Obwohl die Agrardieselsubvention als Maßnahme eine Steuersenkung ist, ist die Subvention ökonomisch als steuerfinanziert zu betrachten, weil andere Wirtschaftsteilnehmer die Steuermindereinnahmen mit ihren Steuern bezahlen. Würden die Steuereinnahmen auf Diesel in der Agrarwirtschaft nicht benötigt, könnten wiederum die Steuern für alle Wirtschaftssubjekte gesenkt werden und nicht ausschließlich für den Landwirtschaftssektor.

2 Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer in der Land- und Forstwirtschaft

2.1 Charakterisierung der Maßnahme

Die Befreiung der Kraftfahrzeugsteuer ist eine Ausnahmeregelung für ausschließlich in der Land- und Forstwirtschaft eingesetzte zulassungspflichtige Zugmaschinen und Sonderfahrzeuge sowie hinter diesen mitgeführten Anhängern (ausgenommen Sattelzugmaschinen und Anhänger). Auf diese müssen land- und forstwirtschaftliche Betriebe keine Kraftfahrzeugsteuer zahlen (KraftStG, 2002). Die Steuerbefreiung von der Kraftfahrzeugsteuer stammt bereits aus dem Jahr 1922 und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft (Umweltbundesamt, 2016, S. 64). Die Steuersubvention ist unbefristet und seit 2009 zu 100% durch den Bund finanziert (Bundesministerium der Finanzen, 2023). Die Subvention ist als „Anpassungshilfe“ klassifiziert.

Die geschätzten Mindereinnahmen durch die Steuervergünstigung betragen für das Jahr 2021 475 Millionen Euro und für das Jahr 2024 485 Millionen Euro (Bundesministerium der Finanzen, 2023). Die Fallzahl der Befreiungen beträgt ca. 1,7 Millionen. Der Personalaufwand für die Wirtschaft wird auf 25 Euro pro Antrag und in der Verwaltung auf 20 Euro pro Antrag geschätzt (FiFo Köln et al., 2019). Laut FiFo-Institut beziffern sich die Kosten auf 3,8 Millionen Euro für die Betriebe und 3,1 Millionen Euro Verwaltungskosten für die Behörden.

Das ursprüngliche Ziel der Subvention war in den 1920er-Jahren die Motorisierung der deutschen Land- und Forstwirtschaft. Weil dieses Ziel offensichtlich schon lange erreicht war, hat sich die Begründung verschoben (Bundesministerium der Finanzen, 2015). Die Fortführung der Maßnahme diene nun der Sicherung der erreichten Niveaus und soll darüber hinaus weitere Ziele wie die Sicherung der Versorgungslage und die Unterstützung des sozialen Zusammenhalts fördern. Insgesamt werden übergeordnete agrarpolitische Ziele adressiert, wobei die Mechanisierung nur als Zwischenziel betrachtet wird und die Subvention daher auch nach Erreichung weitergeführt werden kann (FiFo Köln et al., 2019). Eine Analyse des FiFo-Instituts zeigt, dass die Mechanisierung in allen mittleren und größeren Betrieben nahezu vollständig erreicht sei. In Deutschland betreiben 98,9 Prozent aller Betriebe ihre Felder mit Traktoren, wobei größere Betriebe vollständig mechanisiert sind (FiFo Köln et al., 2019). Die indirekten agrarpolitischen Ziele mögen gerechtfertigt sein, allerdings muss festgestellt werden, dass das ursprüngliche Ziel deutlicher stärker war als die indirekten übergeordneten Motive. Des Weiteren ist das Erhaltungsmotiv fragwürdig, da ein starker Rückgang der Motorisierung nach Einführung der Kraftfahrzeugsteuer nicht zu erwarten sei. Für die Erfüllung der agrarpolitischen Ziele gibt es effizientere und zielgerichtetere Maßnahmen. Außerdem ist das Argument, die Ausnahmeregelung sei durch das Fahren auf privaten Straßen begründbar, nicht stichhaltig, weil es sich bei der Kfz-Steuer um eine nicht zweckgebundene Steuer und nicht um eine Straßenbenutzungsgebühr handelt.

Insgesamt erweckt die Veränderung in der Begründung den Eindruck, dass hier eine alte Subvention auf der schwierigen Suche nach einer neuen Rechtfertigung ist.

2.2 Ökonomische Wirkungsanalyse

Die Befreiung der Kraftfahrzeugsteuer führt zu einer Kostensenkung von Kraftfahrzeugen im Produktionsprozess. Da die Subvention ausschließlich Kraftfahrzeuge fördert, werden Kraftfahrzeuge als Inputfaktor relativ zu anderen Inputgütern (e.g. Saatgut, Land etc.) günstiger und dadurch wird mehr von diesem Inputgut nachgefragt. Damit erfüllt die Subvention genau ihren ursprünglichen Zweck, der darin bestand, einen Anreiz zur Nutzung von Maschinen in der Landwirtschaft zu setzen. Allerdings ist der Mechanisierungsgrad, wie oben erwähnt wurde, sehr hoch, sodass zusätzlich Maschinen einen immer kleineren Nutzen für die Produktion erbringen. Aufgrund des hohen Ausgangslevels ist der sogenannte Grenznutzen weiterer Kraftfahrzeuge nur noch gering. Maximal kleinere Betriebe haben gegebenenfalls Probleme, ausreichend Kraftfahrzeuge zu erwerben. Diese könnten jedoch mit spezifischen Maßnahmen unterstützt werden.

Das Bundesumweltamt weist darauf hin, dass die Subventionen zu übergroßen Maschinenbeständen führen könnten und dass es einen steuerlichen Anreiz für zu große Maschinen gäbe (Umweltbundesamt, 2016). Große und schwere Kraftfahrzeuge könnten in der Produktion zu einer Schädigung der Böden führen. Des Weiteren werden durch die Befreiung der KfZ-Steuer die darin enthaltenen preislichen Anreize zu einer Reduzierung von Schadstoffemissionen ebenfalls ausgesetzt. Das führe zu einer Übernutzung von schadstoffintensiven Maschinen (FiFo Köln et al., 2019).

2.3 Gesamtbewertung/Reformoptionen

Die Kraftfahrzeugsteuer steht mit einer Reihe der Subventionspolitischen Leitlinien im Konflikt (FiFo Köln et al., 2019). In den Leitlinien wird eine unter „Kosten-Nutzen-Aspekten“ effizientes Instrument zur Erreichung des Subventionsziels gefordert (Bundesministerium der Finanzen, 2023, S. 14). Da die Mechanisierung der Landwirtschaft bereits erreicht wurde, rücken die übergegliederten Ziele der Agrarsubventionspolitik (e.g. Versorgungssicherheit und sozialer Zusammenhalt) in den Mittelpunkt der aktuellen Rechtfertigungsbemühungen. Diese Ziele können jedoch weder zielgenau noch kosteneffizient mit der Befreiung der Kfz-Steuer erreicht werden. Wie oben analysiert, besitzt Deutschland bereits einen sehr hohen Mechanisierungsgrad und daher ist der Grenznutzen weiterer Maschinen gering. Die explizite Subventionierung eines Gutes mit vergleichsweise geringem Grenznutzen ist nicht effizient und steht im Widerspruch zur Kosten-Nutzen-Leitlinie der deutschen Subventionspolitik.

Eine weitere Leitlinie ist die mögliche Erfolgskontrolle der Subvention (Bundesministerium der Finanzen, 2023, S. 14). Da das ursprüngliche Ziel erreicht ist und die übergegliederten Ziele wie „Versorgungssicherheit“ und „sozialer Zusammenhalt“ (Bundesministerium der Finanzen,

2015, S. 240) nicht eindeutig definiert sind, ist eine Bewertung der Maßnahme schwierig. Eine konkretere Zielsetzung würde eine bessere Evaluierung und Kontrolle ermöglichen.

Auch die Nachhaltigkeitsrichtlinie innerhalb der Subventionsrichtlinien ist für die Befreiung von der Kfz-Steuer fragwürdig. Aufgrund der Anreize für größere Maschinen und die Aussetzung der steuerlichen Anreize für umweltschonende Kraftfahrzeuge ist die Maßnahme nicht nachhaltig.

Insgesamt ist die Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer kritisch zu bewerten und eine Reform oder Aussetzung wird befürwortet.

3 Literatur

Bundesministerium der Finanzen. (2015). 25. Subventionsbericht des Bundes—Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016.

Bundesministerium der Finanzen. (2023). 29. Subventionsbericht des Bundes 2021 – 2024.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Österreich. (2014). Grüner Bericht 2014.

Ciaian, P., Baldoni, E., Kancs, d'Artis, & Drabik, D. (2021). The Capitalization of Agricultural Subsidies into Land Prices. *Annual Review of Resource Economics*, 13(1), 17–38. <https://doi.org/10.1146/annurev-resource-102020-100625>

EnergieStG. (2022). Energiesteuergesetz.

FiFo Köln, Fraunhofer FIT, & ZEW. (2019). Evaluierung von Steuervergünstigungen—Evaluierungsgruppe A: Energie- und Stromsteuer. *FiFo-Berichte*, 28(A).

FiFo Köln, Fraunhofer FIT, ifo Institut, & ZEW. (2019). Evaluierung von Steuervergünstigungen—Evaluierungsgruppe B: Kraftfahrzeugsteuer. *FiFo-Berichte*, 28(B).

Jacobs, L., & Quack, L. (2018). Das Ende der Dieselsubvention: Verteilungseffekte einer CO₂-basierten Energiesteuerreform. *Wirtschaftsdienst*, 98(8), 578–586. <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2334-3>

KraftStG. (2002). Kraftfahrzeugsteuergesetz 2002.

Pelikan, J., Pelikan, J., Isermeyer, F., Offermann, F., Sanders, J., & Zimmer, Y. (2010). Auswirkungen einer Handelsliberalisierung auf die deutsche und europäische Landwirtschaft. *Johann Heinrich von Thünen-Inst.*

Umweltbundesamt. (2016). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland*.