

Stellungnahme zu den in Vorbereitung der Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Landwirtschafts-Altschuldengesetzes (Gesetzentwurf der Bundesregierung) und eines LandwirtschaftsEnd-Altschuldengesetzes (Gesetzentwurf der Fraktion der FDP) am 22. März 2004 gestellten Fragen

Vorbemerkung:

Die Altschuldenfrage stellt unbestritten eines der letzten wiedervereinigungsbedingten Probleme der ostdeutschen Landwirtschaft dar. Eine abschließende Lösung dieses Problems ist dringend geboten. Sie muss von dem Oberziel bestimmt sein, die Fortführung des Konsolidierungsprozesses der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern zu befördern. Im Vordergrund sollte ein wettbewerbsrechtlich zulässiger Lösungsansatz stehen, der einem breiten Kreis von Unternehmen die Chance eröffnet, ihre Altschulden ablösen zu können. Wer eine derartige reale Chance nicht nutzt, sollte angemessene Verschärfungen der gegenwärtigen Rückzahlungsbedingungen in Kauf nehmen müssen.

Zu den Fragen im Einzelnen:

Frage 1:

Genügen die hier zu beratenden Gesetzentwürfe den vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 8. April 1997 aufgestellten Anforderungen an die Überprüfung der Altschulden?

Die gemäß Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 8. April 1997 geforderte Überprüfung der Regelungen zu den Altschulden in der Landwirtschaft ist im Auftrag des damaligen BML durch Wissenschaftler der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft und der Humboldt-Universität Berlin durchgeführt worden. Inwieweit die im Ergebnis vorgelegte „Wirkungsanalyse der Altschuldenregelung in der Agrarwirtschaft“ den im o.g. Gerichtsurteil aufgestellten Anforderungen entspricht, ist durchaus umstritten. Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen zu den Altschulden sind das Ergebnis einer Überprüfung bestehender Regelungen.

Sie können insoweit nicht daran gemessen werden, ob und inwieweit sie Anforderungen an eine Überprüfung bestehender gesetzlicher Regelungen genügen.

Unabhängig davon entspricht der Gesetzentwurf der Bundesregierung in seinem Grundsatz insoweit den Erfordernissen einer abschließenden Regelung des Altschuldenproblems in der Agrarwirtschaft, als einerseits eine betriebsindividuelle Ablöseregulierung angeboten wird und andererseits eine Verschärfung der gegenwärtigen Rückzahlungsbedingungen erfolgen soll. Gegen die konkrete Ausgestaltung dieses Ansatzes sind jedoch Bedenken zu erheben.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP ist insbesondere dadurch inakzeptabel, dass er einen pauschalen Ablösesatz für die bestehenden Altschulden in Verbindung mit einer einheitlichen Rückzahlungsfrist der auf diese Weise zu ermittelnden Ablösesumme vorsieht.

Frage 2:**Wie wirkt sich der Regierungsentwurf auf die einzelbetriebliche Entwicklung, Planungssicherheit und insbesondere auf die Investitionsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der Agrarreform aus? (Stichwort: Zahlungsfähigkeit)**

Obgleich die nationale Umsetzung der Agrarreform noch nicht endgültig entschieden ist, werden diese Beschlüsse Druck auf die wirtschaftliche Lage und damit auf die Einkommenssituation auch der altschuldenbelasteten Unternehmen ausüben. Die Änderungen bei den Marktordnungen insbesondere bei der Milch dürften zumindest mittelfristig negative Auswirkungen auf das Erzeugerpreisniveau haben; die Modulation führt zu Einkommenskürzungen; mit den umfangreichen Bestimmungen zu cross compliance sind erhöhte Aufwendungen verbunden und die Wirkungen der von der Produktion völlig entkoppelten und in großen Teilen regional vereinheitlichten Direktzahlungen auf den Bodenmarkt und die Einkommen bleiben für viele Landwirte unsicher.

Unabhängig davon stellen die in Teil 2 des Regierungsentwurfes enthaltenen Festlegungen zu Änderungen von Vertragsinhalten des Rangrücktrittsvereinbarungen keine wirkliche Alternative zur Ablöseregelung dar. Wer die Ablöseregelung nicht in Anspruch nehmen kann, wird durch die Summe dieser Änderungen in kurzer Zeit in den wirtschaftlichen Ruin geführt. Ursächlich dafür sind hauptsächlich ein auf 65 % einer unbestritten deutlich größeren Bemessungsgrundlage erhöhter Abführungssatz und die Festlegung, daraus resultierende Zahlungsverpflichtungen, die infolge der Überschreitung des handelsrechtlichen Jahresüberschusses gekappt werden, in Höhe des gekappten Betrages auf die Zahlungsverpflichtungen des Folgejahres hinzurechnen zu müssen. Dieses Kumulationsgebot führt nach von uns exemplarisch durchgeführten Berechnungen dazu, dass eine vergleichsweise große Zahl altschuldenführender Betriebe nach wenigen Jahren den gesamten Jahresüberschuss zur Bedienung von Altschulden abführen muss. Dies mag für eine kurze Zeitspanne zu verkräften sein, dürfte jedoch bereits mittelfristig zu erheblichen wirtschaftlichen Problemen führen, weil keine Eigenkapitalbildung als Grundlage für Nettoinvestitionen möglich ist.

Bei den Festlegungen zur Änderung der Bemessungsgrundlage in § 2 wurden offensichtlich ausschließlich altschuldenführende Betriebe in der Rechtsform einer juristischen Person betrachtet. Mit der GmbH & Co. KG existieren jedoch auch Altschuldenbetriebe in der Form einer Personenhandelsgesellschaft. Bei ihnen ist die Tätigkeitsvorabvergütung der Kommanditisten Bestandteil des steuerlichen Gewinns und damit der Bemessungsgrundlage für die Bedienung der Altschulden. GmbH & Co. KG würden auf diese Weise ohne Bezug zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens anders behandelt als eine eingetragene Genossenschaft oder GmbH. Insbesondere wenn ein größerer Anteil der Arbeitnehmer bei einer Personenhandelsgesellschaft gleichzeitig Gesellschafter ist, können sich leicht Besserungszahlungen errechnen, die ein Vielfaches des eigentlichen Steuerbilanzgewinns der Gesellschaft betragen, was bei einer juristischen Person praktisch nicht vorkommen wird. Bei der Ermittlung des Barwertes der zukünftigen Zahlungen auf die Rangrücktrittsvereinbarung nach § 7 des Regierungsentwurfes würde sich ein solcher rechtsformbedingter Unterschied in der Besserungszahlung fortsetzen und gegebenenfalls vervielfachen.

Frage 3:

Teilen Sie die Auffassung, dass die Gesichtspunkte der Ertrags-, Vermögens- und Liquiditätslage zur Berechnung eines möglichen Ablösebetrages zwar grundsätzlich eine betriebsindividuelle Lösung ermöglichen könnten, aber die völlig unterschiedliche Höhe und Werthaltigkeit der altschuldenfinanzierten Investitionen gänzlich außer Betracht lässt?

Diese Auffassung ist grundsätzlich richtig. Nur in den Fällen, in denen eine größere Investition erst unmittelbar vor der politischen Wende fertiggestellt worden war, könnte sich die Werthaltigkeit einer derartigen kreditfinanzierten Investition heutigen Ertrags- oder Vermögenslage in gewisser Weise widerspiegeln.

Frage 4:

Teilen Sie vor dem Hintergrund des immensen Verwaltungsaufwandes bei einer betriebsindividuellen Berechnung des Ablösebetrages sowohl für die Unternehmen als auch für die Banken und der zu beauftragenden Stelle die Auffassung, dass die Berechnung des Ablösebetrages nach einem prozentualen Maßstab effektiver und wesentlich unbürokratischer ist?

Die Berechnung eines Ablösebetrages auf der Basis eines pauschalen Ablösesatzes ist unbestritten einfacher, mit weniger Verwaltungsaufwand und insoweit auch unbürokratischer umzusetzen als eine betriebsindividuelle Ablöseregelung. Sie ist jedoch keinesfalls „gerechter“ und dürfte den Diskussionen um eine erneute Subventionierung der LPG-Nachfolgeunternehmen neuen Auftrieb geben.

Frage 5:

Teilen Sie die Auffassung, dass die betriebsindividuelle Berechnung des Ablösebetrages ein unabsehbares Konfliktpotential im Hinblick auf die jeweils unterschiedlichen Rechtsstreitigkeiten in sich birgt? Wäre dieses Risiko bei der prozentualen Gleichbehandlung der Unternehmen – wie im Entwurf vorgesehen – nicht wesentlich geringer?

Diese Auffassung teile ich nicht. Beide vorgeschlagenen Ablöseregelungen beinhalten Konfliktpotential. Bei der betriebsindividuellen Regelung dürfte es vor allem in der Prognose der Gewinne zu finden sein. Bei der Pauschallösung wird es von den Unternehmen ausgehen, für die eine Ablösesumme von 33 % ihrer Altschulden zu hoch im Vergleich zu ihren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist.

Frage 6:

Wer wird die Kosten der altschuldenführenden Banken für die Ermittlung des Vergleichsbetrages und die entsprechenden Prüfungen tragen? Gibt es Schätzungen über die Höhe der zu erwartenden Kosten?

Diese Kosten werden die ablösewilligen Unternehmen wohl tragen müssen. Zu befürworten wäre dabei allerdings eine Regelung, nach der Kosten nur im Erfolgsfall, d.h. beim Zustandekommen einer Ablösevereinbarung zwischen Schuldner und Bank, erstattet werden müssen.

Die Höhe dieser Kosten muss an den tatsächlich bei den Banken entstehenden Aufwand gebunden werden. Eine Kopplung an die Höhe der Altschulden ist abzulehnen. Angaben über die Höhe des Betrages können nur die Banken liefern.

Frage 7:

Gibt es nach den Vorschriften des Regierungsentwurfes einen Mindestablösebetrag? Wenn nein, wie hoch sollte dieser in den Fällen sein, in denen Unternehmen keine oder nur sehr geringe Gewinne erwirtschaften und dementsprechend keine oder nur sehr geringe Abführungen auf die Altschulden leisten können?

Nein, ein Mindestablösebetrag ist im Regierungsentwurf nicht vorgesehen. Gegen eine entsprechende Veränderung des Gesetzentwurfes bestehen keine Einwände. Allerdings sollte ein derartiger Betrag nicht als pauschaler Prozentsatz der Altschulden festgesetzt werden. Stattdessen wäre der von der „Arbeitsgruppe landwirtschaftliche Altschulden“ beim BMF favorisierte Ansatz zu bevorzugen. Demnach sollten die ablösewilligen Unternehmen mindestens den Barwert der künftig ersparten Aufwendungen (Verwaltungskostenpauschale und Wirtschaftsprüferkosten) als Ablösebetrag zahlen.

Frage 8:

Ist die vom (Regierungs)-Gesetzentwurf in § 8 Abs. 2 Nr. 6 geforderte Auflistung von Vermögenswerten sachgerecht überprüfbar vor dem Hintergrund, dass die Aufbewahrungsfristen der hierfür erforderlichen Unterlagen in der Regel inzwischen abgelaufen sein dürften?

Diese Überprüfbarkeit ist nicht gegeben, da die Aufbewahrungsfristen der dafür erforderlichen Unterlagen in der Regel inzwischen abgelaufen sind. Die entsprechende Ziffer sollte deshalb gestrichen werden.

Es sei der Hinweis erlaubt, dass auch für die nach § 8 Abs. 2 Nr. 7 des Regierungsentwurfes geforderte Auflistung seit dem 1. Juli 1990 veräußerter Anlagegüter Aufbewahrungsfristen von Unterlagen abgelaufen sein können.

Frage 9:

In welcher Höhe wurden von den Kreditnehmern bislang Zahlungen auf landwirtschaftliche Altschulden geleistet und entsprechen die geleisteten Zahlungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit?

Zur Höhe der bislang geleisteten Zahlungen liegen den Agrarverwaltungen der neuen Länder keine aktuellen belastbaren Angaben vor. Ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass die mit Altschulden belasteten Unternehmen die bilanziellen Gestaltungsmöglichkeiten zur Minimierung ihrer Zahlungen auf die Altschulden genutzt haben. Teilweise waren sie dazu gezwungen, weil die nötige Liquidität fehlte, sicher gibt es aber auch Unternehmen, die über erforderliche Liquidität verfügten.

Frage 10:

Maßstab für die Zulässigkeit des gesetzlichen Eingriffs in die bestehenden Rangrücktrittsverträge ist die Verhältnismäßigkeit, die u.a. wiederum am Erhalt der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit der Altschulden-Unternehmen zu messen ist. Sehen Sie diese Voraussetzung bei einer Anhebung des jährlichen Abführungssatzes auf 65 % als gegeben an?

Diese Voraussetzung ist bei einem Abführungssatz von 65 % nicht gegeben. Es entspricht der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum steuerlichen Halbteilungsgrundsatz (BVerfG, NJW 1995, 2617), auch bei der Belastung des Ertragswertes durch Darlehensverpflichtungen nicht mehr als die Hälfte des Ertrages zu Gunsten zu der öffentlichen Hand abzuführen. Die vom BVerfG entwickelten Grundsätze zur Steuerbelastung sind zwar nicht unmittelbar anwendbar, lassen sich jedoch auf die ähnlich gelagerte Problematik der Altschuldenablösung durchaus übertragen. Im übrigen wird auf die Antwort zur Frage 2 verwiesen.

Frage 11:

Wäre es sachgerecht, dass Betriebe, die aus unterschiedlichen Gründen nicht teilschuldet wurden (z.B. ehemalige ACZ, Molkereigenossenschaften u.a.), im Rahmen des Gesetzes anders zu behandeln, beispielsweise durch einen niedrigeren jährlichen Abfindungssatz?

Eine differenzierte Behandlung von mit Altschulden belasteten landwirtschaftlichen Unternehmen und Unternehmen des Vorleistungsbereiches bzw. des Verarbeitungsgewerbes sollte nicht erfolgen.

Frage 12:

Der Ablösebetrag soll aus dem Barwert der künftigen Zahlungen auf die Rangrücktrittsvereinbarungen abgeleitet werden. Dazu sind die über eine in der Regel noch sehr lange Laufzeit zu zahlenden Beträge auf den Gegenwartswert diskontieren. Der aus beihilferechtlicher Sicht anzuwendende Kapitalisierungszinssatz ist der offiziell von der EU veröffentlichte Referenzzinssatz. Ist es vertretbar, den Zinssatz zum Ende der Antragsfrist gemäß § 8 LwAltschG zu wählen oder sollte hierbei der Durchschnitt dieses Zinssatzes, z.B. in den letzten 10 Jahren, Anwendung finden?

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Barwertermittlung künftiger Zahlungen stellt einen finanzmathematisch korrekten Lösungsansatz für die Ermittlung des Ablösebetrages dar, der allen Diskussionen um erneute Subventionierung der LPG-Nachfolgeunternehmen im Zuge einer Ablöseregulierung das Wasser abgraben dürfte. Der Ablösebetrag wird danach maßgeblich vom Kapitalisierungszinssatz bestimmt. Sollte sich dieser Zinssatz an dem Referenzzinssatz orientieren müssen, den die Europäische Kommission im Rahmen der gemeinschaftlichen Kontrollen staatlicher Beihilfen zugrunde legt, dann ist ein mehrjähriger Durchschnitt dieses Zinssatzes in jedem Fall angemessener als ein Referenzzinssatz zu einem bestimmten Stichtag. Es erscheint allerdings grundsätzlich fragwürdig, ob bei den hier in Rede stehenden Sachverhalten (Ertragswertverfahren über eine vergleichsweise lange Diskontierungszeitspanne mit sehr unsicheren Rahmenbedingungen) die von der Europäischen Kommission im Rahmen staatlicher Beihilfen zugrunde gelegten Referenzzinssätze eine unabdingbare und zugleich zweckentsprechende Grundlage darstellen.

Frage 13:

Bei der Ableitung des Ablösebetrages ist eine Diskontierung ohne zeitliche Abschneidegrenze vorgesehen. Ist dies Ihrer Meinung nach angemessen und vertretbar?

Eine zeitliche Abschneidegrenze wirft sofort die Frage nach einer verdeckten Subvention auf. Insofern ist sie vom Grundsatz her abzulehnen.

Frage 14:

Der zu zahlende Ablösungsbetrag orientiert sich außerdem an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kreditnehmers und damit nach der Ertragslage, den Vermögensverhältnissen und der Liquidität. Zur Finanzierung der Ablösungszahlung wird häufig auch die Aufnahme von Fremdkapital erforderlich sein. Unter welchen Bedingungen besteht eine Bereitschaft der Banken, eine solche Finanzierung bereitzustellen?

Ein Großteil der ablösewilligen Unternehmen wird ihre Ablösezahlung fremdfinanzieren müssen. Erstrangige Sicherheiten zur Absicherung neuer Kredite werden jedoch in der Regel fehlen. Unter diesen Bedingungen werden die Banken nicht bereit sein, neue Kredite auszureichen. Die Unsicherheiten im Hinblick auf die zukünftigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen dürften sie in dieser Haltung noch bestärken. Damit entsteht die Gefahr, dass die gesamte Ablöseregelung als Kern der Gesetzesänderung weitgehend ins Leere läuft. Um dies zu verhindern, könnten eine Stundung des zu zahlenden Ablösebetrages oder ggf. eine zinsgünstige Refinanzierung des erforderlichen Kreditvolumens durch eine öffentliche Bank in Verbindung mit einer teilweisen Haftungsfreistellung der Hausbanken einen Ausweg darstellen. Es ist nachvollziehbar, dass dieses Thema bislang von Seiten der Politik nicht vordergründig diskutiert worden ist. Entscheidungen dazu jedoch erst im Verlauf des Ablöseverfahrens treffen zu wollen, hieße allerdings, eine große Zahl von Betrieben davon abzuhalten, ein Ablöseangebot zu unterbreiten.

Frage 15:

Nach der GAP-Reform werden sich wesentliche Änderungen der Ertragslage der Unternehmen ergeben. Es ist vorgesehen, dass die Unternehmen ihre voraussichtliche Gewinnentwicklung mit und ohne Änderung von Rahmenbedingungen darlegen sollen, um die Prüfung durch die entscheidenden Stellen zu ermöglichen. Damit ist ein gewisser Aufwand verbunden. Halten Sie diesen Aufwand für angemessen?

Prognosen der voraussichtlichen Gewinnentwicklung sollten nur mit veränderten Rahmenbedingungen verlangt werden. Zusätzliche Prognoserechnungen ohne Änderung der Rahmenbedingungen sind mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand verbunden ohne das deren Wert erkennbar ist.

Frage 16:

§ 10 des Gesetzentwurfes stellt fest, dass der den Ablösebetrag übersteigende Teil der Altschulden für die Vermögensauseinandersetzung nicht zur Verfügung steht, aber auch in der entsprechend gebildeten Rücklage verbleiben muss. Außer diesen beiden Restriktionen gibt es im LwAltschG keine weiteren einschränkenden Vorschriften betreffend die Zeit nach der Zahlung der Ablösung. Reichen diese Regelungen aus oder wird ergänzender Regelungsbedarf gesehen?

Die betreffenden Regelungen sind ausreichend. Weitergehende Einschränkungen greifen sehr wahrscheinlich unangemessen in die unternehmerische Handlungsfreiheit ein.

Frage 17:

Trifft es zu, dass das Gesetz sicherstellt, dass zur Ermittlung zur Leistungsfähigkeit der Unternehmen alle Betriebszweige incl. Nebenbetriebe und Beteiligungen erfasst werden?

Ja, dies dürfte durch die Bestimmungen des § 1 des Regierungsentwurfes hinreichend gewährleistet sein.

Frage 18:

Sollte Ihre Meinung nach die Leistungsfähigkeit eines Betriebes durch eine Faktorrendite nach regionalen Durchschnittswerten ermittelt werden?

Nein, dies sollte nicht der Weg sein, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Betriebes zu ermitteln.

Frage 19:

Halten Sie es für sinnvoll, eine zeitliche Befristung zum Abschluss einer Ablösevereinbarung zu setzen?

Ja, eine zeitliche Befristung zum Abschluss einer Ablösevereinbarung sollte gesetzt werden. Sie sollte im Rahmen der nach § 9 Abs. 4 des Regierungsentwurfes zu erlassenden Rechtsverordnung einheitlich und verbindlich bestimmt werden.