

Mehl, Peter (Ed.)

**Working Paper**

## Neue Produktionsaufgaberechte? Neues Ausgleichsgeld? Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999

Arbeitsbericht, No. 04/1999

**Provided in Cooperation with:**

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

*Suggested Citation:* Mehl, Peter (Ed.) (1999) : Neue Produktionsaufgaberechte? Neues Ausgleichsgeld? Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999, Arbeitsbericht, No. 04/1999, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig,  
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi017476-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39362>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

**Aus dem Institut für Institut für Betriebswirtschaft,  
Agrarstruktur und ländliche Räume**

**Peter Mehl (Ed.)**

**Neue Produktionsaufgaberechte? : neues  
Ausgleichsgeld? ; Beiträge und Diskussionsberichte  
eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999**

Manuskript, zu finden in [www.fal.de](http://www.fal.de)

**Braunschweig  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)  
1999**

# **Neue Produktionsaufgabenrente? Neues Ausgleichsgeld?**

Peter Mehl (Hrsg.)

Arbeitsbericht 4/99

Beiträge und Diskussionsberichte eines  
Expertenworkshops vom 28./29.04.1999

Arbeit aus dem Institut für Betriebswirtschaft,  
Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundeforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)  
Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig

Institutsleiter: Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Braunschweig, September 1999



## Vorwort

Die Verordnung des Rates über die Förderung des ländlichen Raumes im Rahmen der Agenda 2000 enthält auch die Neuauflage einer Vorruhestandsregelung für Landwirte, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt und ggf. von der Europäischen Union (EU) kofinanziert wird. Ziel dieser Regelung ist die soziale Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels bei gleichzeitiger Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der verbleibenden Betriebe.

Überlegungen, wie eine entsprechenden Regelung in der Bundesrepublik Deutschland ausgestaltet werden sollte, können auf die Erfahrungen mit dem Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) zurückgreifen, das 1989 in Kraft trat und zum Jahresende 1996 für Neuanträge ausgelaufen ist. Umfassende empirische Analysen über die sozialen und strukturellen Wirkungen des FELEG sind allerdings nach unserer Kenntnis nicht durchgeführt worden. Dieses Ergebnis überrascht angesichts der lebhaften Diskussion im Vorfeld der Einführung des FELEG Mitte der 80er Jahre.

Das Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig hat diesen Umstand zum Anlass genommen, am 28./29.4. 1999 einen Workshop zu veranstalten und hierzu Experten aus der sozio-ökonomischen Beratung, vom Deutschen Bauernverband und der IG Bauen-Agrar-Umwelt, von den Trägern der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung sowie von Ministerien des Bundes und der Länder eingeladen. Der Workshop trug die Überschrift: ‚Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?‘ Mit ihm wurden vornehmlich zwei Ziele verfolgt:

- ◆ Analyse und Bewertung von Inanspruchnahme und Wirkungen der Instrumente Produktionsaufgaberente und Ausgleichsgeld im Rahmen des FELEG im Licht der angestrebten Ziele,
- ◆ Diskussion einer problemadäquateren Ausgestaltung einer neuen Maßnahme mit vergleichbarer Ausrichtung auf der Grundlage dieser Ergebnisse.

Einsparzwänge des Bundeshaushaltes haben mittlerweile zu der Entscheidung geführt, Überlegungen zur Neuauflage eines FELEG innerhalb der Bundesregierung nicht weiter zu verfolgen. Sollte sich allerdings der landwirtschaftliche Strukturwandel zukünftig als Folge der Agenda 2000 und angesichts der bevorstehenden neuen WTO-Verhandlungsrunde beschleunigen, ist zu vermuten, dass die Fragestellung dieses Workshops nach einer neuen Vorruhestandsregelung für Landwirte und Arbeitnehmer alsbald auf die Agenda der deutschen Agrarpolitik zurückkehren dürfte. Auf die in diesem Arbeitsbericht zusammengefassten Analysen, Standpunkte und Vorschläge kann dann zurückgegriffen werden.

Mein besonderer Dank gilt all denjenigen, die zu den inhaltlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen des Workshops und dessen erfolgreicher Durchführung beigetragen haben. Zu nennen sind hier an erster Stelle die Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die organisatorische

Vorbereitung des Kolloquiums wie die technische Bearbeitung der Beiträge für diesen Tagungsband lag in der Verantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, insbesondere von Frau Carla FELTEN, Frau Bärbel JANTOS, Frau Anja HERKNER, Frau Rita BAUMGARTEN, Frau Ursula HAAK, Frau Elisabeth GREUPNER und Frau Karin DITTRICH. Unterstützt wurden sie dabei von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Gästehauses und der Fahrbereitschaft sowie von Herrn Edward MORICK vom Technischen Dienst der FAL. Die Gesellschaft der Freunde der FAL hat die Veranstaltung finanziell gefördert.

Braunschweig, im September 1999

Peter Mehl

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Vorwort**

*Peter Mehl*

Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?

Einführung in Thematik und Fragestellungen des Workshops .....1

### **I Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente**

*Helmut Giese*

Einführung .....15

*Konrad Schmid*

Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in Bayern .....19

*Johann Schellmann*

Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente

aus der Sicht der LAK Unterfranken .....29

*Martina Johannes*

Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in Schleswig-Holstein .....33

*Susanne Lock*

Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente

aus der Sicht der sozio-ökonomischen Beratung .....39

*Zusammenfassung der Diskussion (Susanne Hüttner-Anton) .....43*

## **II Wirkungen der Produktionsaufgaberente**

*Klaus Lehle*

Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus der Sicht des Bundesministeriums  
für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten .....47

*Anton Spitzbauer*

Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus bayerischer Sicht .....57

*Zusammenfassung der Diskussion (Peter Mehl)* .....63

## **III Inanspruchnahme und Wirkungen beim Ausgleichsgeld**

*Georg Starke*

Einführung.....71

*Steffen Kohlmeier*

Das Ausgleichsgeld aus Sicht der LAK Berlin .....77

*Monika Menzl*

Das Ausgleichsgeld aus der Sicht der sozio-ökonomischen Beratung.....79

*Christine Gallasch*

Das Ausgleichsgeld aus der Sicht des Freistaat Sachsen .....85

*Herr Grumbach*

Das Ausgleichsgeld aus der Sicht Mecklenburg-Vorpommerns.....89

*Zusammenfassung der Diskussion (Peter Mehl)* .....93



#### **IV Künftige EU-Kofinanzierung**

*Susanne Hüttner-Anton*

Künftige EU-Kofinanzierung .....97

*Zusammenfassung der Diskussion (Peter Mehl)* .....105

#### **V Ziele einer Neuregelung und alternative Instrumente**

*Heinz Möller*

Neue Produktionsaufgaberente und neues Ausgleichsgeld aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes.....109

*Klaus Klare*

Alternative Instrumente zur Produktionsaufgaberente und zum Ausgleichsgeld ..113

Ziele einer Neuregelung (*Diskussionsbericht Peter Mehl*) .....125

#### **VI Diskussion zur Ausgestaltung einer „neuen Produktionsaufgaberente“**

Einzubeziehender Personenkreis (*Diskussionsbericht Peter Mehl*) .....129

*Jürgen Schwickert*

Probleme bei der Umsetzung der Produktionsaufgaberente.....130

Leistungsvoraussetzungen (*Diskussionsbericht Peter Mehl*) .....132

Leistungen (*Diskussionsbericht Peter Mehl*) .....132

Anrechnung von Einkommen (*Diskussionsbericht Peter Mehl*).....133

## **VII Diskussion zur Ausgestaltung eines „neuen Ausgleichsgeldes“**

Anspruchsberechtigter Personenkreis ( <i>Diskussionsbericht Peter Mehl</i> ).....	137
Leistungsvoraussetzungen ( <i>Diskussionsbericht Peter Mehl</i> ) .....	138
Leistungen ( <i>Diskussionsbericht Peter Mehl</i> ) .....	138

## **Anhang**

### **Anhang 1**

Programm des Workshops.....	143
-----------------------------	-----

### **Anhang 2**

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer .....	147
--	-----

### **Anhang 3**

Auszüge aus der VERORDNUNG (EG) Nr. 1257/1999 DES RATES vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).....	153
--	-----

# **Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?**

## **Einführung in Thematik und Fragestellungen des Workshops**

Peter Mehl\*

### **1 Einleitung**

Der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums enthält auch die Neuauflage einer Vorruhestandsregelung für Erwerbstätige in der Landwirtschaft, die als fakultative Maßnahme durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden kann und die der Flankierung der anderen Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere der AGENDA 2000 dienen soll. Durch diesen Vorschlag ausgelöste Debatten innerhalb der deutschen Fachöffentlichkeit haben gezeigt, daß kaum Wissen über die Wirkung der alten Vorruhestandsregelung in der Bundesrepublik Deutschland vorliegt. Die rechtliche Grundlage für diese Maßnahme war das Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG), das u. a. die Leistungsbereiche Produktionsaufgaberente (PAR) und Ausgleichsgeld regelte und das 1996 für Neuanträge auslief. Das geringe Wissen über das ‚alte FELEG‘ im Verbund mit den Debatten um eine Neuauflage hat Wissenschaftler des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft veranlaßt, einen Expertenworkshop zu veranstalten, dessen Titel: „Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?“ zugleich seine zentrale Zielsetzung umreißt: Aus der Analyse des ‚alten FELEG‘ sollen Erkenntnisse für das ‚ob‘ und ‚wie‘ eines ‚neuen FELEG‘ gewonnen werden.

Ziel der folgenden Ausführungen ist es, in die Thematik einzuführen, die zentrale Fragestellungen des Workshops zu formulieren und in einzelne Komplexe zu untergliedern. Hierzu werde ich zunächst auf die (Vor-)Geschichte des FELEG eingehen. Daran anknüpfend werde ich auf der Grundlage des veröffentlichten bzw. öffentlich zugänglichen Wissens über Inanspruchnahme und Wirkungen von Produktionsaufgaberente und Ausgleichsgeld beim FELEG Fragestellungen formulieren, die im Rahmen dieses Workshop erörtert werden sollen, um einer Beantwortung der Leitfrage des Workshops „neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?“ näher zu kommen.

### **2 Veränderungen der Bedingungen und Rahmenbedingungen**

Das FELEG hatte eine lange Vorgeschichte und - trotz seiner relativ kurzen Geltungsdauer - eine bewegte, von veränderten Rahmenbedingungen und mehrmaligen Novellierungen geprägte Geschichte. Seit Mitte der 80er Jahre gab es Vorschläge, über vorzeitige Betriebseinstellungen agrar-

---

\* Dr. Peter Mehl, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig.

politische Ziele zu erreichen; diese Entwicklung begann mit dem Grünbuch der EU-Kommission 1985. Die Diskussionen wurden dann intensiviert und konkretisiert im sogenannten sozialen Marktentlastungsprogramm des BML. Die marktentlastenden Wirkungen einer Einstellungsförderung haben auch noch bei der Ausgestaltung des FELEG 1989 eine wichtige Rolle gespielt. Mit der ersten Novellierung des FELEG im Rahmen des vierten agrarsozialen Ergänzungsgesetzes 1990 (4. ASEG) wurde jedoch dann die relative Vorzüglichkeit der Flächenstillegung vermindert, so daß die Zielsetzung Marktentlastung in den Hintergrund trat; strukturpolitische Aspekte und die soziale Flankierung des Strukturwandels rückten in den Vordergrund. Die Geschichte des FELEG ist eine Geschichte ständiger Veränderung: Sowohl die Ausgestaltung des FELEG selbst, als auch zentrale, die Entscheidung Weiterbewirtschaftung oder vorzeitige Einstellung stark beeinflussende Rahmenbedingungen, variierten im Geltungszeitraum 1989 bis 1996 erheblich.

- Das FELEG wurde zwischen 1989 und 1996 mehrfach novelliert: erhebliche Umgestaltungen des FELEG erfolgten durch das 4. ASEG 1990 und das Gesetz zur Reform der agrarsozialen Sicherung 1995 (ASRG 1995); weniger weitreichend waren die Novellierungen des siebten Änderungsgesetzes zum Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte 1993 (7. ÄndGAL 93) und des Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Reform der agrarsozialen Sicherung 1996 (ASRG-ÄndG 1996).
- Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 beinhaltete eine grundlegende Neuorientierung der Bewirtschaftungsbedingungen.
- Das Recht der landwirtschaftlichen Alterssicherung wurde zwischen 1989 und 1996 mehrfach novelliert. Für die Entscheidung Weiterbewirtschaftung oder vorzeitige Betriebsaufgabe waren die Novellierungen des 4. ASEG 1990 (Erweiterung des Berechtigtenkreises, Änderung des Beitragszuschußrechts) und des 7. ÄndGAL (Änderung Einkommensanrechnung vorzeitiges Altersgeld) sowie insbesondere die grundlegende Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung durch das ASRG 1995 relevant, durch das insbesondere auch das FELEG auf die neuen Bundesländer übertragen wurde.
- Die agrarpolitischen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik wurden zudem durch die Deutsche Einheit stark verändert, was sich auch beim FELEG unmittelbar in einer Aufwertung des Instruments Ausgleichsgeld gezeigt hat.

Diese Auflistung belegt, daß eine Wirkungsanalyse des FELEG sowohl die verschiedenen Novellierungen der Bedingungen des FELEG als auch erhebliche Variationen der Rahmenbedingungen zu berücksichtigen hat. Diese Veränderungen machen es schwierig, Wirkungen abzuschätzen und auch die Inanspruchnahme richtig zu gewichten.

### 3 Aktuelle Debatte und Forschungsstand

Die EU verfolgt in ihrer Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt und auch in Bezug auf die vorgeschlagene Vorruhestandsregelung als Teil dieser Verordnung eine inkrementale Strategie:

*„Eine solche Neukonzipierung sollte die Erfahrungen mit den bisherigen Instrumenten berücksichtigen und sich daher auf diese Instrumente stützen“ (Europäische Union, 1999, S. 80 f.).*

Im Verordnungsvorschlag der Kommission heißt es, bezogen auf die Vorruhestandsregelung, weiter:

*„Der vorzeitige Ruhestand in der Landwirtschaft sollte gefördert werden, um die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zu verbessern. Dabei ist den Erfahrungen mit der Anwendung der VO (EWG) Nr. 2079/92 Rechnung zu tragen.“ (Europäische Union, 1999, S. 82).*

Der gewählte Ansatz, eine neue Vorruhestandsregelung zu schaffen, die sich an früher bestehende Regelungen anlehnt, führt direkt zu der Frage nach dem Stand des Wissens über die Wirkungen des alten FELEG.

Ein Überblick über den Forschungsstand zum FELEG, der die vorliegenden Untersuchungen nach ihrem Erscheinen vor bzw. nach Inkrafttreten des FELEG unterscheidet, bietet ein überraschendes Bild: Im Vor- bzw. Umfeld der Verabschiedung des FELEG im Jahr 1989 wurde eine ganze Reihe von Untersuchungen publiziert - etwa einige Veröffentlichungen von HAGEDORN, KLARE und WILSTAKE aus dem Institut für Strukturforchung der FAL unter dem Stichwort ‚neue Landabgaberente‘, die Dissertation sowie ein weiterer Beitrag von BREMER (1989a; b) und ein Beitrag von SCHLITZ (1986). Diese Auswahl ist nicht vollständig bzw. führt nur die m. E. wichtigsten Publikationen auf. Nach Inkrafttreten des FELEG gibt es dagegen kaum Untersuchungen. Vielmehr sind von seiten der wissenschaftlichen Agrarpolitik lediglich normativ ausgerichtete Beiträge zu verzeichnen, wie etwa die des Wissenschaftlichen Beirats beim BML (1994) oder von SCHMITT (1995), die sich in ihrer Bewertung widersprechen<sup>1</sup>; beide genannten Beiträge bleiben ausschließlich bzw. überwiegend auf Zieldiskussionen beschränkt und verzichten auf eine empirische Analyse von Inanspruchnahme und Wirkungen des FELEG.

Zusammenfassend kann demnach festgestellt werden, daß die wissenschaftliche Agrarökonomie sich insbesondere nach dem Inkrafttreten des FELEG kaum mehr um diesen Gegenstand bemüht hat, so daß eine Analyse des FELEG nicht auf Ergebnisse aus wissenschaftlicher Perspektive zurückgreifen

---

<sup>1</sup> „Die Gewährung ... der Produktionsaufgaberente an ältere Betriebsinhaber ... sollte angesichts der von [ihr] ausgehenden mobilitätsfördernden Wirkung fortgeführt werden“ (Wissenschaftlicher Beirat, 1994, S. 27).

„Insgesamt muß also gesagt werden, daß aus sektoraler wie besonders aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine staatliche Förderung der vorzeitigen Betriebsaufgabe ... nicht beanspruchen kann, die Effizienz des Faktoreinsatzes in der Land- und Forstwirtschaft zu erhöhen“ (SCHMITT, 1995, S. 8).

kann<sup>2</sup>. Die wenigen, kurz gehaltenen, empirisch orientierten Beiträge stammen aus einem Landesministerium (SPITLBAUER und FEIL, 1987) sowie von seiten eines großen LSV-Trägers (SEIBERT, 1995). Allerdings beziehen sich diese Beiträge nahezu ausschließlich auf die PAR. Zum Ausgleichsgeld, das mittlerweile deutlich mehr als die Hälfte der Ausgaben ausmacht, finden sich, nimmt man eine kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion und deren Beantwortung durch die Bundesregierung aus (Deutscher Bundestag, 1995) keine Beiträge. Dies mag damit zusammenhängen, daß das Ausgleichsgeld bis zur Übertragung der landwirtschaftlichen Alterssicherung und des FELEG auf die neuen Bundesländer 1995 nur eine marginale Rolle gespielt hat. Seit diesem Zeitpunkt sind die Ausgaben von 4,6 Mio. DM 1994, über 80 Mio. DM auf knapp 300 Mio. DM (1997 und 1998) gestiegen; sie liegen damit weit über den Ausgaben für die PAR, so daß angesichts des völligen Fehlens wissenschaftlicher Beiträge hier eine Analyse der mit dem Ausgleichsgeld erzielten Wirkungen und Kosten-/Nutzenabwägungen besonders dringend geboten erscheint.

#### **4 Stand des Wissens und Erkenntnisinteresse zu Produktionsaufgabenerente und Ausgleichsgeld**

Um die Doppelfunktion dieses Beitrags zu erfüllen, in die Thematik einzuführen und gleichzeitig für die Beantwortung der Ausgangsfragestellung zentrale offene Punkte zu formulieren, wird hier wie folgt vorgegangen: Ich werde jeweils zunächst den Stand des in Veröffentlichungen und öffentlich zugänglichen Daten enthaltenen Wissens umreißen und daran anschließend die Fragestellungen formulieren, deren Beantwortung im Rahmen dieses Workshops und im Sinne dessen Titels wünschenswert und notwendig wäre. Die Darstellung wird in die Bereiche Inanspruchnahme, Wirkung sowie Kosten- und Nutzenaspekte untergliedert.

##### *Inanspruchnahme*

Die Statistiken des GLA geben Auskunft darüber, wieviele Landwirte PAR bzw. wieviel mitarbeitende Familienangehörige und landwirtschaftliche Arbeitnehmer Ausgleichsgeld in Anspruch genommen haben; dabei kann auch die Entwicklung im Zeitablauf sowie Unterschiede bei der Inanspruchnahme zwischen den einzelnen Altersklassen ermittelt werden.

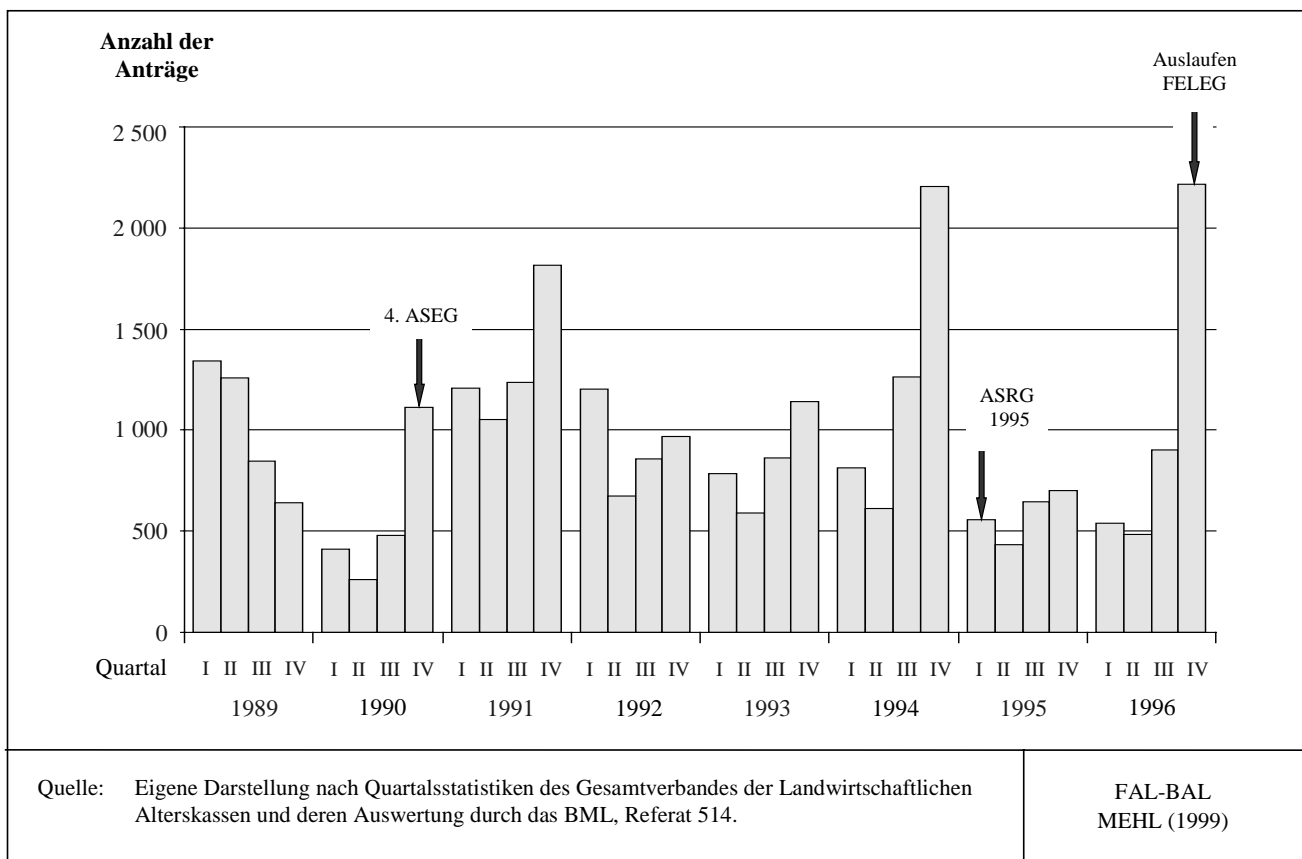
In **Schaubild 1** ist die Entwicklung bei den Anträgen auf PAR zwischen 1989 und 1996 dargestellt. Dabei wird der Einfluß von Novellierungen des FELEG und von Entwicklungen zentraler Rahmenbedingungen sehr anschaulich. Zu Beginn des Geltungszeitraumes blieb die Inanspruchnahme der PAR weit hinter den Erwartungen zurück. Erst mit der Novellierung des FELEG im Rahmen des 4. ASEG, das eine Absenkung des Zugangsalters von 58 auf 55 Jahre, eine großzügiger ausgestaltete Einkommensanrechnung sowie eine erweiterte Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen ver-

---

<sup>2</sup> Im Unterschied hierzu finden sich zahlreiche Beiträge zu der von 1969 bis 1983 geltenden Landabgabenerente. Vgl. die Nachweise bei HAGEDORN und KLARE, 1986.

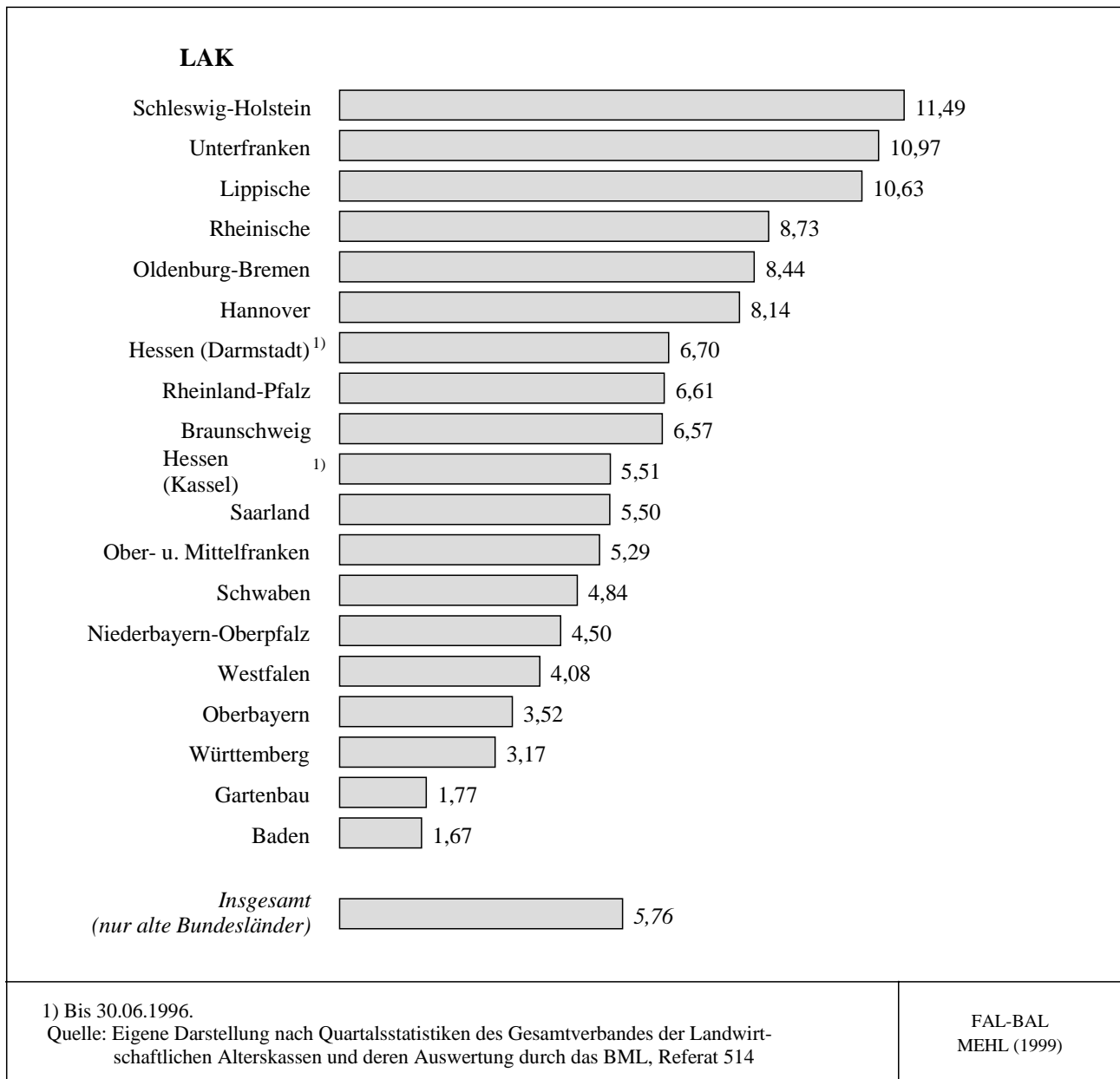
fügte, hat die Zahl der Anträge auf PAR stark zugenommen. Zu dem deutlichen Anstieg der Anträge bis Ende 1991 hat möglicherweise auch die Diskussion im Vorfeld der Reform der GAP 1992 beigetragen; ein Vorzieheffekt, der wiederum für den Rückgang der Antragszahlen 1992 und 1993 verantwortlich gemacht werden kann und zur Folge hatte, daß sich die Antragszahlen auf einem niedrigeren Niveau stabilisieren. Vorzieheffekte erklären auch die stark steigenden Antragszahlen zum jeweils vierten Quartal 1994 und 1996. Im ersten Fall war hierfür das Inkrafttreten des ASRG zum 01.01.1995, das die Konditionen für eine vorzeitige Betriebsaufgabe unter Inanspruchnahme der PAR erheblich verschlechterte, im zweiten Fall das Auslaufen des FELEG zum 31.12.1996 verantwortlich.

**Schaubild 1: Produktionsaufgaberente**  
**Anträge vom 1. Januar 1989 bis 31. Dezember 1996:**  
**insgesamt 30 123**



In **Schaubild 2** wird die Inanspruchnahme der PAR nach Altersklassen abgebildet. Dabei wird gezeigt, wieviel Prozent der im Jahr 1989 altersklassenpflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer in den verschiedenen landwirtschaftlichen Altersklassen die Produktionsaufgaberente in Anspruch genommen haben. Bei der Inanspruchnahme bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den LAKen.

**Schaubild 2: Eingestellte landwirtschaftliche Unternehmen nach landwirtschaftlichen Altersklassen 1989-1998 in % bezogen auf GAL-Landwirte 1989 (Stand: 31. Dezember 1998) (insgesamt eingestellt: 26 477 Unternehmen)**



Während in der LAK Schleswig-Holstein 11,49 % der altersklassenpflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer PAR in Anspruch nahmen, waren es in der LAK Baden lediglich 1,67 %. Diese enorme Spannweite gibt schon gewisse Hinweise auch auf die Frage, welche Betriebsleiter typischerweise Produktionsaufgaberechte beantragt haben und welche nicht.



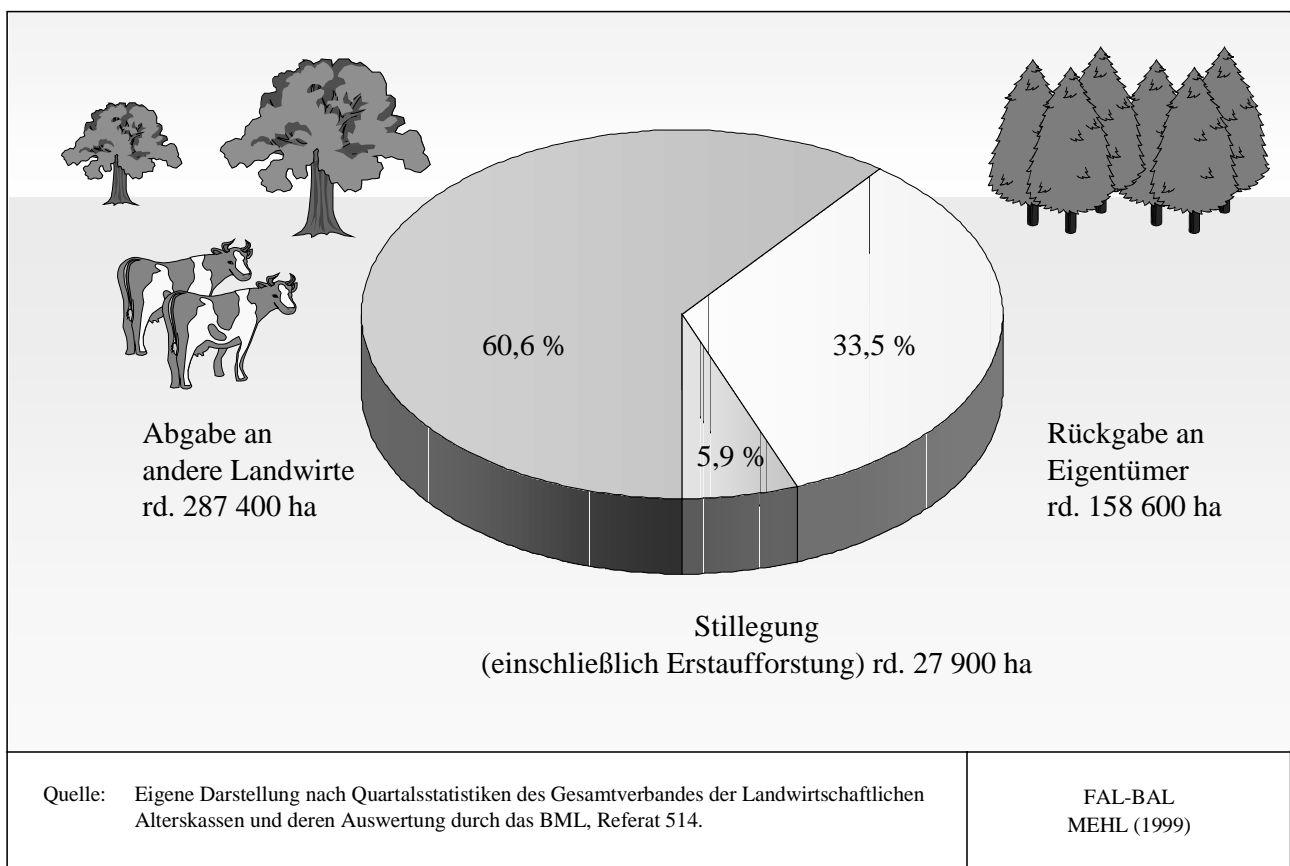
Bislang wissen wir aber wenig darüber,

- wie groß der Kreis der potentiell Anspruchsberechtigten war und wie viele Personen aus diesem Kreis sich zur vorzeitigen Betriebsaufgabe unter Inanspruchnahme der PAR entschlossen hatten;
- wie der ‚typische Inanspruchnehmer‘, in bezug auf Faktorausstattung, Betriebsergebnis und Betriebsform der PAR aussah;
- ob es einen Personenkreis gegeben hat, der der eigentlichen Zielgruppe der Maßnahme entsprochen hätte, der aber dieses Instrument nicht in Anspruch nehmen konnte und,
- inwieweit die zahlreichen Voraussetzungen, die im FELEG für den Leistungsbezug zu erfüllen waren, und wenn ja, welche dieser Voraussetzungen eine größere Inanspruchnahme verhindert haben.

### Wirkungen

Aussagen über die Wirkungen der PAR lassen sich u. a. über vorhandene Angaben zur Flächenmobilität erschließen. **Schaubild 3** zeigt, daß die mobilisierten Flächen zu über 94 % an andere Landwirte abgegeben bzw., daß Pachtflächen an den Eigentümer zurückgegeben wurden und daß lediglich 5,9 % der im Rahmen der PAR mobilisierten Flächen stillgelegt wurden.

**Schaubild 3: Verwendung der Flächen bei Inanspruchnahme von Produktionsaufgaberente (Stand: 31. Dezember 1996) (insgesamt mobilisierte Fläche: 472 100 ha)**



Man kann daher davon ausgehen, daß das Angebot der Stilllegung lediglich Residualfunktion hatte und demnach die marktentlastende Wirkung des FELEG weitgehend marginal geblieben ist: Mithin ist davon auszugehen, daß die durch die PAR erreichte Flächenmobilisierung überwiegend strukturverbessernde Flächen-Effekte zugunsten größerer, entwicklungsfähiger Betriebe gehabt hat.

Die Art dieser strukturverbessernden Effekte kann mit Blick auf den Adressatenkreis der PAR etwas genauer bestimmt werden. Antragsberechtigt waren landwirtschaftliche Unternehmer, die das 55. Lebensjahr vollendet haben und deren Betriebe keinen Hofnachfolger aus der Familie aufweisen. Es handelt sich daher bei den im Rahmen des FELEG eingestellten landwirtschaftlichen Betrieben um auslaufende Betriebe, die spätestens mit Vollendung des 65. Lebensjahres, also mit Erreichen der Altersgrenze für den Bezug einer Altersrente bzw. im Falle einer Erwerbsunfähigkeit auch schon früher, aufgegeben wurden. Mithin sind die strukturverbessernden Effekte der PAR als Vorzieheffekte zu kennzeichnen. Wie die strukturverbessernde Effekte der PAR einzuschätzen und zu bewerten sind, hängt von den angelegten Maßstäben ab.

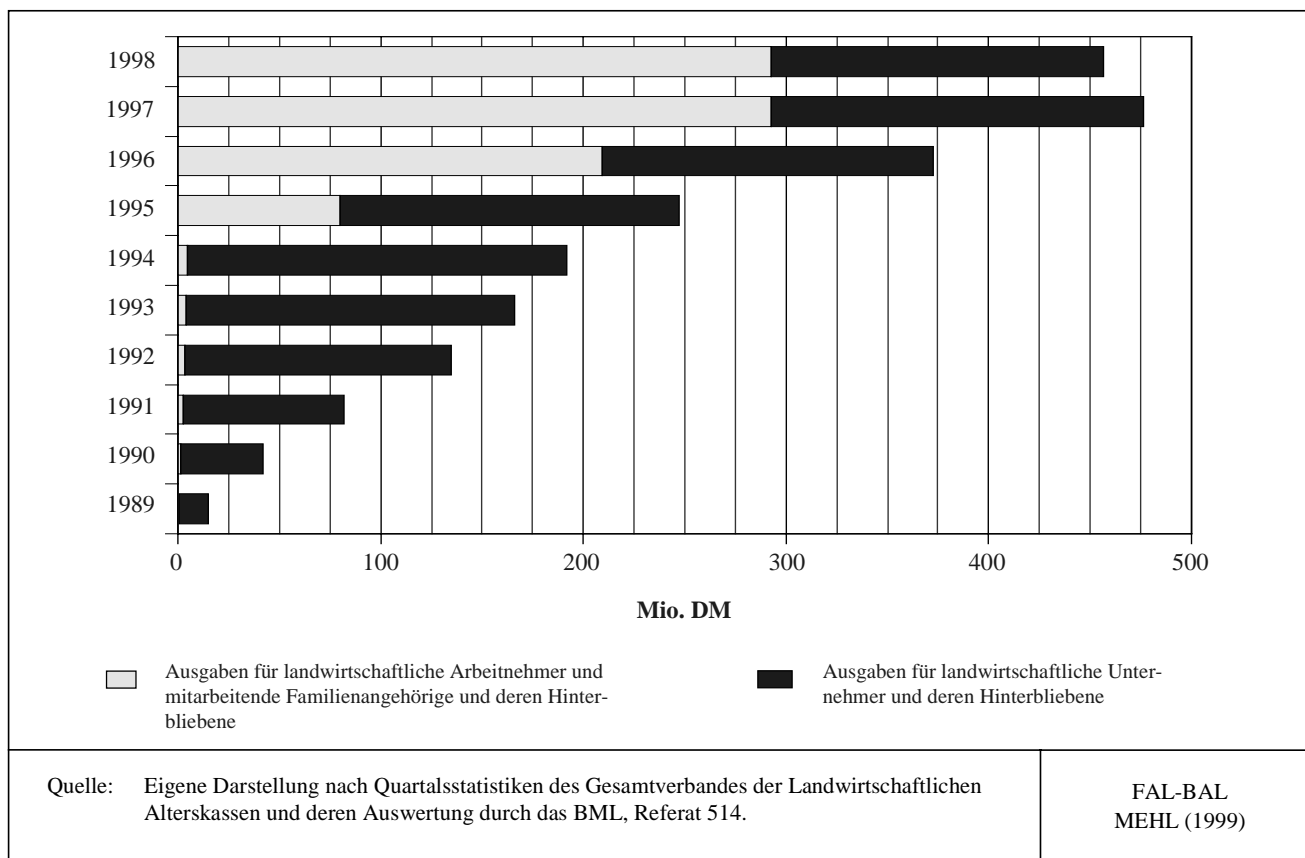
Weit weniger klar ist der Begriff der ‚sozialen Flankierung des Strukturwandels‘, der im Agrarbericht der Bundesregierung sowie in den Publikationen des BML zumeist verwendet wird, um die Zielsetzung des FELEG zu kennzeichnen. Im Unterschied zur Frage der Strukturverbesserung oder der Marktentlastung, die über die mobilisierten Flächen erschlossen werden kann, ist zudem unklar, wie seine Operationalisierung erfolgen könnte. Das Stichwort taucht zwar häufig auf, aber die Bundesregierung gibt keine Hilfen zur präziseren Kennzeichnung dessen, wie die soziale Flankierung des Strukturwandels zu definieren sei bzw. welche Indikatoren für den Erfüllungsgrad herangezogen werden können. Wir verstehen den Begriff wie folgt: Der Staat unterstützt mit seinen durch das FELEG bereitgestellten Instrumenten PAR und Ausgleichsgeld sowie durch die Übernahme von Sozialversicherungsbeiträgen einen Personenkreis, dem durch den Prozeß des Strukturwandels in der Landwirtschaft besonders hohe Anpassungslasten entstanden sind und die dieser aus eigener Kraft nicht tragen kann; diese Sichtweise impliziert, daß es sich um einen Personenkreis handelt, der am ehesten einer solchen staatlichen Unterstützung bedarf. Da wir unsere Interpretation des Begriffs nicht auf offizielle Quellen stützen können, halten wir es für ein wichtiges Anliegen des Workshops, den Begriff der ‚sozialen Flankierung des Strukturwandels‘ und dessen Operationalisierung durch geeignete Indikatoren im Rahmen dieses Expertenworkshops zu erörtern. Insgesamt besteht also für die Frage nach den Wirkungen von PAR und Ausgleichsgeld, d. h. inwieweit die Ziele Marktentlastung, Strukturverbesserung und soziale Flankierung des Strukturwandels erreicht/nicht erreicht worden sind, noch erheblicher Klärungsbedarf.

### *Kosten-/Nutzenerwägungen*

Die Frage der Wirkungen von PAR und Ausgleichsgeld sowie deren Bewertung stehen in einem engen Zusammenhang mit dem Umfang der im Rahmen des FELEG aufgewendeten Mittel. Die Entwicklung der Ausgaben für das FELEG (siehe **Schaubild 4**) sind Folge der Entwicklung der Antragseingänge. Nach einem zögerlichen Beginn haben sich die jährlichen Leistungsausgaben mit

Inkrafttreten der Novellierung des 4. ASEG 1990 kontinuierlich gesteigert. Die Ausgaben haben sich dann mit der Übertragung des FELEG auch auf die neuen Bundesländer nochmals erheblich bis zum Höchststand von 476 Mio. DM im Jahr 1998 erhöht. Die Ausgaben für Ausgleichsgeld bzw. für Beitragsübernahmen für mitarbeitende Familienangehörige und landwirtschaftliche Arbeitnehmer, die bis zur Übertragung des FELEG auf die neuen Bundesländer nur einen Bruchteil der Gesamtausgaben betragen, liegen mittlerweile bei über 60 %.

**Schaubild 4: Leistungsaufwendungen im Rahmen des FELEG 1989-1998**  
(Ausgaben insgesamt: 2,3 Mrd. DM)



Da die Möglichkeit, Neuanträge zu stellen, auf Personen beschränkt ist, die die notwendigen Voraussetzungen zum 31.12.1996 erfüllt haben, werden die Ausgaben für das FELEG in der Zukunft kontinuierlich zurückgehen. Dennoch dürfte der Gesamtbetrag für Aufwendungen für das FELEG (bis 1998 bei 2,3 Mrd. DM) bei deutlich über 3 Mrd. DM liegen, da Leistungsansprüche bis in das Jahr 2006, im Falle von berufsunfähigen Landwirten sogar bis 2008 bestehen. Bislang liegen die Kosten pro im Zuge des FELEG mobilisierten ha LF bei ungefähr 2.377 DM, wobei hierfür nur die Leistungen für landwirtschaftliche Unternehmer angesetzt (1989-1998: ca. 1,3 Mrd. DM) wurden, da die Zahlung von Ausgleichsgeld für mitarbeitende Familienangehörige oder landwirtschaftliche Arbeitnehmer nicht zu Flächenmobilisierungen geführt haben.

Angesichts dieses beträchtlichen Finanzmittelaufwandes ist es für die Beantwortung der in der Überschrift dieses Workshops aufgeworfenen Leitfrage sicherlich von zentralem Interesse, wie dieser Mitteleinsatz im Hinblick auf die damit angestrebten und erreichten Ziele zu bewerten ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Beantwortung dieser Fragen sehr stark davon abhängt, welche Perspektive der jeweilige Betrachter einnimmt bzw. von der Organisation, die er/sie vertritt. Hier käme es m. E. darauf an, diese verschiedenen Perspektiven und die jeweiligen Argumente in einen Diskussionsprozess einzubringen, wobei jeweils die Maßstäbe und Indikatoren, die den jeweiligen Aussagen über die Wirkungen von PAR und Ausgleichsgeld sowie der Bewertung des Nutzens in Anbetracht der entstandenen Kosten zugrunde liegen, offengelegt werden sollten.

## 5 Teilnehmerkreis und Vorgehensweise

Die Auswahl der eingeladenen Teilnehmerinnen und Teilnehmer wurde durch drei Anliegen bestimmt:

1. Es sollte möglichst viel Sachverstand mobilisiert werden;
2. Es sollten möglichst viele institutionelle und regionale Perspektiven einbezogen werden;
3. Ein zu großer Teilnehmerkreis hätte den bewußt gewählten Workshop-Charakter der Veranstaltung, d. h. die angestrebte Arbeits- und Diskussionsfähigkeit, beeinträchtigt.

In **Anlage 1** ist der Kreis der 22 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops dokumentiert. Der Teilnehmerkreis belegt m. E., daß die angestrebte Multiperspektivität erreicht werden konnte.

Das Arbeitsprogramm des Workshops (siehe **Anlage 2**) gliedert sich in zwei große Teile:

Thema des ersten Tages ist eine Rückschau auf das FELEG, wobei drei Arbeitseinheiten: Inanspruchnahme Produktionsaufgaberente, Wirkungen der Produktionsaufgaberente und Inanspruchnahme und Wirkungen beim Ausgleichsgeld vorgesehen sind.

Der zweite Tag ist als Ausblick auf die Frage nach dem ‚ob‘ und ‚wie‘ eines neuen FELEG konzipiert. Wir wollen dazu zunächst über die künftige EU-Kofinanzierung sprechen und dann auf der Grundlage eines Referates über alternative Instrumente zu Erreichung der mit dem FELEG anvisierten Ziele in eine offene Diskussion über die Themen „Neue Produktionsaufgaberente? (wenn ja, wie?)“ und „Neues Ausgleichsgeld? (wenn ja, wie?)“ eintreten.

**Literatur:**

BREMER, Udo: Räumliche Wirkungen der Förderung von Betriebsstillegungen in der Landwirtschaft. Teilnahmepotentiale, Staatsausgaben und Verteilungswirkungen auf der Grundlage regionaler Einkommensstrukturen. Diss. Göttingen 1989a.

BREMER, Udo: Licht und Schatten der Produktionsaufgaberente. *Agra-Europe* 40 (1989b), Nr. 6, Sonderbeilage, S. 1-19.

Bundeslandwirtschaftsminister Funke: Vorruhestandsregelung im Rahmen der Agenda 2000 geplant. *Sicher Leben o. Jg.* (1999), Nr. 1, S. 3.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Zur sozialen Flankierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft. *Produktionsaufgaberente, Ausgleichsgeld*. Bonn 1995.

Deutscher Bundestag: Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion und Antwort der Bundesregierung: Situation ehemaliger Indwirtschaftlicher Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern. *BT-Drs. 13/391* vom 07.02. 1995.

HAGEDORN, Konrad und Klaus KLARE: Neue Landabgaberente. Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik. Münster-Hiltrup 1986.

SCHLITZ, Stephan: Entwurf einer Vorruhestandsregelung für Landwirte. *Land, Agrarwirtschaft und Gesellschaft. Zeitschrift für Land- und Agrarsoziologie* 3 (1986), H. 1, S. 3-12.

SCHMITT, Günther: Ist die Förderung einer vorzeitigen Betriebsaufgabe im Rahmen der Agrarsozialpolitik wirtschaftlich zweckmäßig? *Agra-Europe* 35 (1995), Nr. 33, Sonderbeilage, S.1-10.

SEIBERT, Hans-Georg: Produktionsaufgaberente. Ist 1996 Schluß? *Landwirtschaftsblatt Weser-Ems*. o. Jg. (1995), Nr. 24, S. 12-15.

SPITLBAUER, Anton und Anton FEIL: FELEG ist ausgelaufen. *Schule und Beratung o. Jg.* (1997), H. 7, S. III-1-III-2.

TOPÜTH, H.-G.: Alles über die Produktionsaufgaberente. *top agrar o. Jg.* (1993a), Nr. 10, S. 40-47.

TOPÜTH, H.-G.: Ausgleichsgeld – wie hoch, für wen? *top agrar o. Jg.* (1993b), Nr. 11, S. 40-41.

Verordnung (EG) Nr. 1257/ 1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 160/80 vom 26.06.1999.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: *Agrarpolitik und Agrarstruktur*. Angewandte Wissenschaft. Münster 1994.

# Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente

## Einführung

Helmut Giese\*

### 1 Entwicklung der Antragszahlen und der Leistungsempfänger

Aus der Sicht des Gesamtverbands der landwirtschaftlichen Alterskassen (GLA) möchte ich einfühend einige Zahlen zur Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente (PAR) seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens am 1.1.1989 darstellen. Von Beginn an haben wir eine relativ schwache Inanspruchnahme gesehen. Der Grund hierfür lag ganz sicher in den besonderen Leistungsvoraussetzungen, die sehr restriktiv ausgestaltet waren und offensichtlich doch viele Landwirte davon abgehalten haben dürfte, die PAR zu beantragen.

Es hat sich gezeigt, daß durch die ab dem 1. Oktober 1990 inkraftgetretenen Neuregelungen des 4. ASEG<sup>1</sup> die Antragszahlen stark anstiegen. Hierbei spielte das vom 58. Lebensjahr auf das 55. Lebensjahr abgesenkte Eingangslebensalter die entscheidende Rolle. Neben dieser Verbesserung wurde durch weitere Neuregelungen und Änderungen die Voraussetzung dafür geschaffen, daß die Inanspruchnahme ansteigt:

- Vorgezogener Leistungsbeginn bei Vollendung des 53. Lebensjahres und Vorliegen von Berufsunfähigkeit (BU)
- Anhebung der Einkommensfreigrenze
- Beitragsübernahme durch den Bund auch bei der Unternehmensabgabe
- Verlängerung der Maßnahme bis zum 31.12.1996
- Zulässigkeit der Abgabe von Forstflächen an Familienangehörige.

So ist die Zahl der Anträge von 4.078 im Jahre 1989 und 2.311 im Jahre 1990 auf 5.327 Anträge im Jahre 1991 angestiegen, während in den Folgejahren die Grenze von 4.000 Neuanträgen wieder unterschritten wurde. Demgegenüber erhöhte sich der Bestand der Leistungsempfänger, die einen PAR-Grundbetrag beziehen, von 1.753 im Jahr 1989 über 3.866 im Jahr 1990, 7.185 im Jahr 1991, 10.729 im Jahr 1992, 12.717 im Jahr 1993 auf 14.433 im Jahr 1994 (siehe **Schaubild 1**). Nach dieser kontinuierlichen Steigerung bis hin zum Auslaufen dieser Leistung kommen keine neuen Leistungen

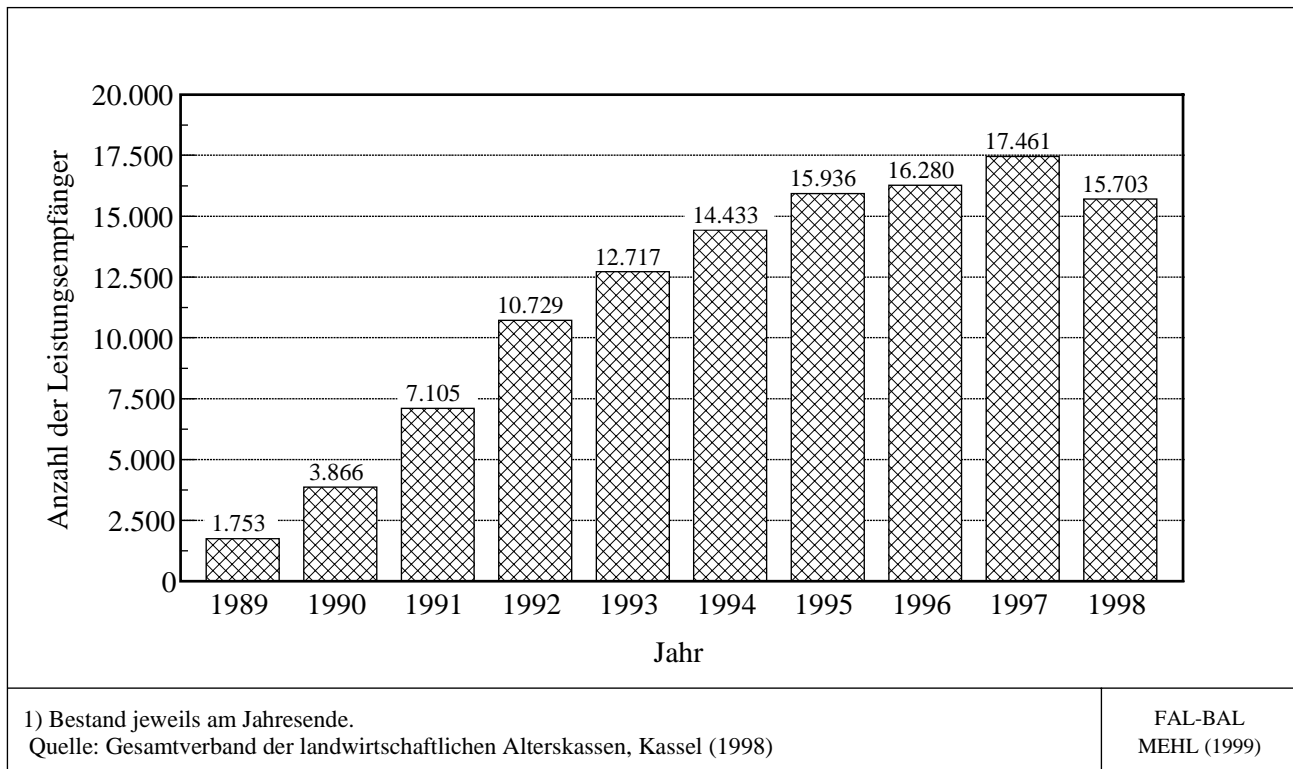
---

\* Helmut Giese, Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen. Weißensteinstraße 70, 34131 Kassel.

<sup>1</sup> Art. 3, 4. ASEG v. 25.9. 1990, BGBl. I S. 2105

(Ausnahme: Hinterbliebenenrenten) mehr hinzu; vielmehr nimmt die Anzahl der PAR bereits wieder ab.

**Schaubild 1: Leistungsempfänger: Grundbetrag der Produktionsrente<sup>1)</sup>**



## 2 Inanspruchnahme bei den 55-jährigen und älteren Landwirten

Von besonderem Interesse dürfte die Auswertung hinsichtlich der Inanspruchnahme der PAR durch Landwirte sein, die 55 Jahre alt und älter sind (siehe **Tabelle 1**).

Obwohl die Zahlen erst ab 1993 in dieser Form vorliegen, dürfte der Anteil derjenigen Landwirte, die 55 Jahre alt und älter sind, zwischen 30 und etwa 35 v.H. der Landwirte insgesamt liegen. Der Anteil dieser Personen sinkt von 32,2 % in 1993 auf 27,6 % im Jahre 1998. Das Absinken des Durchschnittsalters der Landwirte ist ganz sicher auch ein Verdienst der PAR.

Des weiteren wird deutlich, daß wir z. B. im Jahr 1995 eine Inanspruchnahme von 14,7 v.H. festgestellt haben, die bis auf 17,8 v. H. im Jahr 1998 ansteigt, wobei allerdings festgehalten werden muß, daß es sich in den Jahren 1997 und 1998 wegen des Auslaufens des Gesetzes hauptsächlich um Rentenbestandsfälle handelt. Wir haben dann noch einmal die Altersgruppe der 55-jährigen Landwirte herausgenommen. Bei dieser Altersgruppe zeigt sich lediglich eine Inanspruchnahme von 2,8 v.H. in 1995 und 3,7 v.H. in 1996.

**Tabelle 1: Empfänger von Produktionsaufgaberente (PAR)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	<b>Stichtag: 31.12.</b>									
Landwirtschaftliche Unternehmer [1]	447.774	426.590	401.651	379.671	364.001	348.466	303.302	281.964	274.093	262.221
davon: 55 Jahre und älter <sup>1)</sup> [2]	-	-	-	-	117.158	110.992	91.494	82.951	77.239	72.252
Anteil in v.H. [2] / [1] <sup>1)</sup> [3]	-	-	-	-	32,2	31,9	30,2	29,4	28,2	27,6
PAR-Empfänger (Grundbetrag) [4]	1.753	3.866	7.105	10.729	12.717	14.433	15.936	16.280	17.461	15.703
davon: Unternehmer [5]	1.748	3.852	7.052	10.592	12.513	14.180	15.728	16.130	17.338	15.595
Anteil in v.H. [5] / [4] [6]	99,7	99,6	99,3	98,7	98,4	98,2	98,7	99,1	99,3	99,3
Inanspruchnahme in v.H. [4] / ([2]+[4]) [7]	-	-	-	-	9,6	11,3	14,7	16,3	18,3	17,8
Witwen/r [8]	5	14	53	137	204	253	208	150	123	108
Anteil in v.H. [8] / [4] [9]	0,3	0,4	0,7	1,3	1,6	1,8	1,3	0,9	0,7	0,7
	<b>Stichtag: 30.06.</b>									
Alter: 55 Jahre										
Unternehmer, Weitervers. usw. [10]	-	-	-	-	-	-	13.118	9.871	8.556	6.874
PAR (Grundbetrag) an Untern. [11]	-	-	-	-	-	-	375	377	407	132
Inanspruchnahme in v.H. [11] / ([10]+[11]) [12]	-	-	-	-	-	-	2,8	3,7	4,5	1,9
1) Anzahl und Anteil vor 1995 geschätzt. Quelle: Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen, Kassel (1998)									FAL-BAL MEHL (1999)	

### 3 Anzahl der eingestellten Unternehmen

Über die Betriebseinstellungen aufgrund des FELEG führt der GLA eine Statistik, die in erster Linie die eingestellten Unternehmen mit der jeweils stillgelegten, abgegebenen oder aufgeforsteten Fläche nachweist (siehe **Tabelle 2**). So wurden beispielsweise im 4. Quartal 1996 insgesamt 841 Unternehmen eingestellt; bei zwei Drittel dieser Unternehmen handelte es um solche mit einem Wirtschaftswert von bis zu 40.000 DM (567 Unternehmen) und bei einem Drittel um Betriebe mit einem Wirtschaftswert von 40.000 DM und mehr (274). Aufgeschlüsselt nach der Unternehmensgröße haben wir 36 Unternehmen mit einem Wirtschaftswert von unter 5.000 DM, von 5.000 DM bis 10.000 DM sind es 103, von 10.000 bis 15.000 DM sind es 74, von 15.000 bis 20.000 DM sind es 97, von 20.000 bis 30.000 DM sind es 156, von 30.000 bis 40.000 DM sind es 156 und die oben bereits erwähnten 274 Unternehmen haben einen Wirtschaftswert von mehr als 40.000 DM. Eine Unterscheidung nach Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben wird hierbei nicht gemacht; sie läßt sich allenfalls aus der Größe des Unternehmens ableiten.



**Tabelle 2: Zahl der durch Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente eingestellten landwirtschaftlichen Unternehmen nach Wirtschaftswert**

Landwirtschaftliche Alterskassen	Eingestellte landwirtschaftliche Unternehmen								
	insgesamt	davon: nach Wirtschaftswert (DM)							
		unter 5.000	5.000 bis unter 10.000	10.000 bis unter 15.000	15.000 bis unter 20.000	20.000 bis unter 30.000	30.000 bis unter 40.000	40.000 bis unter 50.000	über 50.000
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	
LAK Schleswig-Holstein	144	2	7	8	8	18	23	14	64
LAK Oldenburg-Bremen	56		2	4	6	10	11	3	20
Hannoversche LAK	206	12	19	13	26	38	29	12	57
Braunschweigische LAK	4								4
Lippische LAK	4					1		2	1
AK d. Rhein. Landwirt.	80	2	2	3	4	13	9	11	36
Westfälische LAK	53	1	10	3	7	10	7	3	12
LAK Hessen	45	2	9	3	4	11	6	4	6
LAK Rheinl.-Pfalz (DsdF)	13	1	4		2	3		2	1
LAK Rheinl.-Pfalz (Speyer)	27		3	2	4	7	3	2	6
LAK Saarland	2							1	1
LAK Ober-/Mittelfranken	54	3	13	9	12	14	1	1	1
LAK Niederbay.-Oberpfalz	33	4	8	9	3	7	1	1	
LAK Unterfranken	17	4		4	2	6			1
LAK Schwaben	28		7	5	7	4	4		1
LAK Oberbayern	22		8	6	3	2	2	1	
LAK Baden	3				2			1	
LAK Württemberg	37	2	10	5	6	9	4		1
AK für den Gartenbau	11	1	1		1	3	1	2	2
LAK Berlin	2	2							
Sächsische LAK									
4. Quartal 1996	841	36	103	74	97	156	101	60	214
3. Quartal 1996	524	31	83	76	52	84	57	28	113
2. Quartal 1996	452	34	91	65	41	71	46	26	78
1. Quartal 1996	594	34	102	71	74	98	66	42	107
4. Quartal 1995	679	45	118	102	74	95	81	37	127
Quelle: Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen, Kassel (1998)								FAL-BAL MEHL (1999)	

# **Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in Bayern**

Konrad Schmid\*

## **1 Vorbemerkung**

Meine sehr verehrten Damen und Herren, meine eigenen praktischen Beratungserfahrungen zur Produktionsaufgaberente (PAR) stützen sich punktuell auf besonders schwierig gelagerte Einzelfälle von Überschuldung und Existenzgefährdung, weniger auf typische Beratungsfälle. Denn die Tagesarbeit in der sozio-ökonomischen Beratung wird in Bayern von den Ämtern für Landwirtschaft und Ernährung, vom Bayerischen Bauernverband als Körperschaft des Öffentlichen Rechts sowie von den landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträgern geleistet. Diese Aufsplitterung in der Zuständigkeit, nicht zuletzt aber auch die große Zahl landwirtschaftlicher Betriebe und deren Heterogenität, erschwert uns den schnellen und dennoch tiefergehenden Einblick in Ursachen- und Wirkungszusammenhänge bei der Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in der Vergangenheit.

Das mir vorliegende Zahlenmaterial läßt keine strenge Beweisführung zu. Es ist aber geeignet, Thesen aufzustellen und daraus in Ergänzung zu den Erfahrungen aus der Praxis Tendenzen abzuleiten. Herr SCHELLMANN von der Landwirtschaftlichen Alterskasse Unterfranken wird dazu sicherlich noch zusätzliche Aspekte aus seiner praktischen Erfahrung beisteuern können.

## **2 Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit nach dem FELEG**

### **2.1 Fallzahlen in Bayern im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland**

In Bayern haben im Zeitraum zwischen 1989 und 1997 insgesamt 7.780 Unternehmer die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit nach dem FELEG eingestellt. Im gesamten Bundesgebiet waren es 26.723 Betriebe. Der Anteil Bayerns an den Antragszahlen der gesamten Bundesrepublik betrug somit 29,1 %. Gemessen am zahlenmäßigen Anteil bayerischer Betriebe an allen bundesdeutschen Betrieben von 35,3 % im Jahr 1993 lag die Teilnahme an der PAR in Bayern somit unter dem bundesdeutschen Durchschnitt.

Im Zeitverlauf zeigen sich sehr starke Schwankungen bei den Fallzahlen. Hauptursache für den starken Anstieg ab 1991 dürften nach SPITLBAUER und FEIL die Verbesserungen im FELEG durch das 4. Agrarsoziale Ergänzungsgesetz vom 27. September 1990 gewesen sein. Es hatte im wesent-

---

\* Dipl.-Ing. agr. (Univ), Landwirtschaftsoberrat Konrad Schmid, c/o Bayerische Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur, Infanteriestr.1, 80797 München

lichen die Absenkung des Antragsmindestalters von 58 auf 55 Jahre, die Einräumung eines Freibetrages bei der Anrechnung von außerlandwirtschaftlichem Erwerbseinkommen sowie die Übernahme der regulären Alterskassenbeiträge durch den Bund zum Inhalt.

**Tabelle 1: Zahl der Betriebe mit Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit nach FELEG in Bayern**

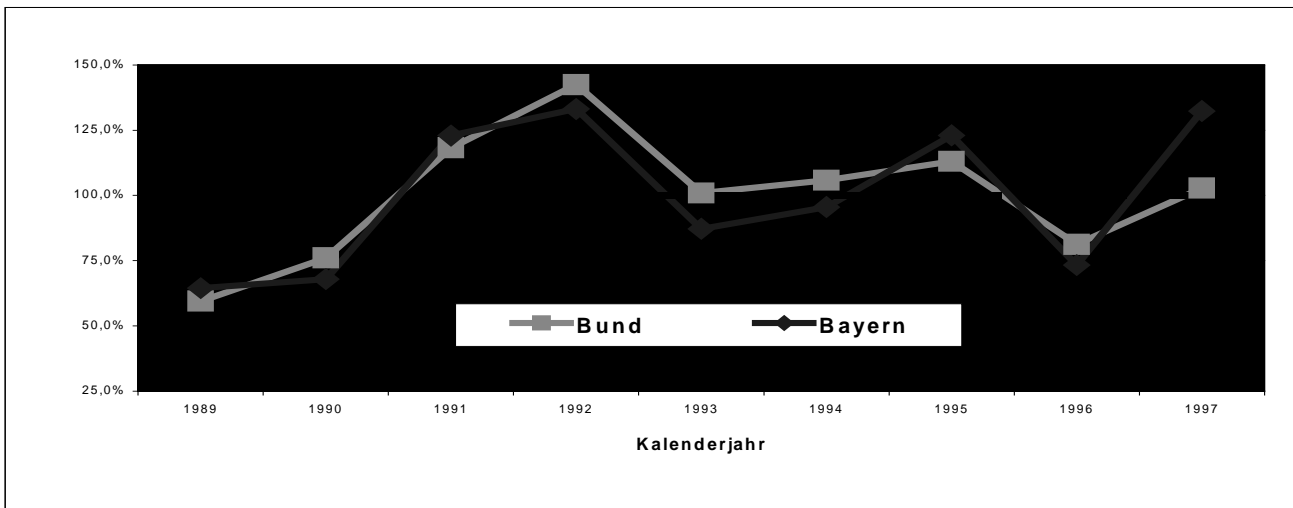
Gebiet der Alterskasse	Jahr										Verteilung Innerhalb Bayerns
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	gesamt	
Oberbayern	95	88	185	184	136	131	168	82	218	1.287	16,5%
Niederbayern/ Oberpfalz	96	100	246	243	167	202	324	219	350	1.947	25,0%
Ober/Mittel- franken	121	135	248	286	165	173	225	135	200	1.688	21,7%
Unterfranken	155	197	216	215	125	189	200	86	155	1.538	19,8%
Schwaben	90	67	168	223	161	131	147	112	221	1.320	17,0%
Bayern	557	587	1.063	1.151	754	826	1.064	634	1.144	7.780	100,0%
Deutschland insgesamt	1.765	2.257	3.512	4.230	2.998	3.143	3.356	2.411	3.051	26.723	
Relativer An- teil Bayerns	31,6%	26,0%	30,3%	27,2%	25,2%	26,3%	31,7%	26,3%	37,5%	29,1%	

Der Rückgang der Fallzahlen im Jahr 1996 dürfte demgegenüber größtenteils wiederum auf Verschlechterungen bei den Leistungen mit Inkrafttreten des Agrarsozialreformgesetzes zum 1. Januar 1995 zurückzuführen sein. Damit verbunden war der Wegfall der Übernahme der Alterskassenbeiträge durch den Bund.

Eine Betrachtung der relativen Schwankung der Fallzahlen um den jeweiligen Durchschnitt in **Abbildung 1** zeigt, daß in Bayern vor allem in den letzten Antragsjahren größere Schwankungen aufgetreten sind als dies im Bundesdurchschnitt der Fall war. Insbesondere im letzten Antragsjahr 1996 mit dem darauf folgenden Jahr, in dem die Einstellung der Erwerbstätigkeit erfolgt sein mußte, ergab sich in Bayern eine nochmals überdurchschnittlich hohe Inanspruchnahme der PAR. Das absehbare zeitliche Ende der PAR und die damit verbundene ‚Verknappung des Angebotes zum vorzeitigen Ausstieg‘ führte in Bayern einerseits zu einer verstärkten Aufklärungstätigkeit durch die Beratungsinstitutionen und andererseits zu einer schnelleren Entscheidungsfindung beim betroffenen Personenkreis. Zeitliche Fristen wirken auf Unentschlossene zweifellos entscheidungsfördernd. Dies ließ und läßt sich auch in anderen Bereichen beobachten, wie zum Beispiel der Steuerreform oder Einschränkungen bei der Investitionsförderung, soweit sie vorher angekündigt werden oder absehbar sind.

Im Falle der Neuauflage einer Vorruhestandsregelung wäre aus meiner Sicht deshalb eine zeitliche Befristung durchaus erwägenswert. Die bei Stichtagsregelungen nicht zu vermeidenden Härtefälle könnten durch entsprechend ausgestaltete Übergangszeiträume abgemildert werden.

**Abbildung 1: Relative Schwankung der Zahl der Betriebseinstellungen nach FELEG um den jeweiligen jährlichen Durchschnittswert in Bayern und in der Bundesrepublik Deutschland**



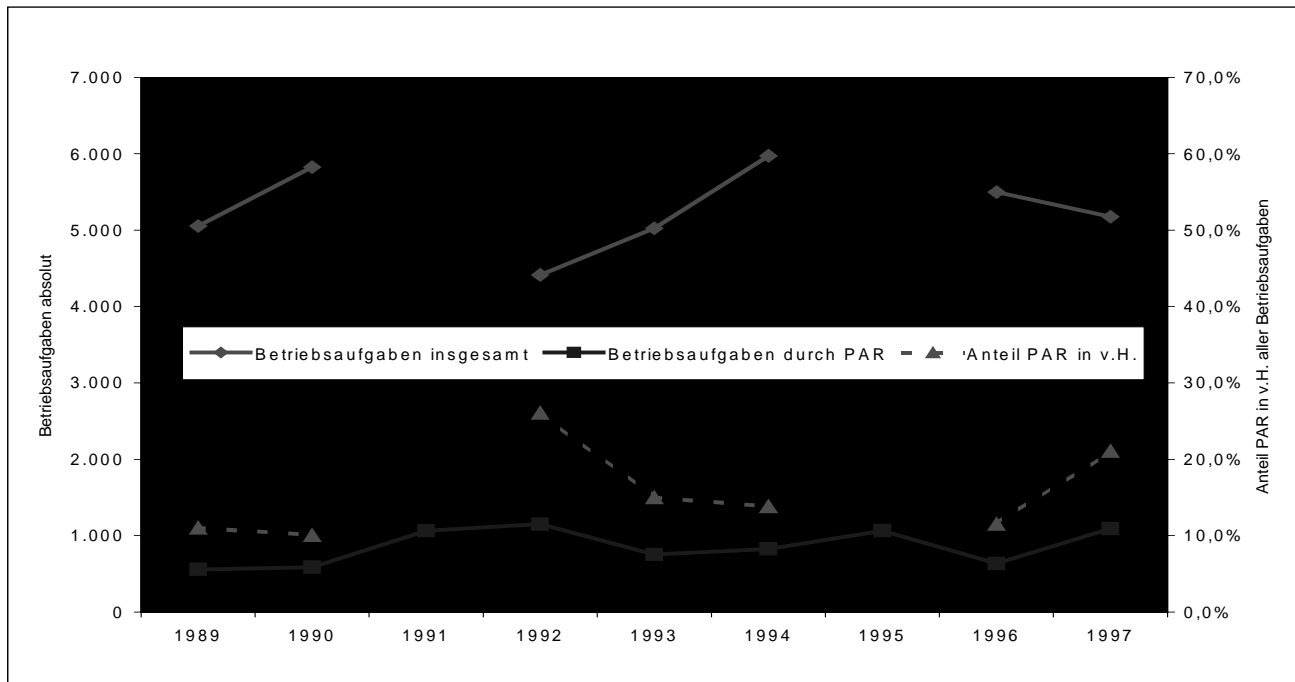
## 2.2 Allgemeiner Strukturwandel und Produktionsaufgaberente in Bayern

Aus der strukturpolitischen Zielsetzung des FELEG heraus stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Art und Weise ein möglicher Zusammenhang zwischen dem allgemeinen Prozeß des Strukturwandels und der Produktionsaufgaberente in Bayern besteht. Auch hier können aus dem vorliegenden Zahlenmaterial keine kausalen Zusammenhänge im Sinne einer Beweisführung, sondern nur Tendenzen abgeleitet werden.

In **Abbildung 2** ist die Zahl der jährlichen Betriebsaufgaben in Bayern für den Zeitraum 1989 bis 1997 aufgetragen. Dargestellt sind die Betriebsaufgaben insgesamt sowie die (darin enthaltenen) Betriebsaufgaben infolge der Inanspruchnahme der PAR. In einer zusätzlichen Kurve ist der prozentuale Anteil der PAR-bedingten Betriebsaufgaben im Verhältnis zu allen Betriebsaufgaben dargestellt. In den Jahren mit fehlenden Werten wurde bei der Betriebszählung eine Neufeststellung der Flächen vorgenommen. Dadurch trat ein Bereinigungseffekt auf. Die Werte sind somit nicht mit den Vorjahreszahlen vergleichbar und werden hier nicht ausgewiesen.

Augenscheinlich ist kein Zusammenhang zwischen der Stärke des allgemeinen Strukturwandels und PAR-bedingten Betriebsaufgaben festzustellen. Die Entwicklung scheint eher gegenläufig gewesen zu sein. In Jahren eines stärkeren Strukturwandels fanden augenscheinlich weniger PAR-bedingte Betriebsaufgaben statt und umgekehrt.

**Abbildung 2: Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe in Bayern in den Jahren 1989 bis 1997 insgesamt sowie durch Produktionsaufgaberente**



Diese Beobachtung führt mich zu folgenden Hypothesen:

- Die spezifischen gesetzlichen Vorgaben und Änderungen des FELEG hatten stärkere Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der PAR als die sonstigen allgemeinen Bestimmungsgründe für den beobachteten Strukturwandel.
- Das FELEG war vergleichsweise zielgenau auf bestimmte familiäre und betriebliche Situationen ausgerichtet und hierbei in Abhängigkeit vom Leistungsumfang auch erfolgreich. Mitnahmeeffekte sind nicht gänzlich auszuschließen, jedoch nicht zu vermuten.

### 2.3 Regionale Differenzierung der Inanspruchnahme der PAR in Bayern

Bayern spielt mit rund einem Drittel aller bundesdeutschen Betriebe und mit rund einem Viertel der landwirtschaftlich genutzten Fläche eine vergleichsweise bedeutende Rolle bei Planung, Umsetzung und Auswirkung agrarpolitischer Maßnahmen des Bundes. Aufgrund seiner räumlichen Ausdehnung, seiner klimatischen und topografischen Vielfalt ist die bayerische Landwirtschaft darüber hinaus sehr heterogen. Deshalb muß an dieser Stelle eine weitergehende regionale Differenzierung erfolgen, um den Bestimmungsgründen und Wirkungen der PAR in Bayern noch differenzierter näher zu kommen.

Der Strukturwandel lief innerhalb Bayerns in den vergangenen Dekaden mit sehr unterschiedlicher Intensität ab. Der Rückgang landwirtschaftlicher Betriebe ab einem Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche betrug 1997 gegenüber 1987 im bayerischen Durchschnitt 25,5 %. Den geringsten

Rückgang hatte dabei der Regierungsbezirk Oberbayern mit nur 19,3 %, den höchsten Rückgang Unterfranken mit 34,9 %, gefolgt von Mittelfranken mit 29,7 % zu verzeichnen. Die Regierungsbezirke Niederbayern und Oberpfalz lagen mit 24,1 bzw. 24,3 % leicht unter dem Durchschnitt, die Bezirke Oberfranken und Schwaben mit 26,8 und 26,0 % etwas darüber. Bezüglich des Strukturwandels besteht also ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle innerhalb Bayerns. Die Ursachen dafür sind vielfältig, gründen jedoch auf der jeweils vorhandenen Agrarstruktur und den jeweils vorherrschenden Produktionsschienen. Ein Vergleich der Situation der Hofnachfolge anhand der letztverfügbaren Erhebungsdaten aus 1991 mit der Zahl der Betriebsaufgaben zeigt einen engen regionalen und positiven Zusammenhang zwischen fehlender oder unsicherer Hofnachfolge und Stärke des Strukturwandels.

Vergleicht man die Betriebsaufgaben mit der Zahl der (darin enthaltenen) PAR-bedingten Betriebsaufgaben (**Tabelle 2**), fällt auf, daß in den Regionen mit verschärftem Strukturwandel die PAR offensichtlich weit überdurchschnittlich in Anspruch genommen wurde. Das gilt in besonderer Weise für Unterfranken, wo im Zeitraum zwischen 1989 und 1997 jeder fünfte aufgegebene Betrieb im Rahmen der PAR aufgegeben wurde. Demgegenüber war es in Oberbayern, Niederbayern und der Oberpfalz nur etwa jeder siebte Betrieb.

**Tabelle 2: Betriebsaufgaben in Bayern zwischen 1989 und 1997**

Gebiet der LAK	Insgesamt	nach FELEG	Anteil FELEG in v.H.
Oberbayern	8.415	1.287	15,3%
Niederbayern/Oberpfalz	14.303	1.947	13,6%
Oberfranken/Mittelfranken	12.177	1.688	13,9%
Unterfranken	7.645	1.538	20,1%
Schwaben	7.879	1.320	16,8%

Speziell für Unterfranken ist bekannt, daß dies derjenige bayerische Regierungsbezirk ist, aus dem in den vergangenen Jahren die höchste Milchquotenmenge in andere bayerische Regionen abgewandert ist. So ist die Zahl der Milchkühe in Bayern 1996/97 zu 1986/87 im Durchschnitt um 22,1 % zurückgegangen, in Unterfranken dagegen um 38,2 %, gefolgt von Oberfranken mit 26,7 %. Der Rückgang der an Molkereien angelieferten Milch betrug im bayerischen Durchschnitt zwischen 1987 und 1997 4,4 %, in Unterfranken dagegen 18,2 %, gefolgt von Niederbayern mit 5,7 und Oberfranken mit 5,4 %. Es besteht folglich zumindest in Unterfranken ein eindeutig positiver Zusammenhang zwischen allgemeinem Strukturwandel, Aufgabe der Milchviehhaltung und Inanspruchnahme der PAR. Des weiteren ist bayernweit ein positiver Zusammenhang zwischen Ausmaß des Strukturwandels und Anteil an Nebenerwerbsbetrieben in einer Region festzustellen. Regionen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben unterlagen auch einem überdurchschnittlich starken Strukturwandel. Unterfranken hatte im Jahr 1995 einen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben von 70,5 %. Im Gesamtdurchschnitt Bayerns lag dieser Wert bei 57,4 %, in Schwaben mit

dem geringsten Anteil bei nur 44,3 % (was hier speziell auf die Milchwirtschaft im Allgäu zurückzuführen ist).

Erfahrungsgemäß wurde die PAR aufgrund der gestaffelten Anrechnung von außerlandwirtschaftlichen Erwerbseinkommen von Nebenerwerbsbetrieben wenig in Anspruch genommen. Gleichzeitig sind Nebenerwerbsbetriebe aus arbeitswirtschaftlichen Gründen häufig auch nicht Milchviehbetriebe.

Aus dem Gesagten ergeben sich nun folgende Zusammenhänge:

- Der typische PAR-Betrieb dürfte in Bayern ein kleinerer Milchviehbetrieb im Haupterwerb und ohne Hofnachfolger gewesen sein.
- Aus der Tatsache, daß die PAR besonders stark in Unterfranken mit seinen traditionell kleinen Flächenstrukturen (Realteilung) in Anspruch genommen wurde, läßt sich auf die vorrangige Lösung arbeitswirtschaftlicher Probleme mittels der PAR schließen.
- Die Tatsache, daß die PAR-typischen kleineren Milchviehbetriebe in Süd- und Ostbayern viel stärker vertreten waren und sind als in Unterfranken, die PAR in Süd- und Ostbayern jedoch entgegen den Erwartungen weit weniger stark beansprucht wurde, gleichzeitig dort die Agrarstruktur und damit die arbeitswirtschaftliche Situation günstiger ist, legt den Schluß nahe, daß der ökonomische Anreiz der PAR im Gegensatz zum arbeitswirtschaftlichen Aspekt offensichtlich wesentlich geringer war. Damit konnte in den besser strukturierten, einseitig auf Milchwirtschaft ausgerichteten Regionen der strukturverbessernde Effekt des FELEG nicht stärker zur Wirkung kommen.
- Aus bayerischer Sicht ist es aber bedenklich, wenn gerade in den Regionen, in denen der Strukturwandel ohnehin bereits stark ausgeprägt ist, dieser zusätzlich durch eine PAR verstärkt wird, wogegen in anderen Regionen, in denen eine etwas stärkere Mobilität von Boden und Milchquoten erwünscht wäre, eine PAR nur unwesentlich zu einer Strukturverbesserung beitragen konnte.

### **3 Charakteristika von Antragstellern und Nicht-Antragstellern**

#### **3.1 Typischer Antragsteller auf eine Produktionsaufgaberechte**

Der typische antragstellende Betrieb in Bayern dürfte aus dem bisher Gesagten in Verbindung mit den eigenen Erfahrungen folgendermaßen zu charakterisieren sein:

- auslaufender Haupterwerbsbetrieb ohne Hofnachfolger bzw. mit unsicherer Hofnachfolge, wobei im letzteren Fall die PAR zu einer Entscheidungsfindung beigetragen hat;
- Milchviehbetrieb, weil die vorhandene eigene Milchquote einen notwendigen Vermögensbestandteil zur Einkommensergänzung (Verkauf oder Verpachtung) darstellte;

- Betriebssitz in einer Region mit mittlerem bis hohem Pachtpreisniveau (notwendiges Einkommen);
- Zusatzeinkommen aus Vermietung und Verpachtung oder Kapitalvermögen, weniger aus zusätzlichem Arbeitseinkommen wegen der anteiligen Kürzung der PAR;
- anstehende Investitionen vor allem im Bereich der Innenwirtschaft entweder aufgrund arbeitswirtschaftlicher Überlastung oder aufgrund gestiegener Anforderungen an die Hygiene bei der Produktion (Milchqualität);
- gesundheitlich angeschlagener Betriebsleiter.

### **3.2 Typischer Nicht-Antragsteller auf eine Produktionsaufgaberente**

In bestimmten Situationen war die PAR nicht sinnvoll, obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen durchaus zu erfüllen gewesen wären. Dies war typischerweise der Fall

- in Nebenerwerbsbetrieben mit einem bestehenden außerlandwirtschaftlichen Erwerbseinkommen bei einem der Ehepartner;
- in stark verschuldeten Familien, bei denen das Einkommen nach einer Betriebsaufgabe durch eine außerlandwirtschaftliche Tätigkeit hätte ergänzt werden müssen, dies jedoch wiederum zu einer Kürzung der PAR geführt hätte; in letzteren Fällen wurde die einseitige Anrechnung nur von Erwerbseinkünften als besonders ungerecht empfunden, weil andererseits vermögende Betriebe mit Immobilien- und Kapitalvermögen keine Einschränkungen beim Leistungsbezug hinnehmen mußten;
- in Betrieben, die in einer Grenzkostensituation wirtschaften und aus ökonomischer Sicht beim Einkommensvergleich im Ist-Betrieb nicht den betriebswirtschaftlichen Gewinn, sondern den Gewinn zuzüglich eines Teils der Abschreibungen für Gebäude und Maschinen zugrunde legen und dies zu einem höheren persönlichen Einkommen führt als die Inanspruchnahme der PAR.

## **4 Zusammenfassung und Schluß**

Die Zahl der Anträge auf PAR nach dem FELEG lag in Bayern unter dem bundesdeutschen Durchschnitt. Die Inanspruchnahme unterlag starken jährlichen Schwankungen. Die Ursachen dafür lagen in den inhaltlichen Änderungen des FELEG im Laufe der Jahre. In der Endphase des FELEG kam es besonders in Bayern nochmals zu einem überdurchschnittlich starken Antragsanstieg. Die Antragszahlen auf PAR waren über die Jahre gesehen tendenziell gegenläufig zum Trend des allgemeinen Strukturwandels. Das läßt die begründete Vermutung zu, daß die PAR nur wenig von Mit-



nahmeeffekten begleitet, sondern vergleichsweise zielgenau und wirkungsvoll auf bestimmte betriebliche und familiäre Situationen zugeschnitten war.

Auffallend ist die sehr unterschiedliche Akzeptanz der PAR innerhalb Bayerns. Im Vergleich zur Zahl aller aufgegebenen Betriebe im Zeitraum 1989 bis 1997 wurde die PAR mit Abstand am häufigsten in Unterfranken in Anspruch genommen. Aufgrund der Einkommensanrechnung bei Nebenerwerbsbetrieben einerseits, den Beobachtungen zur Abwanderung von Milchquote aus der Region Unterfranken und dem ohnehin zu beobachtenden sehr starken Strukturwandel dort andererseits kann vermutet werden, daß die Hauptbeweggründe für die Inanspruchnahme der PAR in Unterfranken sehr stark in arbeitswirtschaftlichen Problemen in der Innen- wie auch in der Außenwirtschaft bei den durch Realteilung geprägten klein- und mittelbäuerlichen Milchviehbetrieben gelegen haben.

Wie bereits skizziert, war der typische PAR-Betrieb ein kleiner bis mittlerer Futterbaubetrieb mit Milchvieh, mit anstehenden Investitionen im Betrieb, bzw. Gesundheitsproblemen beim Betriebsleiter und mit fehlendem Hofnachfolger.

Derartige Futterbau-Milchviehbetriebe sind jedoch in den südlichen und östlichen Landesteilen ebenso oder noch stärker verbreitet als in Unterfranken. Dennoch wurde die PAR dort bezogen auf den ohnehin wesentlich geringeren Strukturwandel nur unterdurchschnittlich stark in Anspruch genommen. Der strukturverbessernde Effekt des FELEG konnte sich dort weniger deutlich entfalten, wo er aus bayerischer Sicht dringlicher gewesen wäre. Ein Erklärungsversuch geht in die Richtung, daß aus mikroökonomischer Sicht die PAR finanziell nicht attraktiv genug ausgestattet war, um mit dem verfügbaren Einkommen eines auslaufenden § 13a - Betriebes (Gewinn plus ein Teil der Abschreibungen bis maximal cash-flow I) mithalten zu können.

Soll in einer neu aufzulegenden PAR der strukturverbessernde Effekt auch bei Milchviehbetrieben deutlicher wirksam werden, müßte entweder die finanzielle Ausstattung deutlich verbessert werden oder es müßten sich die Rahmenbedingungen für die Milchproduktion in kurzer Zeit wesentlich verschlechtern, was angesichts der faktischen Verlängerung der Milchquotenregelung bis 2008 unwahrscheinlich geworden ist. Ginge eine Mittelaufstockung jedoch zu Lasten anderer Förderungen wie zum Beispiel der Investitionsförderung, hätte letztere aus bayerischer Sicht Priorität, zumal auch sie zu einer Strukturverbesserung beiträgt. Als soziale Maßnahme hat sich das FELEG als sehr vorteilhaft erwiesen. Über mögliche Verbesserungswünsche wird später zu diskutieren sein. Eine eventuelle Neuauflage sollte aus meiner Sicht den sozialen Aspekt als Schwerpunkt behalten. Ein stärkerer strukturverbessernder Effekt könnte meiner Ansicht nach gleichzeitig dadurch erreicht werden, daß die PAR auch für Nebenerwerbslandwirte attraktiv gemacht wird.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

---

## Literatur

AGRARBERICHT der Bundesregierung, Jahrgänge 1994 bis 1998.

BAYERISCHER AGRARBERICHT, Jahrgang 1998, Tabelle Nr. 20 und 21, S. 251 f., Karten im Anhang Nr. 3, 5, 15 und 18.

JOHANNES, M. und ROHWER, J.: Der Familienrat tagt: Vorzeitig in Rente gehen? In: dlz agrarmagazin Nr. 11/96, S. 190 ff.

SCHMID, K.: Letzte Chance für Vorruhestand; In: Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, Nr. 44 vom 02.11.1996, S. 20 ff.

SPITLBAUER, A. und FEIL, A.: FELEG ist ausgelaufen; In: Schule und Beratung, Heft 7/97, S. III-1 f.; Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

# **Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente aus der Sicht der landwirtschaftlichen Alterskasse Unterfranken**

Johann Schellmann\*

## **1 Gründe für die überproportionale Inanspruchnahme von Leistungen**

Unterfranken hat bei der Inanspruchnahme von Rentenleistungen schon immer einen Spitzenplatz unter den LAKen eingenommen; im bayerischen Vergleich hat Unterfranken mit 2,67 Rentner je Landwirt i. S. des § 1 Abs. 2 ALG (Beitragszahler und Befreite nach neuem Recht) die höchste Rentnerdichte aufzuweisen. Ursächlich hierfür sind die durch die regionalen Gegebenheiten geprägten Versicherten-/Betriebsstrukturen, die wiederum wesentlich durch die in Unterfranken vorherrschende Realteilung beeinflusst werden. Diese Ausgangssituation spiegelt sich auch bei der Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente wider. Vergleiche auf der Grundlage des Geschäftsjahres 1998 (**Tabelle 1**) zeigen sehr deutlich, daß Unterfranken auch bei den Produktionsaufgaberentenbeziehern mit 141 Rentnern je 1000 Landwirte (potentielle Anspruchsberechtigte) bundesweit die größte Rentnerdichte aufzuweisen hat und dabei um das 2,4-fache über dem Bundesdurchschnitt liegt.

Sicherlich gibt es von der Bedarfssituation und vom Anspruchsverhalten her eine Vielzahl von Gründen, die - vom Einzelfall abhängig - sehr vielschichtig sein können. Sicher ist eines, dass Unterfranken von der Struktur der Betriebe her viel mit Familienbetrieben besetzt ist und hierbei viele Betriebe vorhanden sind, die den traditionellen Hofnachfolger nicht mehr haben und auch nicht finden. Ein weiterer Punkt, der für die Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente sehr deutlich sprach, ist für unseren Bereich die Altersstruktur der Versicherten bei der Alterskasse gewesen, also des potentiell anspruchsberechtigten Personenkreises. Wesentlich war auch, dass wir bei der Aufklärung und Beratung, nachdem Unterfranken flächenmäßig nicht allzu groß ist, sehr gezielt und auch sehr gebündelt die Kräfte im Benehmen mit dem Bauernverband, der zugleich auch Aufgaben einer Verwaltungsstelle wahrnimmt, eingesetzt haben.

Blickt man auf die gemachten Erfahrungen zurück, so läßt sich das Profil des typischen PAR-Antragstellers wie folgt darstellen:

- Hofnachfolger fehlt
- Betrieb hat keine Entwicklungsperspektive
- familiäre und auch finanzielle Probleme
- angeschlagene Gesundheit des Bauers/der Bäuerin (Erwerbsunfähigkeit liegt nicht vor)

---

\* Johann Schellmann, Landwirtschaftliche Alterskasse Unterfranken, Friedrich-Ebert-Ring 33, 97064 Würzburg.

**Tabelle 1: Vergleich zwischen dem anspruchsberechtigten Personenkreis und den PAR-Beziehern auf der Grundlage des Geschäftsjahres 1998**

Alterskasse	Landwirte i. S. d. § 1 Abs. 2 ALG	PAR-Bezieher (Grundbetrag)	PAR-Bezieher je 1000 Landwirte
Schleswig-Holstein	14.182	1.854	130,73
Oldenburg-Bremen	7.789	668	85,76
Hannover	33.806	2.794	82,65
Braunschweig	1.761	81	46,00
Lippische	792	62	78,28
Rheinische	11.001	1.326	120,53
Westfälische	19.446	852	43,81
Hessen	12.745	1.094	85,84
Rheinland-Pfalz	18.390	1.161	63,13
Saarland	810	70	86,42
Ober- und Mittelfranken	15.340	995	64,86
Niederbayern-Oberpfalz	23.855	1.310	54,92
<b>Unterfranken</b>	<b>6.018</b>	<b>846</b>	<b>140,58</b>
Schwaben	15.252	779	51,08
Oberbayern	21.793	721	33,08
Baden	11.348	175	15,42
Württemberg	20.574	756	36,75
Gartenbau	16.517	146	8,84
Berlin	8.495	11	1,29
Sachsen	2.307	2	0,87
<b>Summe</b>	<b>262.221</b>	<b>15.703</b>	<b>59,88</b>

Wenn auch die Motive des einzelnen Rentenbewerbers nicht immer klar erkennbar waren, so zeigte sich dennoch immer wieder, daß der Wechsel in das Altenteil vielfach der laufenden Einkommenssicherung bzw. der Vermeidung von Vermögensverlusten und dem Erhalt einer ausreichenden Alterssicherung diene.

## **2 Probleme/Hemmnisse bei der Umsetzung des FELEG**

Besonders die Anspruchsvoraussetzung „keine Wirtschaftswertminderung um 10 % in den letzten 5 Jahren vor der Antragstellung“ hat immer wieder einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursacht. Dies war vor allem in der Realteilung im süddeutschen Raum begründet. In Unterfranken hatten Unternehmer die Produktionsaufgaberechte beantragt, deren Betrieb sich allein aus hundert und mehr Pachtflächen zusammensetzte. Solche Fälle erzeugten einen enormen Verwaltungsaufwand im Rahmen der Abgabeprüfung. Problematisch gestaltete sich auch das Einholen der einzelnen Widerspruchserklärungen bei Rückgabe von Pachtflächen. Oftmals hat sich hier gezeigt, dass gerade mit der Rückgabe von Pachtflächen, die nicht mehr so harmonisch über die Bühne gelaufen ist, die Abgabe einer Widerspruchserklärung verweigert wurde. Beklagt haben Landwirte auch wiederholt die Regelungen zur Befähigung für den aufnehmenden Betrieb. Berufseinsteiger, die die Ausbildung im landwirtschaftlichen Bereich bis hin zum Meister absolviert haben, waren im Rahmen struktureller Betriebsabgaben nicht aufnahmeberechtigt.

Für den Bereich Unterfranken scheiterte vielfach auch der Rentenanspruch an der Anspruchsvoraussetzung einer Beitragszahlung als Landwirt für 15 Jahre, davon ununterbrochen 5 Jahre vor der Antragstellung. Um dies nachvollziehen zu können, muss man auch die Besonderheiten bei Kassen sehen, die einen hohen Anteil an Nebenerwerbslandwirten haben. Gerade in bäuerlichen Familien, die den Betrieb im Neben- oder Zuerwerb betreiben, wechselt in Abhängigkeit von der konkreten Interessenslage die Versicherungspflicht öfter mal aus der jeweiligen Konstellation heraus von Mann auf Frau und wieder zurück. In solchen Fällen waren die beitragsrechtlichen Voraussetzungen für einen Rentenanspruch teilweise nicht mehr erfüllbar, obwohl man seine bisher erworbenen Ansprüche in der Alterssicherung mit der seinerzeitigen Weiterentrichtung von Beiträgen (§ 27 GAL) aufrecht erhielt.

## **3 Änderungswünsche an ein Nachfolgegesetz**

Verständlicherweise resultieren aus Sicht der Verwaltung und aus Sicht der Landwirte Forderungen, soweit sie politisch durchsetzbar sind, für ein etwaiges Nachfolgegesetz. Einerseits handelt es sich dabei um die sehr problematische und mit viel Verwaltungsaufwand zu prüfende Wirtschaftswertminderung von 10 v. H. in den letzten fünf Jahren vor der Rentenanspruchstellung (denkbar wäre, die Voraussetzung nur auf Eigentumsflächen zu beschränken, zumal der Landwirt auch nur für diese Flächen die absolute Verfügungsgewalt hat), andererseits hat die für Pachtverträge vorgeschriebene

Genehmigungspflicht nach dem Landpachtgesetz gezeigt, dass an dieser Voraussetzung kein Rentenanspruch scheiterte. Auf das Einfordern solcher Bestätigungen, die letztlich nur einen Verwaltungsaufwand verursachen und zudem das Antragsverfahren verzögern, könnte durchaus verzichtet werden. Modifiziert werden müsste auch die Widerspruchspflicht der Eigentümer bei Pachtlandrückgabe. Gerade in Regionen mit Realteilung sind Fälle aufgetreten, in denen die Eigentümer längst im Ausland lebten und dadurch die Beschaffung der Erklärung enorme Schwierigkeiten bereitete. Vereinzelt war es problematisch, die Eigentümer festzustellen, weil der Bewirtschafter oftmals nicht wusste, wem die Parzelle, die bereits über Jahrzehnte bewirtschaftet wird, gehört. Schwierig gestaltete sich auch die für die Berechnung des Flächenzuschlages notwendige Feststellung der Ertragsmesszahlen je Parzelle. Es war keine Seltenheit, daß erst im Rentenanspruchsverfahren die Vermessungsämter zwecks Ermittlung der Ertragsmesszahlen eingeschaltet werden mussten. Darüber hinaus sollte durchaus in Erwägung gezogen werden, die Beschränkung des Verkaufserlöses beim Eigentumsübergang (Abgabehandlung) und die Verwandtenschlussklausel zu modifizieren. Auch die Einkommensanrechnung bei der Leistungsgewährung wäre im Vergleich mit anderen Sozialleistungen zu harmonisieren.

Die sich aus der Umsetzung des FELEG als verwaltungsaufwändig erwiesenen Anspruchsnormen und die Thesen zur Vereinfachung für ein Nachfolgegesetz lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### *Verwaltungsaufwand bei Umsetzung des FELEG*

- Wirtschaftswertminderung in den letzten 5 Jahren um nicht mehr als 10 v. H. (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 FELEG)
- Regelmäßige Stilllegungsprüfungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 FELEG)
- Widerspruchspflicht sämtlicher Eigentümer bei Pachtlandrückgabe (§ 3 Abs. 3 FELEG)
- Feststellung der Ertragsmesszahlen je Parzelle für die Berechnung des Flächenzuschlages (§ 6 Abs. 3 FELEG)

#### *Streichung von FELEG-Vorschriften*

- Wegfall des Erfordernisses der ununterbrochenen Beitragszahlung (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 FELEG)
- Prüfung der Wirtschaftswertminderung in den letzten 5 Jahren um nicht mehr als 10 v. H. (§ 1 Abs.1 Nr. 4 FELEG)
- Beschränkung des Verkaufserlöses bei Eigentumsübergang (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 FELEG)
- Verwandtenschlussklausel (§ 3 Abs. FELEG)
- Der zulässige Eigenverbrauch ist nicht bezifferbar (§ 4 Satz 3 FELEG)

# Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente in Schleswig-Holstein

Martina Johannes\*

## 1 Erfahrungen aus der sozio-ökonomischen Beratung

### 1.1 Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente

Die Produktionsaufgaberente (PAR) als soziale Flankierung des Strukturwandels wurde in Schleswig-Holstein mit ca. 10 % der Fälle im Bundesgebiet relativ stark in Anspruch genommen (Schleswig-Holstein hat knapp 5 % der Betriebe in Deutschland). Nach Auskunft der Alterskasse Schleswig-Holstein wurden 1989 – 1996 ca. 3000 PAR-Bewilligungen ausgesprochen, im Dezember 1998 gab es 1.854 PAR-Empfänger. Die Schwerpunkte in der Antragstellung lagen in den Jahren 1989, 1991, 1994 und 1996, der Anteil der Flächenstilllegung (Flächenzuschlag) lag unter 10 %. Die Jahresberichte der sozio-ökonomischen Beratung zeigen auf, daß ca. 50 % der beantragten PAR-Fälle durch diesen Beratungsdienst betreut wurden. Hierbei handelte es sich um Familien, die sich in einer schwierigen betrieblichen bzw. familiären Situationen (Betriebsgröße, Gesundheit, Hofnachfolge, Fremdkapitalbelastung) befanden und durch die Inanspruchnahme der PAR eine Einkommens- und Vermögenssicherung gewährleistet werden konnte.

### 1.2 Betriebsgröße der Produktionsaufgaberente-Antragsteller

Aufgrund der Anrechnung außerlandwirtschaftlicher Einkünfte haben in Schleswig-Holstein fast ausschließlich Haupterwerbs(HE)-Landwirte den PAR-Antrag gestellt. Die Betriebsgröße der PAR-Antragsteller lag – wie folgende Unterteilung nach Wirtschaftswert zeigt – unterhalb der des durchschnittlichen schleswig-holsteinischen Betriebes:

40 %	> 50.000 DM W-Wert	~	> 40 ha LF
40 %	20-50.000 DM W-Wert	~	15-40 ha LF
20 %	< 20.000 DM W-Wert	~	< 15 ha LF

### 1.3 Strukturdaten in Schleswig-Holstein

Ein HE-Landwirt bewirtschaftet in Schleswig-Holstein im Durchschnitt 69 ha LF (davon 36 ha LF Eigentum) und die Haupterwerbsbetriebe haben einen Anteil von ca. 60 % an den Gesamtbetrieben

---

\* Martina Johannes, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Holstenstraße 106-108, 24103 Kiel.

(23.100).  $\frac{2}{3}$  dieser Gesamtbetriebe betreiben Futterbau und  $\frac{1}{3}$  sind Milchviehhalter mit  $\bar{O}$  50 Kühen/Betrieb. Im Zeitraum von 1989-98 nahm die Anzahl der Gesamtbetriebe um  $\bar{O}$  2 % p.a. ab. Die stärkste Abnahme lag bei den Betrieben mit einer Größe von 30-50 ha LF. In einer Umfrage des Statistischen Landesamtes von 1991 erklärten folgende Landwirte keinen Hofnachfolger zu haben:

Altersgruppe	45-54 Jahre	=	2.191	Betriebe
"	55-59	"	= 1.118	"
"	60-64	"	= 765	"

#### 1.4 Profil der Produktionsaufgaberente-Betriebe

Bei den PAR-Betrieben handelte es sich überwiegend um HE-Betriebe ohne Hofnachfolger und mit Milchviehhaltung. Durch die sozio-ökonomische Beratung wurden im wesentlichen die drei folgenden Problemgruppen betreut:

- Betriebe mit geringer Produktionskapazität und wenig/keinen Entwicklungsmöglichkeiten
- Finanziell hoch belastete Betriebe
- Betriebsleiterfamilien mit gesundheitlichen/familiären Problemen.

Durch den vorgezogenen Ausstieg aus der Landwirtschaft über die PAR konnten wesentliche Unternehmensziele wie

- die laufende Einkommenssicherung
- die Vermeidung von Eigenkapitalverlusten und
- der Erhalt einer ausreichenden Altersversorgung

erreicht werden.

#### 1.5 Aufgabebilanz und Einkommenssicherung bei Produktionsaufgaberente-Betrieben

Die von der sozio-ökonomischen Beratung betreuten Betriebe konnten i.d.R. das Fremdkapital durch Veräußerung des Umlaufvermögens sowie z.T. durch Flächen-/Milchquotenverkäufe abbauen. Das nachfolgende, vereinfachte Beispiel zeigt die jährlichen Einnahmen/Ausgaben eines PAR-Ehepaares:



LF-Pacht: 20 ha Eigentum x 500 DM/ha	10.000 DM
Milchquotenpacht: 120.000 kg x 0,12 DM/kg	15.000 DM
Produktionsaufgaberente	12.000 DM
Arbeitseinkünfte	7.500 DM
<hr/>	
Sa. Einnahmen	44.500 DM
<hr/>	
Festkosten Hofstelle	10.000 DM
Lebenshaltung	20.000 DM
PKW	5.000 DM
private Versicherungen, Steuern, sonstiges	5.000 DM
<hr/>	
Sa. Ausgaben	40.000 DM
<hr/>	
<b><u>Überschuß</u></b>	<b><u>4.500 DM</u></b>

Bei dieser Überschubberechnung eines typischen Produktionsaufgaberente-Betriebes wird die große Bedeutung der Milchquotenpacht deutlich. Durch die z. Z. bestehende Milchquotenunsicherheit entsteht durch einen eventuellen Wegfall dieser Einnahmen ein Unterschub, der durch die i.d.R. ungünstigen Nutzungsmöglichkeiten der Wirtschaftsgebäude in Schleswig-Holstein nur schwer ausgeglichen werden kann. Außerdem ist erkennbar, daß bei Gesamtausgaben der Familie von ca. 40.000 DM die Produktionsaufgaberente mit einem Anteil von **ca. 33 %** zur Abdeckung dieser Ausgaben einen sehr hohen Stellenwert besitzt.

## 1.6 Probleme bei der Produktionsaufgaberente

Der Anteil der PAR-Ablehnungen war in Schleswig-Holstein mit 3 % relativ gering. Es ist davon auszugehen, daß die Gründe für oder gegen eine Antragstellung bereits im Vorfeld, d. h. vor einer Antragstellung geprüft wurden. Bei den durch die sozio-ökonomische Beratung betreuten Fällen zeigten sich insbesondere folgende Probleme:

### 1.6.1 Wirtschaftlich-persönliche Hemmnisse

- unzureichendes Einkommen bei Betriebsaufgaben in Veredlungsbetrieben und Betrieben mit geringen Eigentumsflächen
- die relativ niedrige Hinzuverdienstgrenze (auch Ehepartner), die zum Ruhen oder teilweisen Ruhen der PAR-Leistungen führen konnte

- eine hohe steuerliche Belastung bei Betriebsaufgabe
- die Unmöglichkeit, schrittweise die Betriebsaufgabe vorzubereiten
- zu geringer Rückbehalt
- psychischer Druck bis spätestens Ende 1996 eine PAR-Entscheidung getroffen zu haben.

### **1.6.2 Verfahrensprobleme**

- die Widersprucherklärung des Verpächters bei der Rückgabe von gepachteten Flächen (§ 3,3 FELEG)
- eine vorhergehende Betriebsverkleinerung um  $> 10\%$  des Wirtschaftswertes in den letzten 5 Jahren (§ 1,1 FELEG)
- die Vielzahl der Antragsunterlagen
- die Vorlage eines Befähigungsnachweises des übernehmenden Flächenbewirtschafters
- das Verbot für den Markt zu produzieren
- das Verbot ein rentenversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in landwirtschaftlichen Unternehmen aufzunehmen.

**Aus Sicht der sozio-ökonomischen Beratung hat sich die Produktionsaufgaberente als sehr wichtiges Gestaltungsinstrument für einen sozialverträglichen Strukturwandel erwiesen.**

## **2 Neuauflage der Produktionsaufgaberente**

### **2.1 Notwendigkeit**

Die Auswirkungen der AGENDA 2000 werden den Strukturwandel beschleunigen. Da ausscheidende ältere Landwirte für die Einkommenssicherung, die Vermeidung von Eigenkapitalverlusten und die Altersversorgung auf dem außerlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt kaum Einkommensalternativen haben, ist für eine soziale Abfederung des Strukturwandels die Neuauflage der PAR sinnvoll. Zusätzlich erhalten die bestehenden Betriebe durch den vorgezogenen Strukturwandel verbesserte Chancen für das notwendige Betriebswachstum.

## 2.2 Veränderungen

Aus den Erfahrungen der sozio-ökonomischen Beratung sollte eine neue PAR aus Akzeptanzgründen

- in vereinfachter Form (weniger Papier) und mit einer Flächenabstimmung zum Grundantrag
- mit einer Vereinfachung der Auflagen zur strukturverbesserten Flächenabgabe
- ohne Widerspruchserklärung des Verpächters
- mit einer Erweiterung des zulässigen Produktionswertes auf verkaufte Produkte
- mit einer Vergrößerung der Rückbehaltsfläche (z.B. 50 % der Mindestgröße)
- mit steuerlichen Vergünstigungen und
- mit Planungssicherheit – d. h. Laufzeit über mehrere Jahre –

durchgeführt werden.

**Ganz besonders wichtig ist eine Änderung der Einkommensanrechnung (Ehepartner herausnehmen oder Freibetrag erhöhen), da durch die erwartete Milchquotenentwertung die Notwendigkeit zum Zuverdienst steigt.**

# **Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente aus Sicht der sozio-ökonomischen Beratung**

Susanne Lock\*

Als Referentin für sozio-ökonomische Beratung bei der Landwirtschaftskammer Rheinland habe ich die Beratung zur „Produktionsaufgaberente“ (PAR) in den Jahren 1989 bis 1996 begleitet.

Im Vorfeld zu diesem Workshop befragte ich unsere sozio-ökonomischen Beraterinnen und Berater an den Kreisstellen der Landwirtschaftskammer Rheinland:

1. Wie sah das Profil des typischen PAR-Antragstellers aus?
2. Welche Faktoren hinderten Familien, PAR zu beantragen?

Hier nun das Antwortenspektrum unseres Beratungsteams:

Zu 1: Grundsätzlich haben sich Familien für die Produktionsaufgaberente interessiert, in denen kein Hofnachfolger vorhanden war. Entweder, weil die Kinder eine außerlandwirtschaftliche Berufstätigkeit aufgenommen haben oder, weil das Betriebsleiterehepaar kinderlos war.

Im Regelfall bewirtschaftete der PAR-Antragsteller einen landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieb mit geringer Faktorausstattung sowie geringer Betriebsgröße oder kleiner Milchreferenzmenge. In diesen Betrieben wurden erforderliche Wachstumsinvestitionen nicht vorgenommen. Ebenfalls mangelte es zum Zeitpunkt der PAR-Antragstellung an betrieblichen Entwicklungsperspektiven. In den meisten Fällen war der Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft gering, oft sogar niedriger als die zu erwartenden Renten- und Pachteinkünfte.

Die veraltete Produktionstechnik war häufig so arbeitsintensiv, daß ohne Mithilfe der Bäuerin der Betrieb nicht bewirtschaftet werden konnte.

In vielen Fällen war die Gesundheit des Betriebsleiters und seiner Ehefrau angeschlagen, allerdings lag noch keine Erwerbsunfähigkeit vor, so daß vorzeitige Altersrenten aus der Alterskasse bezogen werden konnten.

Zu 2: Das größte Hemmnis für den Bezug einer Produktionsaufgaberente war die niedrig angesetzte Hinzuverdienstgrenze beim außerlandwirtschaftlichen Arbeitseinkommen des Antragstellers und seiner Ehefrau. Ohne einen Hinzuverdienst war das erzielbare Gesamteinkommen nach Betriebsaufgabe oft nicht ausreichend. Das gilt besonders für benachteiligte Gebiete, in denen die Pachterlöse unter 200 DM je ha liegen.

---

\* Susanne Lock, Landwirtschaftskammer Rheinland, Referat 23.4, Endenicher Allee 60, 53115 Bonn.

Ein weiteres Hemmnis stellte die PAR-Voraussetzung dar, daß der Betrieb vor Antragstellung in den letzten 5 Jahren nicht mehr als um 10 % des Wirtschaftswertes verkleinert werden durfte.

Weiterhin war für viele Familien nicht einsehbar, warum sie die Eigentumsflächen nicht an den Schwiegersohn abgeben konnten, in dessen Betrieb eine Tochter eingeehretet hatte. Die strukturfördernde Komponente der FELEG war doch auch hier gegeben.

Einige Landwirte zögerten aus Angst vor der endgültigen Unwiderruflichkeit, die PAR zu beantragen

Besonders gesundheitlich angeschlagene Landwirte, die jünger als 53 Jahre alt waren, konnten die PAR nicht beantragen, obwohl sie ihren Betrieb extensivieren mußten, um ihre Gesundheit nicht noch mehr zu beeinträchtigen.

### *Wie notwendig ist die Produktionsaufgaberrnte für Betriebe ohne Hofnachfolger?*

Diese Frage kann immer nur individuell für den einzelnen Betrieb beantwortet werden. Entscheidend ist die Höhe der möglichen Einkünfte nach Abgabe des Betriebes. Sie müssen ausreichen, um den Bedarf für die Lebenshaltung und die Unterhaltung der Hofstelle zu decken. Die untere Grenze für den Bedarf ist mit 35.000 DM im Jahr anzusetzen.

Besonders in benachteiligten Gebieten sind die Einkünfte nach Abgabe des Betriebes in der Regel gering. So werden nur geringe Pachterlöse erzielt, oft sind keine Mieten aus der Vermietung von Wohnraum oder Wirtschaftsgebäuden zu erzielen, nach Verkauf der Milchquote und des Umlaufvermögens bleiben in der Regel nach Abzug der Verbindlichkeiten nur geringe Kapitalbeträge für die private Einkommenssicherung übrig. Eine private Berufsunfähigkeitsrente ist mangels Versicherungsabschluß selten zu erwarten, ebenso eine vorgezogene private Leibrente. Auch auf dem Arbeitsmarkt wird es in benachteiligten Gebieten für den Unternehmer und die Ehefrau schwieriger sein, eine Arbeitsstelle mit regelmäßigen Einkünften zu bekommen. Ein Hinzuverdienst ist jedoch meistens dringend erforderlich.

## **Produktionsaufgaberente 1989 – 1996**

### **Profil des typischen PAR-Antragstellers:**

- Kein Hofnachfolger vorhanden
- Vorwiegend Landwirtschaft im Vollerwerb mit geringer Faktorausstattung (Flächen, Milchquote)
- Niedriger Gewinn
- Arbeitsintensive Produktionstechnik, Mithilfe der Bäuerin arbeitswirtschaftlich unerlässlich
- Angeschlagene Gesundheit, aber noch keine Erwerbsunfähigkeit

### **„Welche Faktoren hinderten Familien, PAR zu beantragen?“**

- Außerlandwirtschaftliches Arbeitseinkommen des Antragstellers und seiner Ehefrau über Hinzuverdienstgrenze
- Erzielbare Gesamteinkünfte nicht ausreichend – besonders in benachteiligten Gebieten
- Verkleinerung des Betriebes vor Antragstellung um mehr als 10 % des Wirtschaftswertes
- Problem: Abgabe an Schwiegersohn, dessen Betrieb durch Einheirat der Tochter wachsen könnte, nicht möglich
- Angst vor Unwiderruflichkeit
- Altersgrenze 55/53 war noch nicht erreicht

**Mögliche Einkünfte nach Abgabe des Betriebes**

- Pächterlöse aus der Verpachtung von LF
- Mieten aus der Vermietung von Wohnraum und Wirtschaftsgebäuden
- Kapitalerträge
- Private Berufsunfähigkeitsrente – Rente aus Lebensversicherung
- Private Leibrente
- Arbeitseinkommen ehemaliger Unternehmer
- Arbeitseinkommen der Ehefrau

## Zusammenfassung der Diskussion

### Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente (PAR)

Susanne Hüttner-Anton\*

Die Vertreter der Alterskassen führten aus, die Inanspruchnahme sei zunächst sehr schwach gewesen, bis 1990 die Altersgrenze vom 58. Lebensjahr (55. Lebensjahr bei Berufsunfähigkeit) auf das 55. Lebensjahr (53. Lebensjahr bei Berufsunfähigkeit) herabgesetzt worden sei. Der Anteil der 55jährigen und älteren Landwirte an den Versicherungspflichtigen sei von 32,2 % in 1993 auf 27,6 % in 1998 gesunken. In Regionen mit einem hohen Anteil von Familienbetrieben und einer ungünstigen Altersstruktur (wie z.B. Unterfranken) sei die Inanspruchnahme besonders hoch gewesen; dies liege auch an einer gezielten Beratung (zusammen mit dem Berufsstand).

Als akzeptanzhemmend und verwaltungsmäßig aufwendig wurden insbesondere folgende FELEG-Regelungen empfunden:

- Verbot der Verminderung des Wirtschaftswerts um mehr als 10 % in den letzten fünf Jahren (verhindert einen schrittweisen Ausstieg auf der Landwirtschaft)
- Genehmigungspflicht nach dem Landpachtverkehrsgesetz
- schriftliche Erklärung des Eigentümers, daß er einer Abgabe oder Stilllegung der Flächen nach dem FELEG widerspricht
- Nachweis der Flächen und ihrer Ertragsmeßzahl (v.a. in Realteilungsgebieten problematisch)
- Einkommensanrechnungsvorschriften.

Aus Sicht der Bayerischen Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur wurde festgestellt, das FELEG habe den Strukturwandel nicht verstärkt; Mitnahmeeffekte seien nicht entstanden. In Regionen mit starkem Strukturwandel sei das FELEG allerdings in überdurchschnittlichem Maße in Anspruch genommen worden. Daß wegen der Einkommensanrechnung überwiegend Haupterwerbslandwirte die Leistungen in Anspruch nahmen, sei aus bayerischer Sicht nicht ausgewogen, da man die Haupterwerbsbetriebe erhalten wolle. In besonderen Härtefällen sei das FELEG häufig nicht zum Zuge gekommen, da die Produktionsaufgaberente allein nicht ausreichte, in der außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit aber die Einkommensanrechnung greife.

Die beiden Vertreterinnen der sozio-ökonomischen Beratung entwarfen anschaulich das Profil eines typischen Produktionsaufgaberentners, das durch folgende Merkmale gekennzeichnet ist:

- kein Hofnachfolger vorhanden

---

\* OAR'in Susanne Hüttner-Anton, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Postfach 140270, 53107 Bonn.



- geringe Produktionskapazität, niedriger Gewinn
- keine Entwicklungsperspektive für den Betrieb (typisch: Milchviehbetriebe im Haupterwerb mit geringer Referenzmenge)
- arbeitsintensive Produktionsweise
- gesundheitliche Einschränkungen, aber noch keine Erwerbsunfähigkeit; evtl. familiäre Probleme
- hohe finanzielle Belastung.

=> Ziele: laufende Einkommenssicherung

- Vermeidung von Vermögensverlusten
- Erhalt einer ausreichenden Alterssicherung

Als sehr wichtig wurde es angesehen, daß im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente das Fremdkapital abgebaut werden muß (z.B. über Verpachtung oder Verkauf der Milchquote).

Als Einkommensbedarf, der nach der Betriebsaufgabe abgedeckt werden muß, wurden 25.000 DM/Jahr/Ehepaar zuzüglich 10.000 DM/Jahr für die Hofstelle genannt. Bei der ökonomischen Betrachtung, ob eine Weiterbewirtschaftung sinnvoller ist, dürfe nicht allein der Gewinn herangezogen werden, da nicht mehr in Gebäude investiert werde.

Folgende Hemmnisse für die Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente wurden genannt:

- unzureichendes Einkommen bei Betriebsaufgabe (z.B. in benachteiligten Gebieten und bei Veredlungsbetrieben; weniger problematisch, wenn Einnahmen aus der Milchreferenzmenge vorhanden waren)
- Hinzuverdienstgrenze
- kein schrittweiser Ausstieg möglich
- zu geringer Rückbehalt
- Angst vor Unwiderruflichkeit der Betriebsaufgabe.

Das FELEG wurde als wichtiges Programm in der sozio-ökonomischen Beratung bezeichnet; es sei das einzige Programm gewesen, um den vorzeitigen Ausstieg aus der Landwirtschaft zu ermöglichen. Als solches habe es die Funktion eines „Türöffners für den sozial verträglichen Strukturwandel“ übernommen. Die Teilnehmer bestätigten, daß von älteren Landwirten laufend angefragt werde, ob es eine Nachfolgeregelung zum FELEG geben werde.

# **Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus der Sicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

Klaus Lehle\*

## **1 Vorbemerkungen**

Es ist sicher sehr schwer, Wirkungen einer Maßnahme ohne empirische Untersuchungen aufzuzeigen. Deshalb ist es bedauerlich, heute hier feststellen zu müssen, daß es keine empirische Untersuchungen – auch nicht durch die FAL – über die markt-, struktur- und sozialpolitischen Wirkungen der Produktionsaufgaberente gibt. Deshalb bleibt allein der verbale Vergleich der Ergebnisse und Auswirkungen mit den seinerzeitigen Zielen dieser Maßnahme.

Wenn man die Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus der Sicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) bewerten soll, muß man zwangsläufig auch in die „Geschichte“ dieser Förderungsmaßnahme einsteigen und man muß die seinerzeitigen Zielsetzungen und Erwartungen mit den Ergebnissen vergleichen.

Wir befanden uns bei den ersten Überlegungen zu einem FELEG-Konzept im Jahr 1985 in einer ähnlichen Situation, wie wir sie gegenwärtig vorfinden:

Die Landabgaberente nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL), die 1969 in Deutschland national eingeführt wurde, mußte Ende 1983 aus finanziellen Gründen für Neufälle eingestellt werden. Eine Verlängerung war nicht absehbar.

## **2 Erste Überlegungen im BML zu einer „Wiederaufnahme“ der Landabgaberente (1985)**

Bereits Mitte 1985 wurde im BML ein Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Aufgabe darin bestand, unter den sich verändernden agrarpolitischen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen ein neues „Landabgaberentenkonzept“ zu entwickeln.

---

\* MR Klaus Lehle, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Postfach 140270, 53107 Bonn.

## **2.1 Agrarpolitische Situation im Jahr 1985**

Wie war die seinerzeitige agrarpolitische Situation?

Die wichtigsten Agrarmärkte waren 1985 durch sehr hohe und zunehmende Überschüsse gekennzeichnet. Infolgedessen stiegen die Agrarausgaben sprunghaft an. Es wurde immer schwieriger, auf den überschüssigen Märkten die administrierten Stützungspreise durchzusetzen. Diese Situation führte in vielen landwirtschaftlichen Betrieben zu einer unbefriedigenden Einkommensentwicklung.

Eine Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik war in dieser Situation dringend erforderlich. Hinzu kam, daß es eine Reihe von älteren landwirtschaftlichen Unternehmern mit unrentablen Betrieben und ohne Hofnachfolger gab. Das erforderte verschiedene Handlungsfelder für die Bundesregierung, wobei hierbei für uns im BML bei der Konzeption einer neuen „Landabgaberente“ folgende Ziele besonders bedeutsam waren:

- Abbau der Agrarüberschüsse
- Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen
- Sozial abgesicherte strukturelle Entwicklung.

## **2.2 Sozialpolitisches Umfeld im Jahr 1985**

Angesichts dieser Rahmenbedingungen wuchs auch die Bedeutung der Agrarsozialpolitik im strukturellen Bereich weiter an: Die Notwendigkeit gezielter ergänzender Maßnahmen zur Sicherung der Einkommen in kleinen und mittleren bäuerlichen Familienbetrieben stieg in dem Maße, wie die aktive EG-Preispolitik immer geringere Spielräume hatte, um die Einkommen gerade dieser Betriebe durch eine aktive Markt- und Preispolitik zu steigern. Wenn hierbei die Verringerung des Einsatzes von Produktionsfaktoren ein geeigneter Ansatz war, dann mußte zwangsläufig auch die Verringerung des Einsatzes des Produktionsfaktors „Arbeit“, z.B. in der Form eines vorgezogenen Eintritts in den Ruhestand, in Erwägung gezogen werden.

Doch die allgemeine Vorruhestandsregelung für Arbeitnehmer war zu jener Zeit gerade ausgelaufen und bewußt nicht mehr verlängert worden. Das sozialpolitische Umfeld war somit alles andere als gerade günstig.

## **3 Ziele und Erwartungen bei den ersten Überlegungen des BML**

Für eine Bewertung der Wirkungen der Produktionsaufgaberente ist es erforderlich, die damalige Ausgangslage und die Zielsetzungen seinerzeit mit den heutigen Ergebnissen zu vergleichen.

## **3.1 Ziele**

### **3.1.1 Agrarpolitische Ziele**

Welche agrarpolitischen Ziele hatte die Bundesregierung seinerzeit? Es bestand die Notwendigkeit, die Überschußproduktion nachhaltig zu verringern. Die Möglichkeiten der Agrarpreispolitik für die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen aber waren begrenzt. Deshalb setzte sich das BML 1985/86 für ein EG-weites Soziales Marktentlastungsprogramm für ältere Landwirte ein, das auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen werden sollte.

Damit sollten folgende Ziele erreicht werden:

- Verminderung der Überschußproduktion in der EG und damit auch entsprechende Verminderung der Kosten der Überschußverwertung.
- Verminderung der sozialen Härten bei Landwirten, die aufgrund ihres Alters keine Chancen mehr sehen, ihr unbefriedigendes Einkommen zu verbessern.
- Leistung eines Beitrags zur Verbesserung des Umweltschutzes und schließlich sollte auch
- ein Beitrag zur Verbesserung der Agrarstruktur geleistet werden.

Daraus ist zu erkennen: Es bestand eine absolute Priorität für die Marktentlastung. Das Ziel der Strukturverbesserung kam erst viel später hinzu.

### **3.1.2 Sozialpolitische Ziele**

Die sozialpolitischen Ziele bestanden in

- der sozialen Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels und
- der Sicherung der Einkommen der ausscheidenden Landwirte, die auf dem Agrarmarkt kein ausreichendes Einkommen mehr erzielen konnten.

Diese sozialpolitischen Ziele umzusetzen, bereitete einigermaßen große Schwierigkeiten. Es handelte sich bei dieser Maßnahme – wie unschwer zu verkennen war – um eine modifizierte Form einer Vorruhestandsregelung für Landwirte, auch wenn diese Maßnahme einen anderen Namen hatte und mit besonderen Auflagen verbunden war.

## 4 Soziales Marktentlastungsprogramm (SMP)

### 4.1 Konzept

Das Konzept des BML eines SMP aus dem Jahr 1986 sah vor, daß die Prämienbezieher für 10 Jahre jegliche landwirtschaftliche Marktproduktion auf Eigentums- und ggf. Pachtflächen stilllegen und sie auch die bodenunabhängige landwirtschaftliche Produktion einstellen. Ausgenommen war nur die Produktion für den Eigenbedarf auf der Rückbehaltsfläche.

Anspruchsberechtigt waren im wesentlichen über 55-jährige Landwirte und berufsunfähige Landwirte.

Die Leistung sollte aus

- einem Sockelbetrag in Höhe des individuellen Altersgeldanspruchs,
- einem Flächenzuschlag (orientiert an der Ertragsmeßzahl) und
- der Übernahme der Beiträge an die landwirtschaftliche Sozialversicherung bestehen.

### 4.2 Erwartete Auswirkungen eines SMP

Bei den Schätzungen zu den Auswirkungen eines SMP wurden rein wirtschaftliche Überlegungen bei den potentiell Anspruchsberechtigten zugrunde gelegt. Das bedeutete einen Vergleich des bisherigen Gesamteinkommens mit dem zukünftig aus einem SMP zu erzielenden Gesamteinkommen. Damit wird unterstellt: Sind die Leistungen aus einem SMP höher als das Gesamteinkommen, wird das SMP in Anspruch genommen. Nach einem fünfjährigen Verlauf eines SMP wurden 61.000 Teilnehmer insgesamt und 880.000 ha stillgelegte Fläche erwartet.

Pro Jahr wären das durchschnittlich 12.200 Betriebe und 176.000 ha Stilllegungs-Fläche gewesen. Das bedeutet nach damaligen Verhältnissen insgesamt:

- bis zu 8,5 % weniger Betriebe und
- bis zu 7,4 % weniger bewirtschaftete Fläche<sup>1</sup>.

Daraus wurden dann folgende einsparbare Marktordnungsausgaben errechnet:

- 2,37 Mrd. DM bei Getreide
- 2,55 Mrd. DM bei Rind- und Kalbfleisch
- 4,49 Mrd. DM bei Milch,

---

<sup>1</sup> 1985: 725.835 Betriebe und 11,9 Mio. ha Fläche in D.

das ergibt dann im 5. Jahr der Durchführung

- 9,41 Mrd. DM Ersparnis insgesamt.

Dem standen für Deutschland für das SMP Gesamtausgaben (unter Berücksichtigung einer vorgesehenen EG-Erstattung) von rd. 8,36 Mrd. DM für die gesamte Laufzeit gegenüber. Ein tolles Geschäft! Eine Nettoersparnis von rd. 1,1 Mrd. DM insgesamt. Das SMP konnte sich somit nach diesen Berechnungen selbst finanzieren. Eine Kalkulation, der sich auch das Bundesfinanzministerium seinerzeit dann nicht verschließen konnte.

## **5 Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG)**

### **5.1 Europapolitische Rahmenbedingungen**

Die Gedanken des SMP machten deshalb in der Folgezeit ihre Runde in Deutschland und in der EG und fanden auch ihren Niederschlag in Ratsbeschlüssen. Der Rat der EG hatte nach langen Beratungen am 11./12.02.1988 eine Reihe von Beschlüssen zur Reform der europäischen Agrarpolitik gefaßt. Ziel dieser Maßnahmen war die Wiederherstellung des Marktgleichgewichts auf den Agrarmärkten sowie die Begrenzung der Marktordnungsausgaben.

Zur Erreichung dieses Zieles waren

- Garantieschwellen für einzelne Überschußprodukte sowie als direkt wirksame Marktentlastungsmaßnahmen
- Flächenstillegungen,
- Extensivierungsmaßnahmen und
- die Einführung einer Gemeinschaftsregelung zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (VO (EWG) Nr. 1096/88 des Rates vom 28.04.1988)

vorgesehen.

Es war zu erwarten, daß die marktpolitischen Beschlüsse für einen Teil der Landwirte, insbesondere mit strukturschwachen Betrieben sowie bei älteren Landwirten und deren älteren Mitarbeiter zu erheblichen Anpassungsschwierigkeiten führen würden. Besondere gezielte Maßnahmen der einkommensmäßigen Flankierung und sozialen Absicherung waren deshalb notwendig geworden.

Die Bundesregierung hatte dann nach langen und schwierigen Ressortverhandlungen endlich im August 1988 (im Umlaufverfahren) den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Einstellung der

landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) beschlossen. Das Gesetz wurde nach intensiven parlamentarischen Beratungen vom Deutschen Bundestag am 20. Januar 1989 beschlossen. Es war zunächst auf über 58-jährige Landwirte beschränkt und auf drei Jahre zeitlich befristet worden.

## **5.2 Ziele und Erwartungen**

### **5.2.1 Agrarpolitische Ziele und Erwartungen**

Das FELEG hatte angesichts der von mir genannten agrarpolitischen Rahmenbedingungen auf EG-Ebene

- das vorrangige Ziel der Marktentlastung bei Agrarprodukten, aber auch
- das Ziel der Agrarstrukturverbesserung durch Erweiterung der Möglichkeiten im Markt verbleibender Unternehmen zur Flächenaufstockung und damit zu deren Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Bundesregierung hatte damit gerechnet, daß im Verlauf von drei Jahren insgesamt rd. 26.400 landwirtschaftliche Unternehmer und rd. 600 Arbeitnehmer und MiFas aus der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ausscheiden würden. Insgesamt sollten damit rd. 475.200 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche mobilisiert werden. Man rechnete ferner damit, daß rd. 40 % dieser Fläche (d.h. rd. 190.000 ha) stillgelegt werden würde.

Im jährlichen Durchschnitt wären nach dieser Kalkulation im Vergleich zu den ursprünglichen Berechnungen für das SMP

- nur noch 8.800 Betriebe (statt SMP: 12.200 Betriebe) aufgegeben und
- nur noch 158.000 ha (statt SMP mit 176.000 ha) mobilisiert/stillgelegt

worden.

### **5.2.2 Sozialpolitische Ziele und Erwartungen**

Zu den agrarpolitischen Zielen traten als sozialpolitischen Ziele und Erwartungen die einkommensmäßige und soziale Absicherung der älteren landwirtschaftlichen Unternehmer und ihrer älteren Mitarbeiter gegen die Folgen des agrarstrukturellen Wandels.

### 5.3 Einkommenslage der Landwirte in den Jahren 1983 bis 1985

Der durchschnittliche Gewinn der VE-Betriebe in den Jahren 1983/84 und 1984/85 stellte sich wie folgt dar:

ha	unter 10	10 - 20	20 - 30	30 - 40	40 - 50
<b>Gewinn/Betrieb</b>	17.400	21.600	30.375	39.900	46.800
<b>SMP</b>	9.500	11.175	13.700	15.580	17.500
<b>SMP in % Gewinn</b>	<b>54,6</b>	<b>51,7</b>	<b>45,1</b>	<b>39,0</b>	<b>37,4</b>

Stellte man dieser Gewinnlage jeweils die möglichen Leistungen aus dem FELEG gegenüber, so betrug deren Leistung jeweils zwischen rd. 55 und 37 % des durchschnittlichen Geinns in der jeweiligen Betriebsgrößenklasse. Da es sich um Durchschnittsbeträge handelt, gab es in jeder Größenklasse Betriebe mit einem Gewinn über und welche mit einem Gewinn unter dem Durchschnitt. Jene Betriebe mit einem Gewinn unter dem Durchschnitt und einem älteren (oder berufsunfähigen) Betriebsleiter ohne Hofnachfolger, das waren die Hauptzielgruppe des FELEG. Für diese Betriebe bestand der höchste Anpassungsdruck angesichts der Marktsituation.

## 6 Wirkungen bis Ende 1991 nach drei Jahren und bis Ende 1996 nach 8 Jahren Anwendung des FELEG

### 6.1 Sozialpolitische Wirkungen

Das FELEG ermöglichte älteren und berufsunfähigen Landwirten das frühzeitigere Ausscheiden aus der Landbewirtschaftung. Es gewährt ihnen in der Regel ein höheres (arbeitsfreies) Einkommen als bei Fortführung der Landbewirtschaftung. Im Durchschnitt beziehen diese Landwirte eine Rente i.H. von rd. 760 DM/mtl.. Hinzu kommt ein Flächenzuschlag bei stillgelegten Flächen von durchschnittlich rd. 170 DM/mtl.. Außerdem erhalten diese Rentner noch Pachteinahmen i.H. von rd. 4.600 DM/Jahr. Sie ersparen zudem Beiträge zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung i.H. von rd. 7.800 DM/Jahr.

Das jährliche Gesamteinkommen dürfte sich somit auf rd. 23.600 DM belaufen, das sind nahezu 60 % des durchschnittlichen Gewinns der kleineren Betriebe (unter 50.000 DM StBE nach Agrarbericht 1999). Die Relation dieses Betrags im Vergleich zum durchschnittlichen Gewinn eines kleineren Haupterwerbsbetriebs ist im Vergleich zu den Relationen in den Jahren 1985/86 im Verlauf der Jahre nicht ungünstiger geworden. Damit ist – auch unter Berücksichtigung eines arbeitslosen Einkommens – die Attraktivität der Produktionsaufgaberente im Verlauf der Jahre nicht gesunken. Doch lediglich rd. 27.000 landwirtschaftliche Unternehmer haben im Verlauf von 8 Jahren von dem Angebot einer Produktionsaufgaberente Gebrauch gemacht.



Das sind

- tatsächlich lediglich 3.375 Unternehmer im jährlichen Durchschnitt, statt der
- geschätzten rd. 12.200 Betriebe nach SMP-Kalkulationen und
- geschätzten rd. 8.800 Betriebe nach FELEG-Kalkulationen.

Woran liegt die unterdurchschnittliche Inanspruchnahme des FELEG? Ich hatte eingangs erwähnt, daß bei den Schätzungen zu einer möglichen Inanspruchnahme rein wirtschaftliche Überlegungen beim potentiellen Empfängerkreis unterstellt werden. Psychische und soziale Hemmschwellen derartiger Programme spielen aber naturgemäß eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Sie können aber zahlenmäßig nicht genauer quantifiziert werden.

Wie kann aber trotz dieser sozialen und psychischen Hemmschwellen zukünftig die Attraktivität solcher Programme erhöht werden?

## **6.2 Marktpolitische Wirkungen**

Betrachtet man die nach 8 Jahren FELEG-Laufzeit

- insgesamt stillgelegte Fläche von rd. 30.400 ha (= rd. 0,26 % der Gesamt-LF 2) im Vergleich zu
- den nach SMP erwarteten rd. 880.000 ha (= rd. 7,4 %) und den
- nach dem FELEG-Gesetzentwurf unterstellten rd. 190.000 ha (= rd. 1,6 %),

so wird aus dieser Entwicklung folgendes abzuleiten sein:

- Die Flächenstillegung war und ist mit großen Problemen für den einzelnen Landwirt dann verbunden, wenn sie über einen – wie nach FELEG und SMP geforderten – längeren Zeitraum erfolgen muß.
- Eine Marktentlastung kann somit mit einem derart ausgestalteten, sozialpolitisch geprägten Programm nicht erreicht werden.
- Eine Refinanzierung eines solchermaßen ausgestalteten Programmes über Einsparungen bei den Marktordnungsausgaben ist somit nicht möglich.

## **6.3 Strukturpolitische Wirkungen**

Das FELEG hat seine Bezieher mit Sicherheit vor unwirtschaftlichen Investitionen bewahrt. Doch die strukturpolitischen Wirkungen mit einer Abgabe von lediglich rd. 330.000 ha (ohne Rückgabe

---

<sup>2</sup> von 11,6 Mio. ha (1998)

von gepachteten Flächen) nach einer Laufzeit von 8 Jahren hängen mit der unterdurchschnittlichen Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente zusammen.

Allerdings ist nicht zu verkennen, daß durch das FELEG

- diese Flächen bis zu 10 Jahre früher dem Pachtmarkt zur Verfügung stehen und
- die Marktanteile dieser Betriebe für andere Betriebe freigemacht wurden.

## **7 Fazit und Ausblick**

Die Wirkungen der Produktionsaufgaberente haben die in sie gesetzten Hoffnungen und Erwartungen nicht im vollen Umfang erfüllt. Sicherlich konnte mit dieser Maßnahme die soziale Abfederung des landwirtschaftlichen Strukturwandels verbessert werden. Außerdem konnte das Einkommen der ausgeschiedenen Landwirte ohne Hofnachfolger, die auf dem Agrarmarkt kein ausreichendes Einkommen mehr erzielen konnten, nicht nur gesichert, sondern in der Regel auch verbessert werden.

Mit meinen Ausführungen wollte ich aber auch deutlich machen, daß eine Kosten-Nutzen-Untersuchung wünschenswert wäre, um bei neuen politischen Programmen nicht alte Fehler zu wiederholen und wiederum falsche Erwartungen zu hegen. Es wäre hierbei auch zu prüfen, ob eine Mobilisierung von Menschen, Flächen und Marktanteilen in diesem Umfang mit geringeren öffentlichen Mitteln und/oder höherer Effizienz zu erreichen wäre. Insbesondere gilt dies für die strukturpolitischen und marktpolitischen Zielsetzungen. Es ist deshalb auch ein Ziel dieses Workshops, wie man der Themenliste entnehmen kann, auch oder insbesondere Lehren aus dem FELEG für ein etwaiges Neukonzept zu ziehen.

Lassen Sie uns deshalb gemeinsam in diesem Workshop zusammentragen

- Welche Erfahrungen aus der Vergangenheit bei der Entwicklung und Durchführung des FELEG zu ziehen sind,
- wie diese Erfahrungen entsprechend in ein mögliches Neukonzept einfließen können und
- wie bei der Entwicklung eines neuen Konzepts die aktuellen agrarpolitischen und sozialen Rahmenbedingungen angemessen berücksichtigt werden können.

# Wirkungen der Produktionsaufgaberente aus bayerischer Sicht

Anton Spitzbauer\*

## 1 Einführung

Nach der Fülle der Information, die wir am heutigen Nachmittag schon entgegengenommen haben, kann ich meine weiteren Ausführungen unter das Motto stellen: Es ist schon alles gesagt worden, aber noch nicht von allen. Ich möchte mich daher auf ein paar wesentliche Aspekte beschränken, die hier noch nicht genannt wurden.

Es ist zweifelsohne so, daß die Produktionsaufgaberente des FELEG ein völlig neues Element in sich hatte, das bisher noch nie da war und auch später nie mehr wieder gekommen ist, daß als Voraussetzung die Abgabe des Betriebes außerhalb der Familie erforderlich war. Dieses außergewöhnliche Merkmal müssen wir auch sehr genau betrachten, wenn wir uns morgen Gedanken machen, ob ein FELEG II kommen kann. Denn wir haben es bei den Ausführungen vor allem aus Unterfranken und von Herrn Schmid gesehen, in Bayern zumindestens war es signifikant nachweisbar, (sie erinnern sich an die Darstellung, die Herr Schmid aufgelegt hat): Wo kein Hofnachfolger war, dort war FELEG interessant. Wo Hofnachfolger da waren, war FELEG in aller Regel nicht interessant. Also ist hier die Frage, wer es in Anspruch genommen hat und wer nicht, schon in einer Weise beantwortet. Die zweite Frage haben wir auch beantwortet bekommen, nämlich in Bayern sind vor allem die Bereiche, wo gut verdienende Nebenerwerbslandwirte zu Hause sind, im Wesentlichen nicht zu der Produktionsaufgaberente gekommen. Denn wir kennen auch diese Situation mit der Einkommensanrechnung, die eben für den gut verdienenden Nebenerwerbslandwirt die Produktionsaufgaberente in der Regel unattraktiv gemacht hat.

Aber ich möchte auf den ersten Aspekt noch einmal zurückkommen. Es wird also für ein FELEG II ganz wichtig werden, ob hier diese Forderung nach Abgabe außerhalb der Familie beibehalten wird oder nicht. Derzeit wird die Alternative, die im Raume stünde, nämlich flankierende Maßnahme nach EU-Verordnung, die würde die Abgabe innerhalb der Familie an den eigenen Sohn mit beinhalten. Und dann wage ich zu behaupten, wird es sehr teuer. Denn immer wenn ich den Regelfall zum Förderfall mache, dann habe ich eben diese Hemmschwelle nicht, dann bleibt es nicht bei 2 000 Förderfällen pro Jahr, sondern dann geht das ganze Programm in die Vollen, von den Anträgen her und natürlich auch von den Kosten.

---

\* MR Anton Spitzbauer, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ludwigstr. 2, 80539 München.

## 2 Kosten

Die Kosten hat bisher noch keiner aufgelegt, darum möchte ich mir hier die Freiheit nehmen, das vielleicht noch einmal darzustellen, bevor ich zu meiner Wertung der Wirkung komme. In **Tabelle 1** sind die Gesamtausgaben des FELEG dargestellt.

**Tabelle 1: Ausgaben für die Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) in Bayern und auf Bundesebene von 1989 bis 1998**

Jahr	Ausgaben (DM)							Anteil Bayern (6) in % von (7)
	Oberbayern (1)	Niederbayern Oberpfalz (2)	Oberfranken Mittelfranken (3)	Unterfranken (4)	Schwaben (5)	Bayern (1) - (5) (6)	Bund (7)	
1989	705.342	705.640	915.152	1.383.002	580.696	4.289.832	14.328.975	29,9
1990	1.965.129	2.132.150	2.832.694	3.281.722	1.363.271	11.574.966	42.863.667	27,0
1991	4.172.467	4.449.282	5.130.208	5.898.164	3.299.851	22.949.972	80.852.174	28,4
1992	6.688.235	8.352.723	9.257.566	8.761.420	6.575.623	39.635.567	140.021.593	28,3
1993	8.311.248	10.581.650	11.559.148	9.659.502	8.221.306	48.332.854	173.879.760	27,8
1994	9.281.483	13.257.804	12.864.529	10.981.068	9.237.838	55.622.722	199.012.446	27,9
1995	8.372.584	13.418.864	12.252.534	9.263.767	7.944.989	51.252.738	258.283.660	19,8
1996	8.433.148	14.344.293	11.076.734	8.759.893	8.134.857	50.748.925	388.281.722	13,1
1997	9.310.158	16.472.858	12.072.824	8.664.999	9.548.040	56.068.878	494.827.042	11,3
1998	8.694.148	15.136.984	10.624.703	7.751.804	8.826.158	51.033.798	471.459.700	10,8
Gesamtkosten 1989 bis 1998	65.933.941	98.852.247	88.586.093	74.405.342	63.732.628	391.510.251	2.263.810.739	17,3
Anteil innerhalb Bayerns (%)	16,8	25,2	22,6	19,0	16,3	100,0	.	.
Quelle: Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen, Kassel (1998)							FAL-BAL MEHL (1999)	

Und da kommen wir, wenn wir jetzt seit 1989 bis 1998 mal aufaddieren, für den Bund mit 2,2263 Milliarden DM, aber auch für Bayern mit knapp 400 Millionen DM, zu erheblichen Beträgen. Wir wissen, das ist nicht das Ende der Fahnenstange, denn die Produktionsabgaberechte wird ja weiterhin gewährt. Derjenige, der als Berufsunfähiger mit 53 Jahren 1996 gerade vor Redaktionsschluß noch seinen Antrag bewilligt bekommen hat, kann also im Extremfall noch weitere 12 Jahre als Produktionsaufgaberechtenbezieher hier in der Rechnung stehen. Die Haushaltsvoraussetzungen sind ja im einzelnen da. Man kann sich das in etwa ausrechnen, wobei die letzten beiden Jahre natürlich noch extrem teuer gekommen sind, im Jahr 1997 durch den Andrang zum Schluß des Programmes mit 494 Millionen, für 1998 471 Millionen. Sie können es sich in etwa ausrechnen, wenn Sie also die nächsten 9 oder 10 Jahre nehmen, dann werden die Ausgaben für FELEG gegen null gehen müssen. Aber Sie können sich auch ausrechnen, wo hier diese Zahlen zu liegen kommen, und es wird in den nächsten Jahren auf jeden Fall noch eine vier vorn dran stehen müssen und dann wird man froh sein, wenn es keine 400 Millionen mehr sind. Da möchte ich schon einmal ein bißchen den Finger heben dürfen. Vor allem diejenigen, die aus dem Sozialversicherungsbereich kommen, sind natürlich

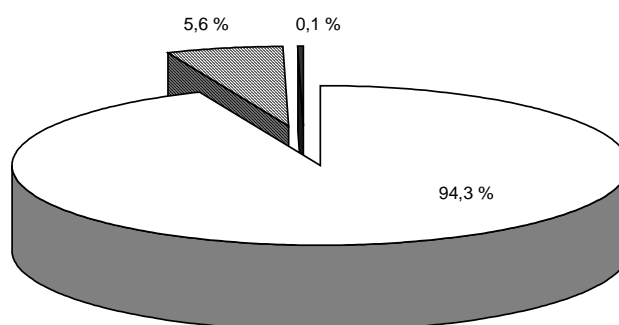
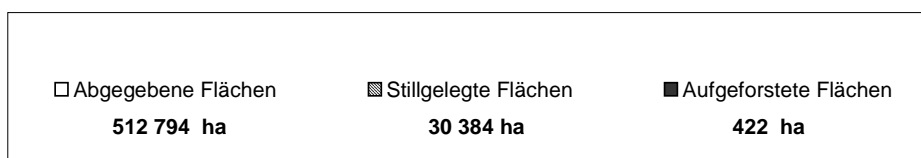
gewohnt mit großen Zahlen umzugehen. Aber wenn wir hier 494 oder 471 Millionen DM sehen, dann muß man auch einmal das mit der Betrachtungsweise unserer Kollegen in den Landwirtschaftsministerien sehen, welche Freude die haben, wenn ein Kulturlandschaftsprogramm erweitert werden kann und da weitere 15 Millionen DM zur Auszahlung kommen. Und die schauen unsere Zahlen, die wir aus der Sozialversicherung so gewohnt sind, ja auch an und sagen, hier wird enormes Geld rausgebuttert. D. h. mit anderen Worten, wir müssen uns morgen noch Gedanken machen, wenn hier noch 8-10 Jahre Beträge in hunderter Millionengröße zu finanzieren sind, gelingt es dann auch noch ein neues Programm aufzulegen, das eventuell noch etwas mehr kostet, nämlich deswegen, weil wir dort auch noch die Hofnachfolger mit einbeziehen wollen und damit zwangsläufig zu wesentlich höheren Antragszahlen kommen.

Die Folie bezüglich der Marktentlastung ist schon mehrfach aufgelegt worden. Ich habe mir mal den Spaß gemacht, weil das eigentlich von der Marktentlastungswirkung ziemlich das gleiche ist und habe die Flächenrückgabe und die Flächenweitergabe, die ja im Endeffekt den gleichen agrarstrukturellen Effekt haben, zusammengezählt und dem dann die stillgelegten Flächen entgegengestellt (siehe **Schaubild 1**). Insgesamt ist hier noch einmal ganz klar und deutlich geworden, daß durch diese abgegebenen Flächen natürlich ein gewisser Bereich agrarstruktureller Förderung zwischen den Betrieben passiert ist, aber keinesfalls die erwartete Marktentlastung.

### Schaubild 1:

Bundesweite Flächenverwendung im Rahmen von FELEG (Stand 31.12.1998)

gesamt: 543 600 ha



### 3 Bewertung

Und deswegen möchte ich es auch schon beschließen mit der Zusammenstellung meiner persönlichen Wertung (**siehe Schaubild 2**). Das FELEG war und würde auch wieder sein - das kann ich gleich dazu sagen - auf jeden Fall eine gute Beratungsalternative, wenn kein Hofnachfolger vorhanden war und wenn gesundheitliche Beeinträchtigungen vorlagen, die nicht zur Erwerbsunfähigkeitsrente geführt haben. Das FELEG hat als zweiten Vorteil in den neuen Bundesländern die Problemminderung, vielleicht in manchen Fällen sogar die Problemlösung, für die ausscheidenden Arbeitnehmer gebracht. Es hat strukturverbessernde Effekte durch die Abgabe von Flächen in dieser Größenordnung gegeben. Es hat, wie bereits gesagt, nicht die erwünschte Marktentlastung erreicht. Es verursacht nach wie vor enorme Kosten und belastet die Haushalte über viele Jahre. Es bindet, nach Meinung vor allem auch des Berufsstandes, knappe Haushaltsmittel für ausscheidende statt für zukunftssträchtige Betriebe. Und das politische Argument war ja dann zusätzlich auch 1996 sehr stark. Wenn in der gesamten übrigen Wirtschaft alle Vorruhestandslösungen abgelöst werden, wenn die Verlängerung der Lebensarbeitszeit geplant ist, dann kann es nicht sein, daß man in einem Bereich der Wirtschaft dann plötzlich mit neuen Vorruhestandslösungen kommt. Deswegen der Stopp für die Neuanträge ab 1.1.1997.

Und wenn wir uns jetzt hier, auch im Hinblick auf ein neu aufzulegendes FELEG II, diese Kriterien mal anschauen, dann wird es schwierig werden, unter dem Strich zu einer anderen Bewertung zu kommen. Ich sehe natürlich die sozioökonomischen Vorteile, die Sie heute hervorragend dargestellt haben. Die müßten wir eigentlich noch deutlicher darstellen. Aber ich sehe auch klar - eben in den Ausführungen von Herrn Lehle noch einmal bewiesen - daß wir niemand in der Politik eine Gegengabe in Form von strukturverbessernden Effekten anbieten können und vor allem nichts Marktentlastendes. Wir müssen also diese Nachteile, enorme Kosten, Haushaltsbelastung über viele Jahre und Abziehen von Haushaltsmitteln von den zukunftssträchtigen Betrieben zu den Ausscheidenden, als Nachteile nach wie vor den sozioökonomischen und den sozialen Vorteilen gegenüberstellen. Und deswegen wage ich die Prognose, daß die Darstellung dieser sozialen Vorteile nicht so stark ausfallen kann, daß man hier über diese Nachteile bei den Kosten und bei der Haushaltsbelastung dann nachhaltig hinwegsehen könnte. Aber das können wir morgen insgesamt noch genauer diskutieren. Vielen Dank.

## Schaubild 2: Wertung des FELEG

- ✓ Beratungsalternative, wenn kein Hofnachfolger vorhanden oder eine gesundheitliche Beeinträchtigung vorliegt, die nicht zu Erwerbsunfähigkeit führt
- ✓ Problemlösung oder –minderung für ausscheidende landwirtschaftliche Arbeitnehmer vor allem in den neuen Bundesländern
- ✓ strukturverbessernde Effekte durch Abgabe von Flächen

- 
- erwünschte Marktentlastung nicht erreicht
  - enorme Kosten
  - Haushaltsbelastung über viele Jahre
  - knappe Haushaltsmittel für ausscheidende statt für zukunftssträchtige Betriebe
  - Vorruhestandslösung contra Verlängerung der Lebensarbeitszeit

→ **Stop für Neuanträge ab 01.01.1997**

## **Zusammenfassung der Diskussion**

### **Wirkungen der Produktionsaufgaberente (PAR)**

Peter Mehl

Unter den Teilnehmer/innen bestand Einigkeit darüber, über die Marktentlastung nicht weiter zu diskutieren,

- da nur sehr wenige Flächen stillgelegt wurden
- in der Regel von den übernehmenden Betrieben mehr produziert werde und damit der marktentlastende Effekt der PAR insgesamt vermutlich sogar negativ gewesen sei.

Die Diskussion sollte sich mithin auf die beiden Effekte, Struktureffekt und soziale Problemlösung konzentrieren.

### **Strukturwirkungen der Produktionsaufgaberente**

Herr Klare schlug vor, zwischen

- Mitnahmeeffekten - Eine Aufgabe wäre zu diesem Zeitpunkt auch ohne PAR erfolgt
- Vorzieheffekten - Die Betriebsaufgabe wurde in Folge Inanspruchnahme PAR bis zu 10 Jahre vorgezogen und
- echter Mobilisierung - eine Betriebsaufgabe wäre ohne PAR nicht erfolgt, sondern der Betrieb wäre an einen Hofnachfolger abgegeben worden

zu unterscheiden und fragte, wie die Teilnehmer/innen den jeweiligen Anteil gewichten würden.

Frau JOHANNES sagte, die halte etwaige Mitnahmeeffekte für gering, da dieser Schritt zu schwer sei und die persönlichen, traditionellen Barrieren auch zu hoch. Echte Mobilisierungen sei auch kaum zu vermuten, da die Entscheidung über eine Hofnachfolge sehr viel früher falle; von daher seien eindeutig Vorzieheffekte von bis zu 10 Jahren dominierend. Echte Mobilität käme nur da in Frage, wo Betriebe sich, vielleicht durch zu große oder falsche Investitionsschritte, anders als vorgesehen entwickelt haben und dann wirtschaftliche Probleme in großem Umfang entstanden seien; dies sei aber die kleinere Gruppe gewesen. Herr TAEGER fügte ergänzend an, nach seiner Erinnerung seien die Jahrgänge zwischen 58. und 63. Lebensjahr dominierend gewesen, so daß man diesen Vorzieheffekt auf im Schnitt 5/6 Jahre beschränken könne.



Herr FORSTNER fragte nach dem Umfang der mobilisierten Flächen in Relation zur gesamten neuverpachteten LF im gleichen Zeitraum und ob die Flächen geschlossen an einen anderen Betrieb weitergegeben wurden. Frau LOCK führte an, Ihrer Erfahrung sei im Regelfall an einen, maximal zwei Landwirte, also benachbarte Landwirte aus dem Dorf, in der Regel abgegeben worden hat, wobei dann die Eigentumsflächen in der Regel auch geschlossen übergeben wurden und die aufnehmenden Betriebe in der Regel einen großen Wachstumsprung machen konnten. Es gebe jedoch auch noch den Effekt zu beachten, daß man die Flurstücke, dadurch, daß man an benachbarte Landwirte verpachtet, vergrößern könne und damit Kostenvorteil zu realisieren seien. Herr SCHELLMANN stimmte dem zu und ergänzte, die strukturpolitische Komponente sei u. a. am Durchschnittsbeitrag bei der Landwirtschaftlichen Krankenversicherung deutlich abzulesen; dieser sei im Bereich der LKK Unterfranken sprunghaft angestiegen. Er stellte fest, daß das Profil des ausstiegswilligen Landwirtes nach wie vor gegeben sei. Nur der Anreiz und die Suche nach einer entsprechenden Leistung, die den Ausstieg ermögliche, stehe gegenwärtig nicht mehr zu Verfügung, was sich auch in einem Ansteigen der Erwerbsunfähigkeitsrenten bemerkbar mache.

Unter Hinweis auf die von Herrn LEHLE angeführte Überschätzung der Inanspruchnahme der PAR verwies Herr SCHMID darauf, daß das Einkommen für Gewinn aus Land- und Forstwirtschaft nicht der richtige Maßstab sei, um Aussagen über die voraussichtliche Inanspruchnahme der PAR zu treffen: Es handle sich hier um auslaufende Betriebe, die nicht mehr oder nur in sehr geringem Umfang investierten. Man müßte zumindest daher die Abschreibung für die Gebäude noch hinzu rechnen, in Extremfällen noch sogar noch die Maschinenabschreibungen, so daß man eigentlich den Cash-Flow als Einkommen hernehmen müßte und nicht den Gewinn. Mit Blick auf den Umstand, daß bayerische Betriebe i.d.R. 20 bis 30.000 DM Abschreibungen p. a. hätten und bei Veranschlagung der Gebäudeabschreibungen mit 10.000 %, dann führe dies zu der Schlußfolgerung, daß die PAR monatlich ca. 800 % höher sein müßte, um die ökonomisch vorteilhaftere Alternative zur Weiterbewirtschaftung zu bilden.

Herr MÖLLER betonte die zentrale Rolle der Einkommens- oder zu befürchtenden Einkommensverluste in der Zukunft; diese spielten bei den Landwirten in der Überlegung eine sehr starke Rolle, inwieweit sich die Weiterbewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe überhaupt noch lohnt. Die Statistik zeige sowohl vor 1995, als vor Inkrafttreten des ASRG wie 1996, kurz vor Abschaffung des FELEG, eine starke Bewegung in der Inanspruchnahme des FELEG. Insofern spiele es für den einzelnen Landwirt sehr wohl eine Rolle in der Entscheidung, früher aufzuhören. Hier im norddeutschen Raum habe dies eher wenig mit Struktur zu tun, denn die Flächen, die frei werden spielten in der Beurteilung der übernehmenden Landwirte nicht unbedingt die Rolle, als daß sie eine Perspektive bilden für eine immense Vergrößerung des Betriebes. Entscheidend sei tatsächlich der Ausstieg, der frühere Ausstieg aus der Produktion selbst, in den Einzelentscheidungen des Einzelnen.

Frau van der BEEK merkte an, sie sei erstaunt darüber, daß der strukturverbessernde Effekt, soweit man ihn aufgrund der schlechten Datenlage überhaupt einschätzen kann, ja doch recht gering gewesen sei. Aus einzelbetrieblicher Sicht wäre daher die PAR auch in einer erneuerten Form sicherlich zu begrüßen, vom Standpunkt der etwas gesamtwirtschaftlicheren Betrachtung erscheine ihr jedoch eine deutlich kritischere Beurteilung angebracht. Von daher sei nicht sosehr auf das FELEG in seiner alten Form zu achten, sondern zu diskutieren, ob man die strukturpolitischen Ziele mit veränderten Bedingungen erreichen könnte.

Herr KLARE erinnerte daran, daß jetzt nur über den Boden und Bodenmobilisierung gesprochen und damit nur einen Teilfaktor betrachtet worden sei. Es seien jedoch auch beispielsweise Milchquoten oder auch Viehbestände aufgegeben worden, so daß der Mobilisierungseffekt insgesamt gesehen natürlich größer gewesen sei. Dies sei nur deshalb ausgeklammert worden, weil keine Daten vorlägen, müsse aber mit berücksichtigt werden.

### **Sozialpolitische Wirkungen**

Unter Hinweis auf Ausführungen von Frau JOHANNES, die Einnahmen in Höhe von 40.000 % genannt habe, den Landwirte brauchen, um im Fall einer Betriebsaufgabe den Lebensstandard weiter zu führen, stellt Herr KLARE fest, daß die Bedürftigkeit, die ja letzten Endes bei sozialen Fragen immer eine Rolle spiele, in der Landwirtschaft ganz offensichtlich etwas anders definiert werde als in der Gesamtwirtschaft. An diese Bemerkung anknüpfend, stellt er die Frage, inwieweit nach Meinung der Experten/innen bei den PAR-Empfängern in erheblichem Umfang Bedürftigkeit vorgelegen habe und inwieweit durch das FELEG soziale Problem zumindest gemildert werden konnten.

Frau Lock SAGTE, die LwK Rheinland setze bei Betriebsaufgabeberatungen ähnliche Zahlen an. Lebenshaltung inklusive Wohnen, PKW, Kosten für die Hofstelle, Gebäudeunterhalt, Grundsteuer seien u.a. zu berücksichtigen, so daß sie sagen würde 35.000 bis 40.000 % sei absolutes Minimum.

Herr MEHL fügt an, daß es seiner Ansicht nach eine beträchtliche Gruppe von Landwirten geben müsse, die Einkünfte in der von Frau LOCK und Frau JOHANNES angesetzten Höhe nicht hätten. Daher stelle sich ihm die Frage, ob diese Gruppe dann die Produktionsaufgaberente nicht in Anspruch genommen habe. Weiterhin sei mit Blick auf den Umstand, daß die Produktionsaufgaberente für die Lebensunterhaltssicherung allein nicht ausreichend sei und die Einkommensanrechnung für Erwerbs- und auch Ersatzeinkommen zu fragen, zu vermuten, daß dies Einkünfte aus Vermietung, Verpachtung, Einkünfte aus Kapitalvermögen oder sonstige Einkünfte seien. Ihm entstehe daraus der Eindruck der sozialen Zielunschärfe: Mit der PAR werde offenbar eine Gruppe angesprochen, die von den Bedingungen her relativ gut gestellt sei; dagegen werde eine andere Gruppe, die die notwendigen Nebeneinkünfte

nicht habe bzw. deren Nebeneinkünfte einer scharfen Anrechnungsregelung unterlägen, ausgegrenzt. MEHL stellte die Frage, ob diese Vermutung aus der Erfahrung der Expertin/innen zutreffend sei.

Frau JOHANNES antwortete, die Notwendigkeit der sozialen Flankierung sei aus Sicht der Beratung vorhanden und auch durch viele Einzelfälle, die nun in der Beratung vorliegen, auch dokumentierbar. Dies gelte insbesondere für alle strukturschwachen Regionen. Es gäbe jedoch auch die von Herrn MEHL beschriebene Gruppe, die durch einen unzureichenden Eigentumskern gezwungen sei, anders auszusteuern.

Herr SCHMID bekräftigt die angesprochene Problematik der bedürftigen Betriebe. Er sei in den besonders harten Fällen auch im Einzelfall eingeschaltet worden und genau dort sei die Produktionsabgaberente nicht zum Zuge gekommen: Einmal, weil das Eigentum des Betriebes in Hinsicht des Grund und Bodens unverkäuflich war, so daß man hier kein entsprechendes Polster anlegen konnte, womit man ein Einkommen erzielen konnte. Das Einkommen sei also trotz PAR schlichtweg zu gering gewesen. Daher hätte auf der anderen Seite die Notwendigkeit außerlandwirtschaftlicher Erwerbseinkünfte etwa von seiten der Ehefrauen bestanden; diese sei jedoch in Folge der festgesetzten Freibeträgen bei der Anrechnung des Arbeitseinkommens auf die PAR praktisch ausgeschaltet gewesen. Bei besonders harten Fällen, mithin dort, wo es eigentlich auch besonders notwendig gewesen wäre, sei die PAR deshalb nicht zum Zuge gekommen.

Herr MÖLLER betonte die Notwendigkeit einer regionalen Betrachtungsweise. So seien allein schon in einem Land wie Niedersachsen mindestens zwei Regionen zu finden, wo die PAR letztendlich einzige Einnahmequelle gewesen sei und die Familien mit der PAR letztendlich noch mehr Geld unterm Strich gehabt hätten als zur Zeit der Bewirtschaftung. In anderen Regionen dagegen, z. B: in Veredelungsgebieten, sehe das völlig anders aus; dort könne das Angebot einer PAR nie auf Resonanz rechnen, im Unterschied etwa zu Flächengebieten wie beispielsweise Ostfriesland oder Lüchow-Dannenberg .

Herr KLARE stellte die Frage, inwieweit hochverschuldete Betriebe die Produktionsabgabe in Anspruch genommen haben. Herr SCHWICKERT verwies auf das im Rahmen der PAR vorgesehene Instrumentarium der Abgabe im Rahmen der Strukturverbesserung durch Schuldentilgung, das sehr wenig in Anspruch genommen geworden sei. Dem wurde entgegengehalten, daß aus dieser Regelung, aufgrund der Tatsache, daß man bei der Einstellung eines Betriebes durch Veräußerung von Vieh- und Maschinenvermögen gegebenenfalls Milchkühen schon relativ viel Verbindlichkeiten ablösen kann, und Flächenverkauf erst zuletzt erfolge, wenig ableiten könne. Frau MENZL bejahte ausdrücklich, daß die PAR von Familien in Anspruch genommen worden sei., die hoch verschuldet sind und mit Eigenkapitalverlusten in hohem Umfang zu tun haben.

Herr FORSTNER stellte die Frage, inwieweit es den Landwirten nach Ansicht der Expertinnen zuzumuten sei, Eigentum zu veräußern. Frau van der BEEK äußerte, sie halte den Begriff der Bedürftigkeit in diesem Zusammenhang für sehr problematisch. Sie sei bisher auch der Auffassung gewesen, daß der Begriff der Bedürftigkeit in dem Zusammenhang keine Rolle spiele.

### **Datenlage**

Unter Hinweis auf die Vielzahl der Angaben, die bei einer Antragstellung auf PAR abgefragt würden, wurden von Vertretern der FAL gefragt, welche Daten eigentlich bei den Trägern vorlägen, um Wirkungen abschätzen zu können, was davon auf Datenträger vorliege und ob man diese ggf. für die Zukunft nutzen könne, um eine ex-post-evaluation zu machen. Die Vertreter der Alterskassen wiesen darauf hin, daß Daten nur im Rahmen der Erfordernisse die offiziell bestehen, im Rahmen der Statistikanforderungen z.B., ausgewertet würden. Der Vertreter des GLA verwies auf bekannte Statistik über die Betriebseinstellung. Mit dieser werde die Zahl der eingestellten Betriebe festgehalten, die Verteilung nach Wirtschaftswerten, sowie die Frage, in welcher Form abgegeben wurde. Diese Statistik könne auf Datenträger zur Verfügung gestellt werden; darüberhinaus gäbe es keine verfügbaren Informationen.

Die Teilnehmer/innen waren sich darin einig, daß bei Einführung einer neuen Maßnahme zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit durch politikbegleitende Maßnahmen sicherzustellen sei, daß bessere Erkenntnisse über die Wirkungen gewonnen werden können; dies sei schon im Zusammenhang mit der ex post-Bewertung nach Artikel 49 der EAGFL-Verordnung von Bedeutung.

# **Inanspruchnahme und Wirkungen beim Ausgleichsgeld**

## **Einführung**

Dr. Georg Starke\*

Beim Ausgleichsgeld nach dem Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) handelt es sich in der gemeinschaftsrechtlichen Terminologie um eine „Vorruhestandsleistung“ zugunsten landwirtschaftlicher Arbeitskräfte einschließlich der mitarbeitenden Familienangehörigen landwirtschaftlicher Unternehmer. Das Ausgleichsgeld stellt neben der Produktionsaufgaberente des FELEG die zweite Säule der nationalen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen „Vorruhestandsregelung“ dar.

„Vorruhestandsleistungen“ zugunsten landwirtschaftlicher Arbeitnehmer sind stets in den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen<sup>1</sup> vorgesehen gewesen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß sich der Schwerpunkt der Zielsetzung des zugrundeliegenden Gemeinschaftsrechts von der Marktentlastung hin zur Agrarstrukturverbesserung veränderte. Diese Änderung hatte auf das nationale Ausgleichsgeld keinen Einfluß.

Das Ausgleichsgeld weist deutliche Unterschiede zur Produktionsaufgaberente auf. Während die Produktionsaufgaberente unmittelbar an Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verbesserung der Agrarstruktur anknüpft, handelt es sich beim Ausgleichsgeld um eine Maßnahme, die dazu bestimmt ist, eine „soziale Flankierung“ der notwendigen agrarstrukturellen Veränderungen sicherzustellen.

Der Begriff der „sozialen Flankierung“ ist sehr vielschichtig. Die spätere Diskussion wird vielleicht noch Gelegenheit geben, diesen Begriff näher auszufüllen. Einen möglichen Anhaltspunkt für dessen Inhalt bieten gegebenenfalls die Erwägungsgründe des einschlägigen Gemeinschaftsrechts. Dort ist die Rede davon, daß es bei den „Vorruhestandsleistungen“ darum geht, eine Einkommenssicherung nicht nur für die Unternehmer sicherzustellen - im nationalen Recht geschieht dies durch die Produktionsaufgaberente -, sondern auch für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und mitarbeitende Familienangehörige des landwirtschaftlichen Unternehmers. Das heißt, Einkommenssicherung - gegebenenfalls verbunden mit dem Gesichtspunkt einer Bedürftigkeit im Einzelfall - ist das, was man als „soziale Flankierung“ bezeichnen könnte.

Das Ausgleichsgeld ist eine Leistung, die sich am vorhergehenden Bruttomonatsentgelt landwirtschaftlicher Arbeitnehmer orientiert, die auf Grund von Betriebsaufgaben oder Flächenstillegungen und -extensivierungen ihren Arbeitsplatz verlieren. Die staatlichen Leistungen für die von Ent-

---

\* ORR Dr. Georg Starke, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Postfach 14 02 70, 53107 Bonn.

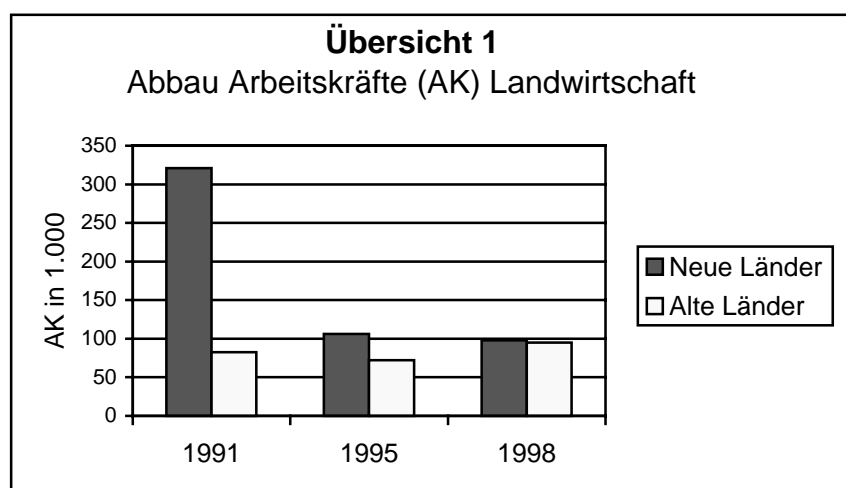
<sup>1</sup> VO (EWG) Nr. 1096/88 und VO (EWG) Nr. 2079/92.

lassungen betroffenen Arbeitnehmer beschränken sich aber nicht auf die Leistung des eigentlichen Ausgleichsgelds. Ein bedeutender Teil der staatlichen Leistungen besteht in der vollständigen Übernahme der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung durch den Bund; im Bereich der Krankenversicherung und der Pflegeversicherung werden jeweils die Arbeitgeberanteile übernommen. Hierbei handelt es sich um eine Summe, die im Jahre 1998 über 80 Mio. DM ausmachte; die eigentliche Ausgleichsgeldzahlung betrug nochmals rund 212 Mio. DM. Auf „Vorruhestandsleistungen“ zugunsten landwirtschaftlicher Arbeitnehmer einschließlich mitarbeitender Familienangehöriger sind damit allein im Jahr 1998, einschließlich der Beitragsübernahmen, über die Hälfte der vom Bund getragenen Gesamtkosten des FELEG in Höhe von 489 Mio. DM entfallen.

Die Finanzierung des Ausgleichsgelds, der Beitragsübernahmen zur Sozialversicherung sowie der Verwaltungskosten bei den bundesunmittelbaren landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträgern<sup>2</sup> erfolgt - wie auch bei den anderen FELEG-Leistungen - ausschließlich durch den Bund.

Der finanzielle Aufwand für das Ausgleichsgeld ist im Vergleich zur Produktionsaufgaberente zunächst nur von untergeordneter Bedeutung gewesen. Dies resultiert daraus, daß das Ausgleichsgeld, anders als die Produktionsaufgaberente, darauf abzielt, für Arbeitskräfte in der Landwirtschaft eine sozial flankierende Schutzfunktion zu übernehmen. Diese Schutzfunktion kann nur zum Tragen kommen, wenn es darum geht, im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur einen Abbau von Arbeitskräften durchzuführen.

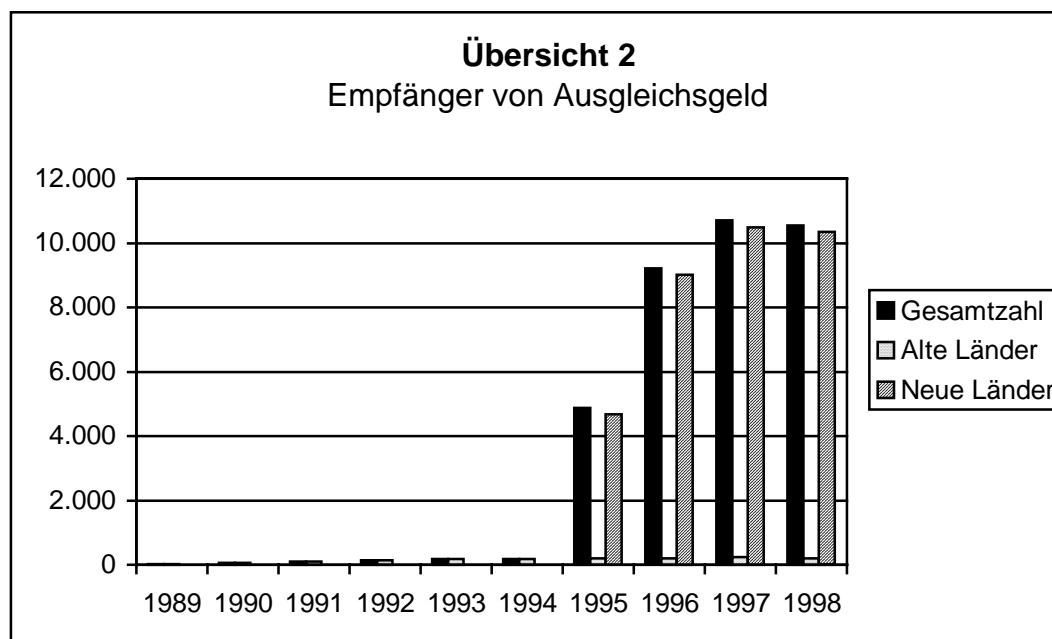
Die Dimension des insbesondere im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung notwendigen Arbeitskräfteabbaus - und damit die Auswirkungen auf das Ausgleichsgeld - kann man der nachstehenden **Übersicht 1** entnehmen, die die Entwicklung der Zahl der Arbeitskräfte getrennt nach neuen Ländern und alten Ländern darstellt.



<sup>2</sup> Aktuell sind dies nur noch die Landwirtschaftliche Alterskasse Berlin und die Alterskasse für den Gartenbau.

Auch wenn der Arbeitskräfteabbau in den neuen Ländern schon unmittelbar im Anschluß an die Wiedervereinigung begonnen hat, ist doch noch zwischen 1991 und 1995 ein deutlich überproportionaler Arbeitskräfteabbau in der Landwirtschaft im Vergleich zu den alten Ländern festzustellen.

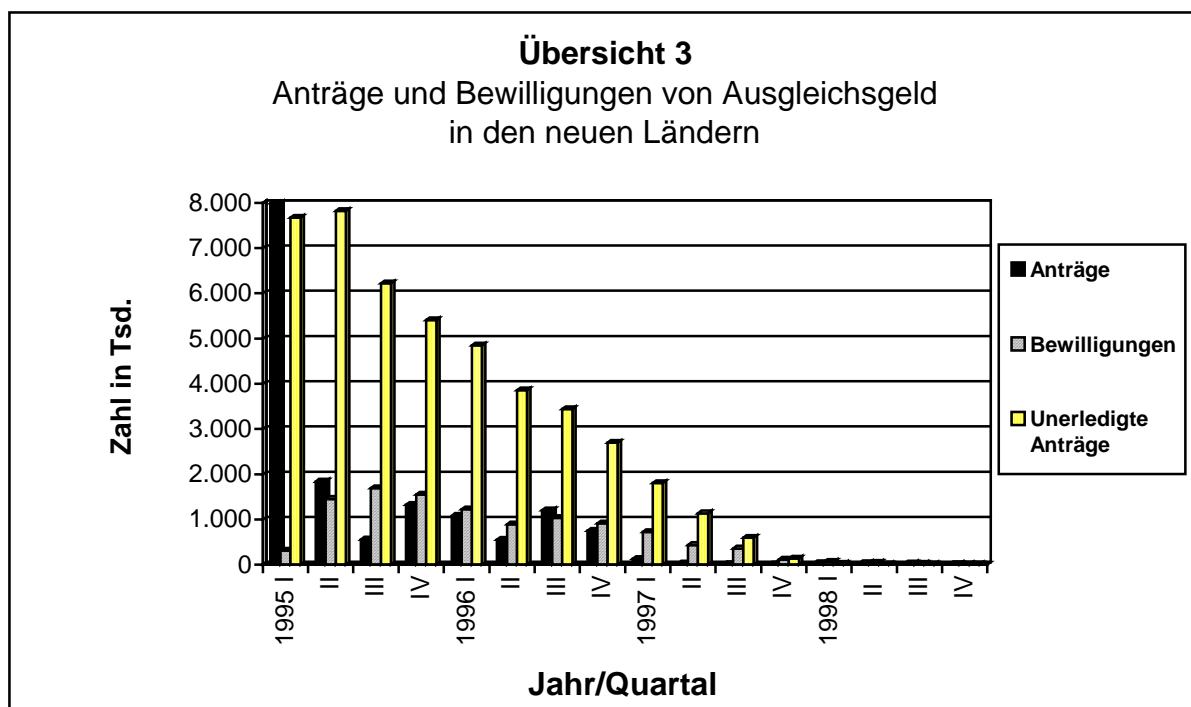
Dieser starke Arbeitskräfteabbau führte zu der ab Überleitung des FELEG auf die neuen Länder dort sehr stark und schnell wachsenden Bedeutung des Ausgleichsgelds, einer Bedeutung, die das Ausgleichsgeld in den alten Ländern nie erhalten hat. Die zeitliche Verzögerung, die dadurch resultiert, daß das FELEG erst durch das Agrarsozialreformgesetz mit Wirkung vom 01.01.1995 an auf die neuen Länder übergeleitet worden ist, spiegelt sich in der Antragsentwicklung auf Ausgleichsgeld wieder (siehe nachfolgende **Übersicht 2**).



Ab dem Jahr 1995 ist geradezu eine „Explosion“ der Zahl der Empfänger von Ausgleichsgeld in den neuen Ländern festzustellen. Bis 1995 hatte das Ausgleichsgeld demgegenüber nahezu keine Bedeutung erlangt.

Nach dem Gipfel der Zahl der Empfänger von Ausgleichsgeld im Jahr 1997 ist seit dem 1. Quartal 1998 die Zahl der Empfänger leicht rückläufig; d. h., die Abgänge im Bereich des Ausgleichsgelds wirken sich nunmehr stärker aus. Zugänge gibt es nicht mehr, offene Fälle sind nahezu vollständig abgearbeitet, so daß auch in Zukunft mit einer stetigen Abnahme der Zahl der Ausgleichsgeldempfänger zu rechnen ist. Die Zahl der Ausgleichsgeldempfänger bleibt aber auch weiterhin in den neuen Ländern auf einem hohen Niveau. Dies ist auch erforderlich, um den Arbeitskräfteabbau, der in der Vergangenheit stattgefunden hat und sich noch heute auswirkt, weiter sozial zu begleiten.

Die verwaltungsmäßigen Belastungen, die im Zusammenhang mit der Überleitung des FELEG auf die neuen Länder für die einzelnen landwirtschaftlichen Alterskassen entstanden sind, kann man folgender **Übersicht 3** entnehmen.

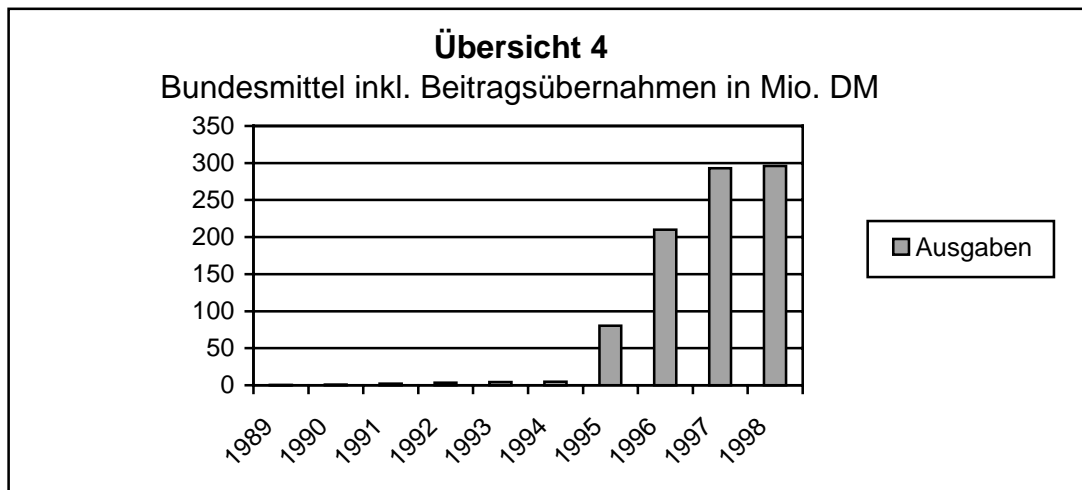


Ab dem Zeitpunkt der Überleitung auf das neue Bundesgebiet ging die Zahl der Anträge sprunghaft nach oben, während zunächst die Zahl der Bewilligungen sehr gering blieb. Dies ist auf die notwendigen Umsetzungsarbeiten zur Agrarsozialreform zurückzuführen, die ihre Zeit beanspruchten. Aus diesem Grund gelang es erst im Laufe der Zeit bis weit in 1997 hinein den Antragsberg abzubauen, der sich aufgebaut hatte.

Um die Dimension des Ausgleichsgelds zu verdeutlichen, braucht nur darauf hingewiesen zu werden, daß insgesamt über 16.000 Anträge auf Ausgleichsgeld gestellt wurden. Ende 1998 wurden noch 10.539 Empfänger von Ausgleichsgeld in der Statistik geführt, wovon sich 10.346 Empfänger in den neuen Ländern befinden. Die rückläufige Zahl der Ausgleichsgeldempfänger wird sich erst im Laufe der nächsten Jahre entlastend auf die Bundesmittel für das FELEG auswirken.

Die Bundesmittel inklusive der Beitragsübernahmen betragen im Jahr 1998 nahezu 300 Mio. DM für Ausgleichsgeld; weit über 93 % davon sind in den neuen Ländern angefallen. Die Kostenexplosion wird dadurch veranschaulicht daß die Kosten für das Ausgleichsgeld im Jahr 1990 lediglich 1 Million DM betragen und bis auf über 290 Mio. DM im Jahr 1998 angestiegen sind (vgl. **Übersicht 4**).





Der durchschnittliche Betrag von Ausgleichsgeld in den neuen Ländern liegt bei rund 1.500 DM. Dieser nicht unerhebliche Betrag macht deutlich, daß mit dieser Leistung - unter Berücksichtigung der Beitragsübernahmen zur Sozialversicherung - in wirksamer Weise eine soziale Absicherung ehemaliger landwirtschaftlicher Arbeitnehmer erreicht wird. Zusätzlich muß man auch noch berücksichtigen, daß die entsprechende Leistung, wie auch Renten der gesetzlichen Rentenversicherung, einer jährlichen Dynamisierung unterliegen.

Die Frage, ob man mit dem Ausgleichsgeld das gesteckte Ziel erreicht hat, darf nicht von gewissen Schwierigkeiten beim Vollzug des FELEG ablenken. Allgemein wird man sagen dürfen, daß das Ausgleichsgeld als sozial begleitende Maßnahme für Arbeitnehmer, die infolge von Umstellungsmaßnahmen ihren Arbeitsplatz verlieren, sinnvoll ist. Wenn man aber in Zukunft eine vergleichbare Regelung in Symmetrie zu etwaigen „Vorruhestandsleistungen“ zugunsten landwirtschaftlicher Unternehmer auflegen wollte, wird man sicherlich einen Verwaltungsvollzug in der Weise sicherstellen müssen, daß es nicht zu Mitnahmeeffekten und möglichen Mißbräuchen kommt.

Das wäre aus meiner Sicht eine kurze Einleitung zum Thema Ausgleichsgeld. Man kann vielleicht jetzt die Kollegen aus der Praxis befragen, wie sich in Ihren Arbeitsbereichen die Inanspruchnahme und die Wirkung beim Ausgleichsgeld dargestellt hat. Dabei bitte ich auch zu der Frage Stellung zu nehmen, die Herr Mehl schon angesprochen hat: „Soziale Flankierung“ - was ist darunter zu verstehen? – Kommt es nur auf eine Einkommenssicherung an? Sind weitere Kriterien wie Bedürftigkeit zu berücksichtigen?

# **Das Ausgleichsgeld aus der Sicht der Landwirtschaftlichen Alterskasse (LAK) Berlin**

Steffen Kohlmeier<sup>\*</sup>

Ja, meine Damen und Herren, auch ich kann auf einen Großteil meines von mir geplanten Vortrages jetzt verzichten, weil bereits einige Dinge vorweggenommen worden sind. Während Sie jedoch die ganzen neuen Bundesländer betrachtet haben, möchte ich natürlich die Probleme nur aus Sicht der LAK Berlin schildern.

Wir hatten am Anfang große Probleme; die lagen zum einen in der Aufbausituation der LAK Berlin. Die LAK Berlin, wie auch die LAK Sachsen, wurden ja erst zum 1.1.1995 aufgebaut; d.h. man mußte sich selbst erst einmal finden und man mußte auch erst einmal selbst mit dem normalen ALG klarkommen. Gleichzeitig gab es aber auch dann noch dieses FELEG. Es wurde bereits gesagt, daß das FELEG und speziell hier das Ausgleichsgeld in den alten Ländern eine sehr sehr kleine Rolle gespielt hat, und diese Nebenrolle vom Ausgleichsgeld auch nach wie vor so erwartet worden ist. So wurden im Vorblatt zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 12/5889) Mehrkosten durch die Überleitung des FELEG auf das Gebiet der neuen Bundesländer in Höhe von insgesamt 10 Mio. DM erwartet. Ich füge hier nur kurz an, daß diese 10 Mio. DM derzeit monatlich von uns ausgeschüttet werden. Alles in allem wurde mit einem geringen Antragsvolumen gerechnet. Im März oder April 1995 hatten wir dann bereits 6.000 Anträge, und allein das Bewältigen des Papiers und die Aufbewahrung dieser Anträge stellte schon ein Problem dar, ohne daß man damit eine einzige rechtliche Frage geklärt hätte. Und diese rechtlichen Probleme waren erheblich. Wir hatten damals den Eindruck, daß der Schwerpunkt des FELEG auf der Produktionsaufgaberechte lag, weniger auf dem Ausgleichsgeld. Vereinfacht gesagt: „Wenn der Bauer was kriegt und seinen Betrieb aufgibt, dann soll sein Knecht auch was bekommen.“ Nun haben wir im Osten Deutschlands aber mehr Knechte als Bauern - dies bitte ich nicht als politische Aussage falsch zu verstehen -, so daß sich also diese zweite Säule innerhalb des FELEG so für uns nicht darstellte. Die eine Säule war die PAR und das andere lief irgendwie nebenbei. Die wenigen Vorschriften des FELEG sind zudem wenig oder kaum auf die ostdeutschen Besonderheiten abgeändert worden. Es brauchte daher seine Zeit bis wir unsere Rechtssicherheit gefunden hatten. Teilweise für uns, teilweise in Zusammenarbeit mit dem GLA und natürlich auch mit dem BML. Im Nachhinein erscheinen natürlich manche Lösungen relativ leicht, zum damaligen Zeitpunkt aber stellte sich die Situation doch recht schwierig dar. Beispielhaft seien hier einige genannt: Ist ein Agrochemisches Zentrum (ACZ) eine mit einer LPG vergleichbare Einrichtung? Welche Extensivierungsmaßnahmen, die sich nicht auf Flächen beziehen, können Grundlage für Ausgleichsgeldzahlungen sein?

---

<sup>\*</sup> Steffen Kohlmeier, Landwirtschaftliche Alterskasse Berlin, Mahlsdoerferstraße 618, 15366 Hönow.

Kann eine Abgabe an eine GmbH eine Abgabe i.S.d. FELEG sein? Wie ergibt sich das realistische Verhältnis zwischen stillgelegter Fläche und der Anzahl der entlassenen Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen? Als weiteres Problem stellte sich das „Hineinwachsen in den Anspruch“ dar. Die meisten Entlassungen in den neuen Ländern sind vor 1995 vollzogen worden; sind diese Entlassungen noch zu berücksichtigen. Wir sind relativ lange davon ausgegangen, daß die Anträge abgelehnt werden müßten. Im Februar 1995 wurde dann geklärt, daß diese Antragsteller und Antragstellerinnen sehrwohl einen Anspruch auf Ausgleichsgeld haben könnten. Zu großer Unruhe führte dann auch die Änderung des in den alten Bundesländern geltenden 12 Monatszeitraumes auf 6 Monate bzw. 6 Monate nach Stilllegung und des so bestätigten kausalen Zusammenhangs. Wir hatten also zum einen diese von mir geschilderten rechtlichen Probleme, aber auch die Massenbewältigung war schwierig, zumal es auch gar keine maschinellen Programme gab. Die Rechenprogramme mußten dann von uns selbst erstellt werden, was so einfach auch nicht ist und auch die EDV braucht natürlich eine gewisse Vorlaufzeit. In der Mitte des Jahres 1995 waren wir dann endlich in der Lage, die Anträge auf Ausgleichsgeld kontinuierlich abzubauen und abzuarbeiten.

Ja, vielmehr möchte ich jetzt zur Geschichte des Ausgleichsgeldes auch nicht mehr vortragen. Ich denke, einige Dinge, die morgen in die Diskussion passen, wurden eben schon angesprochen. D.h., was erwartet die Verwaltung von einem neuen FELEG? Wir hatten Probleme, sobald die DDR-Vergangenheit bzw. -Besonderheiten tangiert worden sind, mußten uns also immer die Frage stellen, zielt das FELEG auf diesen oder jenen Sachverhalt ab? Wir würden es mit anderen Worten begrüßen, daß das Gesetz mehr definiert und wir als Verwaltung weniger interpretieren müßten.

# Das Ausgleichsgeld aus Sicht der sozio-ökonomischen Beratung

Monika Menzl\*

Mein Auftrag ist es, über die Inanspruchnahme und die Wirkungen des Ausgleichsgeldes aus Sicht der sozio-ökonomischen Beratung zu berichten. Die Sicht der sozio-ökonomischen Beratung möchte ich in Richtung, Betrachtung aus Sicht der Unternehmensberatung unseres Landes, ergänzen. Die LMS bietet kommerzielle Beratung und Untersuchung für landwirtschaftliche Unternehmen aller Rechtsformen und Produktionsrichtungen und die sozio-ökonomische Beratung als hoheitliche Aufgabe an.

## 1 Größe der landwirtschaftlichen Unternehmen

In **Schaubild 1** wurde die landwirtschaftlich genutzte Fläche in den Jahren 1994 bis 1997 dargestellt. Die Betriebsfläche von Familienbetrieben liegt bei ca. 190 ha LF. Personengesellschaften bewirtschaften ca. 300 ha LF. Die Flächenausstattung juristischer Unternehmen beträgt ca. 1.100 ha. Die Zahlen sind dem Agrarbericht 1998 des Landes Mecklenburg-Vorpommern entnommen.

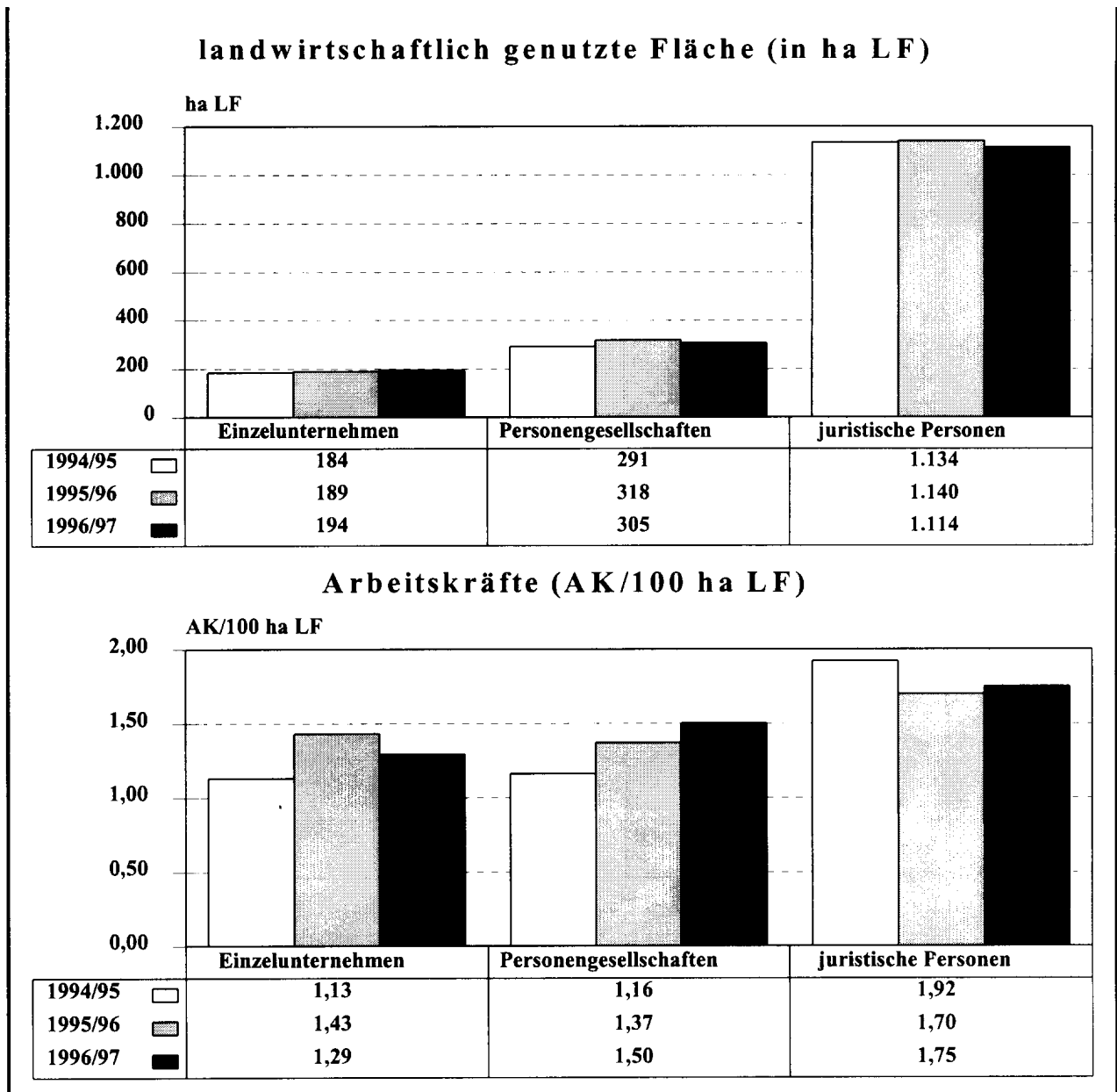
## 2 Arbeitskräftebesatz

In **Schaubild 1** wurde gleichfalls der AK Besatz/100 ha LF dargestellt. Familienbetriebe im Jahr 1996/97 wirtschaften mit 1,29 AK/100 LF. Den höchsten AK Besatz gepaart mit der größten Flächenausstattung finden wir in Unternehmen juristischer Rechtsform. Mit der Agrarreform und der damit verbundenen Einführung der Flächenstillegung wurde der bereits zu diesem Zeitpunkt vorangeschrittene Strukturwandel weiter verschärft. Die Kleinerzeugerregelung fand aufgrund der Flächenausstattung kaum Anwendung. Sowohl Familienbetriebe als auch Unternehmen juristischer Rechtsformen wirtschaften mit Fremdarbeitskräften. Die Flächenstillegung führte somit zu einer weiteren Verringerung der Arbeitskräfte in den Unternehmen. Mit der Beantragung des Ausgleichsgeldes konnte eine Möglichkeit gefunden werden, den betroffenen Arbeitnehmern einen sozial verträglichen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit zu gewähren. Besonders traf dies auf Unternehmen zu, die die Rechtsnachfolge der ehemaligen LPG angetreten haben.

---

\* Monika Menzl, LMS Landwirtschaftsberatung Mecklenburg-Vorpommern GmbH, Neue Reihe 48, 18209 Bad Doberan.

**Schaubild 1: Landwirtschaftlich genutzte Fläche und Arbeitskräftebesatz in Betrieben unterschiedlicher Rechtsform in Mecklenburg-Vorpommern 1994/95-1996/97**



### 3 Inanspruchnahme des Ausgleichsgeldes

Das Ausgleichsgeld nahmen rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer und beitragspflichtige mitarbeitende Familienarbeitskräfte in Anspruch. Es gab die Möglichkeit eine Anschlußzahlung an das ausgeschöpfte Arbeitslosengeld zu erhalten. Die mehr genutzte Variante war die Beantragung des Ausgleichsgeldes nach fristgemäßer Kündigung mit anschließenden Ruhestand. Wie bereits vorab erwähnt waren die Beschäftigten juristischer Personen der größte Teil der Antragsteller. Seltener waren es Arbeitskräfte aus landwirtschaftlichen Familienbetrieben. Für die sozio-ökonomischen Klienten war der Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit durch das Ausgleichsgeld nicht nutzbar.

Folgende Begründungen wurden für die Arbeitskräftereduktionen genannt.

- A) Teilflächenstillegungen
- B) Teilnahme an Extensivierungsprogrammen
- C) Betriebsstillegungen – kaum erfolgt
- D) Betriebsabgaben – kaum Anwendung

#### **4 Beratungsauftrag der LMS im Zusammenhang mit dem Ausgleichsgeld**

Die LMS Landwirtschaftsberatung hat viele Unternehmen bei der Beantragung des Ausgleichsgeldes beraten. Die Förderung des Strukturwandels durch die Nutzung des Ruhestandes wurde somit unterstützt. In durchschnittlichen Unternehmen mit einer Flächenausstattung von 1100 ha LF wurde die Zahl der Arbeitskräfte durch die mindestens 15 %ige Pflichtstillegung, häufig gepaart mit der Teilnahme an Extensivierungsprogrammen, um bis zu drei Arbeitskräften reduziert.

#### **5 Wirkungen des Ausgleichsgeldes**

Das Ziel der Gewährung des Ausgleichsgeldes war das notwendige Ausscheiden von älteren Arbeitnehmern aus dem Arbeitsprozeß sozialverträglich zu begleiten. Dies wurde aus unserer Sicht erreicht. Ein würdiger Weg ins Rentenalter konnte gewährt werden. Diese Wirkung auf den Nutzer des Ausgleichsgeldes und dessen Umfeld sollte nicht unterschätzt werden. Ein Nebeneffekt trat gleichfalls auf. Der Arbeitgeber konnte durch sein Engagement bei der Antragstellung den ausscheidenden Arbeitnehmer unterstützen.

Die Gewährung des Ausgleichsgeldes mit der damit verbundenen Senkung der Lohnkosten hat langfristig eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe zur Folge.

## **Inanspruchnahme des Ausgleichsgeldes in den landwirtschaftlichen Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern**

<b>Personenkreis:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer</b></li> <li>• <b>beitragspflichtige mitarbeitende Familienarbeitskräfte</b></li> </ul>								
<b>Möglichkeiten:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Anschlußzahlung an ausgeschöpftes Arbeitslosengeld</b></li> <li>• <b>fristgemäße Kündigung mit anschließendem Ruhestand</b></li> </ul>								
<b>Antragsteller:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Beschäftigte in juristischen Betrieben</b></li> <li>➤ <b>selten Arbeitskräfte in Unternehmen landwirtschaftlicher Familienbetriebe</b></li> <li>➤ <b>keine Nutzung für sö-Betriebe (Ausstiegsmöglichkeiten)</b></li> </ul>								
<b>Begründung:</b>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="padding-right: 20px;"><b>Stillegung</b></td> <td style="text-align: right;">–</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 20px;"><b>Abgabe</b></td> <td style="text-align: right;">–</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 20px;"><b>Teilflächenstillegung</b></td> <td style="text-align: right;">+++</td> </tr> <tr> <td style="padding-right: 20px;"><b>Extensivierung</b></td> <td style="text-align: right;">++</td> </tr> </table>	<b>Stillegung</b>	–	<b>Abgabe</b>	–	<b>Teilflächenstillegung</b>	+++	<b>Extensivierung</b>	++
<b>Stillegung</b>	–								
<b>Abgabe</b>	–								
<b>Teilflächenstillegung</b>	+++								
<b>Extensivierung</b>	++								

## **Beratungsauftrag der LMS im Zusammenhang mit dem Ausgleichsgeld**

- **Förderung des Strukturwandels in Mecklenburg-Vorpommern durch die Möglichkeit des Ruhestandes**
- **sozial verträgliche Reduzierung des AK-Besatzes –vorrangig in juristischen Betrieben**
- **Betriebsgröße in**
  - **juristischen Betrieben**      **≈ 1.100 ha LN**
  - **15 % Stilllegung**            **≈ 80 - 160 ha AF**
  - **AK-Reduzierung**            **≈ 3 AK/100 ha LN**
- **Information und Unterstützung der landwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen der LMS-Offizialberatung und Unternehmensberatung (Stellungnahme der Unternehmen)**

### **Wirkungen des Ausgleichsgeldes**

#### **1. Kurzfristige Wirkungen**

- **Ausscheiden älterer Arbeitnehmer aus dem Arbeitsprozeß**  
**(würdiger Weg ins Rentenalter)**
- **positive Wirkung auf die Arbeitgeber (GF u. a.) durch Engagement bei der Antragstellung**

#### **2. Langfristige Wirkungen**

- **z. T. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit juristischer Unternehmen und größerer Betriebe mit einem Arbeitskräfteüberbesatz**



# Das Ausgleichsgeld aus der Sicht des Freistaates Sachsen

Christine Gallasch\*

Der Freistaat Sachsen hat einen eigenen Sozialversicherungsträger, die Sächsische Landwirtschaftliche Alterskasse (SLAK). Sie wurde damals mit der Umsetzung des FELEG betraut.

Im Freistaat Sachsen wurde damit das Ausgleichsgeld nicht über die LAK Berlin bewilligt.

Die Sächsische Landwirtschaftliche Alterskasse führte im Oktober/November 1994 eine Vielzahl von Informationsveranstaltungen durch, die teilweise von den Fachberaterinnen für Sozioökonomie in den Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft, aber auch über die berufsständigen Verbände organisiert wurden. Den Landwirten bzw. den landwirtschaftlichen Unternehmen (Geschäftsführern, juristischen Personen) wurde das Gesetz mit sehr viel Euphorie von Seiten der Alterskasse vorgestellt.

Im Zeitraum vom 01.01.1995 – 31.12.1996 wurden im Bereich der SLAK 4.749 Anträge auf Ausgleichsgeld gestellt, davon wurden 3.918 Anträge bewilligt (82,5 %), 831 Anträge abgelehnt (17,5 %) und 49 Anträge sonstig erledigt.

Die Haushaltsmittel für das FELEG wurden ausschließlich aus Mitteln des Bundesagrarhaushalts bereitgestellt.

Die Tabelle 1 stellt die Empfänger von Produktionsaufgaberente und von Ausgleichsgeld den Haushaltsmitteln, die für die Umsetzung des FELEG bereitgestellt wurden - für die Bundesrepublik insgesamt und für Sachsen - für die Jahre 1995 bis 1998, gegenüber.

**Tabelle 1: Leistungsempfänger und Ausgaben nach dem FELEG in Sachsen und in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt**

Jahr	Empfänger gesamt		Bundesrepublik insgesamt (Ist-Ausgabe) in Mio. DM	Sachsen in Mio. DM
	Produktionsaufgaberente	Ausgleichsgeld		
1995	15.936	4.879	253,3	29,8 <sup>1</sup>
1996	16.280	9.229	374,0	83,7 <sup>1</sup>
1997	17.461	10.712	486,7	119,3 <sup>2</sup>
1998	15.600	10.600	489,0	108,4 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Verwaltungsbericht der SLAK

<sup>2</sup> Agrarbericht SML

\* Christine Gallasch, Sächsisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Albertstr. 10, 01097 Dresden.

In der Tabelle 2 sind die Ausgaben für das FELEG getrennt nach alten und neuen Bundesländern von 1995 – 1997 aufgeführt.

**Tabelle 2: Ausgaben für das FELEG nach alten und neuen Bundesländern**

Jahr	Ausgaben FELEG	
	alte Bundesländer in Mio. DM	neue Bundesländer in Mio. DM
1998	-	-
1997	190,7	293,2
1996	170,8	206,6
1995	175,6	77,3

Die Zahlen für 1998 liegen noch nicht vor. Betrachtet man die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem FELEG getrennt nach altem und neuem Bundesgebiet (Anlage 2) so wird deutlich, dass der Schwerpunkt der Produktionsaufgaberente im alten Bundesgebiet und für das Ausgleichsgeld im neuen Bundesgebiet liegt. Dies ist durch die unterschiedlichen landwirtschaftlichen Strukturen bedingt.

**Tabelle 3: Empfänger von Leistungen nach dem FELEG**

Jahr	lfd. Fälle am Jahresende Anzahl der Ausgleichsgeldbezieher		lfd. Fälle am Jahresende Anzahl der Produktionsaufgaberente	
	alte Bundesländer	neue Bundesländer	alte Bundesländer	neue Bundesländer
	1989	21		1 753
1990	56		3 768	
1991	100		7 105	
1992	145		10 758	
1993	179		12 766	
1994	189		14 496	
1995	198	4 681	15 936	
1996	207	9 013	16 279	1
1997	229	10 483	17 447	14
1998	193	10 346	15 688	15

Weiterhin ist für das Jahr 1997 folgendes festzustellen:

17.461 Empfängern von Produktionsaufgaberente stehen 10.712 Empfänger von Ausgleichsgeld gegenüber. Damit fließen 190,7 Mio. DM HH-Mittel ins alte Bundesgebiet und 293,2 Mio. DM ins neue Bundesgebiet. Zu den Empfängern von Produktionsaufgaberente sind aber noch 37.333 Emp-

fänger von Landabgaberechte zu betrachten, die ebenfalls Bundesmittel aus dem Agrarsozialhaushalt in Höhe von 210,6 Mio. DM erhalten haben.

Damit flossen 1997 letztendlich 401,3 Mio. DM, das waren 108,1 Mio. DM mehr, ins alte Bundesgebiet. Die Landabgaberechte ist auf das neue Bundesgebiet nicht übertragen worden.

Bei der Umsetzung des Gesetzes durch die SLAK kam es auf Grund der nicht eindeutigen Interpretation des FELEG und durch das zeitlich versetzte Inkrafttreten der EU-Agrarreform (1993) zur Agrarsozialreform (1995), mit welcher das FELEG auf die neuen Bundesländer übertragen wurde, insbesondere im Freistaat Sachsen zu gravierenden Problemen.

Der maßgebliche Zeitpunkt der Flächenstillegung war der 15.12.1992, der häufig im Widerspruch mit dem Kündigungsdatum der entlassenen Arbeitnehmer stand. Der eigentliche Entzug, der Flächenentzug hat zum vorgenannten Zeitpunkt stattgefunden und damit hätte auch der eigentlich Arbeitskräfteabbau erfolgen müssen.

Die SLAK hat demzufolge auch Anträge auf Ausgleichsgeld bewilligt, wenn der zeitliche Zusammenhang gar nicht mehr gegeben war.

Einer angestrebten Quotenübertragung in andere Jahre wurde von Seiten des Bundes nicht zugestimmt.

Das hatte zur Folge, daß in Sachsen alle 3 918 bewilligten Anträge auf Ausgleichsgeld, überprüft werden mußten, mit folgendem Ergebnis:

- 42 % der bewilligten Fälle waren rechtmäßige Bescheide
- 57 % der bewilligten Fälle waren rechtswidrige Bescheide.

Die Überprüfung der Anträge hat im ländlichen Raum unter den Betroffenen große Panik ausgelöst. Die Arbeitnehmer konnten nicht verstehen, daß der Bescheid auf Ausgleichsgeld ggf. mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben werden sollte, bzw., daß alles in Frage gestellt wurde.

Für die Überprüfungsaktion wurde eine Arbeitsgruppe beim Sozialministerium eingerichtet, aber auch das Landwirtschaftsministerium einschließlich nachgeordnete Behörden waren mit eingebunden. Weiterhin haben sich der Sächsische Landtag und der Deutsche Bundestag mit dieser Problematik beschäftigt.

Zusammenfassend kann für den Freistaat Sachsen eingeschätzt werden, daß die Wirkung des Ausgleichsgeldes als flankierende Maßnahme, trotz der aufgetretenen Probleme sehr gut war. Bei einer Neugestaltung des Gesetzes sollte beachtet werden, daß das Gesetz klar und deutlich formuliert wird, bzw. eine frühzeitige Interpretation Ähnliches verhindert.

Zum anderen muß man im Rahmen der Agenda 2000 sagen, das eine Neuauflage des Gesetzes neben

- a) einer sozialen Flankierung auch
- b) stark strukturverbessernd wirkt,

und damit die Wirtschaftlichkeit der Betriebe weiter gestärkt werden kann.

# **Das Ausgleichsgeld aus der Sicht Mecklenburg-Vorpommerns**

Herr Grumbach \*

## **1 Vorbemerkung**

Da Frau Menzl in ihrem Vortrag bereits ausführlich auf die Gewährung von Ausgleichsgeld in Mecklenburg-Vorpommern eingegangen ist, möchte ich nur noch einige ergänzende Bemerkungen machen.

## **2 Entwicklung der Landwirtschaftsbetriebe seit 1990**

Zu Beginn des Jahres 1990 gab es auf dem Gebiet des heutigen Mecklenburg-Vorpommern 876 Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (LPG) und 126 Volkseigene Güter (VEG). Diese Betriebe bewirtschafteten insgesamt rund 1.350.000 ha landwirtschaftliche Fläche.

1997 wurden in Mecklenburg-Vorpommern 5.655 landwirtschaftliche Unternehmen unterschiedlicher Rechtsform registriert. Davon

4.1093 als Einzelunternehmen,

758 als Personengesellschaften und

704 in Form juristischer Personen.

Von den Einzelunternehmen werden rund 2.600 im Nebenerwerb geführt.

## **3 Entwicklung der Beschäftigungszahlen in der Landwirtschaft**

In den o. g. Landwirtschaftsunternehmen waren 1990 rund 186.000 AK beschäftigt.

1996 waren es inklusive der selbständigen Landwirte nur noch 26.360.

1998 arbeiteten in der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern noch rund 24.000 Menschen.

---

\* Herr Grumbach, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Paulshöher Weg 1, 19061 Schwerin.

Davon in

Einzelunternehmen im HE	3.962 AK =	13,9 AK / 1.000 ha
GbR	4.029 AK =	13,4 AK / 1.000 ha
jurist. Pers.	12.662 AK =	17,7 AK / 1.000 ha

Weiterhin wurden rund 1250 Saisonkräfte statistisch erfaßt.

Die im Zusammenhang mit dem Strukturwandel ausgeschiedenen Arbeitnehmer konnten bis zum 30.06.1992 die gesetzliche Vorruhestandsregelung in Anspruch nehmen, soweit sie zu diesem Zeitpunkt das 55. Lebensjahr vollendet hatten.

Nach diesem Zeitpunkt bestand diese Möglichkeit nicht mehr. Die Übernahme des FELEG für die NBL zum 01.01.1995 wurde daher sehr begrüßt, da dadurch weitere ältere AN aufgefangen werden konnten.

#### **4 Inanspruchnahme des Ausgleichsgeldes**

In Mecklenburg-Vorpommern wurden seit 1995 2.046 Anträge auf Ausgleichsgeld gestellt. In 1.104 Fällen konnte Ausgleichsgeld bewilligt werden. Begrenzend wirkte sich hier aus, daß der geforderte enge zeitliche Zusammenhang zwischen Stilllegung bzw. Extensivierung und Entlassung häufig nicht gegeben war. Ursachen dafür sind vor allem, daß der Abbau der überzähligen Arbeitskräfte, soweit es keine Beschäftigungsalternativen gab, nur sehr zögerlich erfolgte, zumal es sich bei den Betroffenen in der Regel um Bodeneigentümer und Gesellschafter handelte und die Übernahme des FELEG für die neuen Bundesländer noch nicht bekannt war. Im übrigen möchte ich hierzu auf die Ausführungen von Frau Menzl verweisen.

#### **5 Altersstruktur<sup>\*)</sup> der 1997 in der Landwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern Tätigen**

15 - 24 Jahre	5,6 %
25 - 34 Jahre	21,2 %
35 - 44 Jahre	31,5 %
45 - 54 Jahre	25,0 %
55 - 59 Jahre	12,1 %
60 - 64 Jahre	3,9 %
65 und älter	2,7 %

\*) Quelle: Statistisches Bundesamt 1998

Bemerkenswert ist, daß gegenüber 1995 der Anteil der über 54jährigen von 14,8 % auf 18,7 % zunahm, während der Anteil der unter 35jährigen von 30,4 % auf 26,8 % sank.

## **6 Resümee**

Die Gewährung des Ausgleichsgeldes hat nicht unwesentlich zur Abfederung des Strukturwandels in der Landwirtschaft beigetragen. Sie wurde positiv aufgenommen und wirkte sich günstig auf die Erhaltung des sozialen Friedens aus.

Angesichts des noch vorhandenen Arbeitskräfteüberhangs in den Unternehmen juristischer Personen, der nur teilweise durch höheren Viehbesatz begründet ist, und unter Berücksichtigung der Altersstruktur wird davon ausgegangen, daß in den nächsten Jahren weitere 3.000 - 5.000 AK aus der Landwirtschaft ausscheiden. Der von der AGENDA 2000 ausgehende Anpassungsdruck wird diesen Prozeß noch beschleunigen. Da der Arbeitskräfteabbau direkten Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft hat, sollte dieser Prozeß weiterhin sozial abgefedert werden.

## **Zusammenfassung der Diskussion**

### **Inanspruchnahme und Wirkungen beim Ausgleichsgeld**

Peter Mehl

Die Vertreter der neuen Bundesländer schilderten die hohe Akzeptanz des Ausgleichsgeldes bei älteren landwirtschaftlichen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern. Ausführlich diskutiert wurden Schwierigkeiten, die bei der Anwendung und Umsetzung der entsprechenden Vorschriften durch die landwirtschaftlichen Alterskassen in den neuen Bundesländern aufgetreten waren und die u.a. zu einer teilweise erheblichen Verzögerung bei der Antragsbearbeitung, zu Ablehnungen von Ausgleichsgeldanträgen und teilweise zu einer Rücknahme von Bewilligungen geführt haben. Als Ursache hierfür wurden genannt:

- Das zeitliche Auseinanderfallen EU-rechtlicher Stilllegungsverpflichtungen im Rahmen der GAP mit der Übertragung des FELEG auf die neuen Bundesländer im Rahmen des ASRG 1995
- Administrative Engpässe, die aus der Notwendigkeit entstanden, gleichzeitig landwirtschaftliche Alterskassen in den neuen Bundesländern zu etablieren und die grundlegende Reform des Rechts der Alterssicherung der Landwirte im ASRG 1995 umzusetzen
- Die Anwendung der ursprünglich für die Betriebsstruktur der alten Bundesländer konzipierten FELEG-Bestimmungen auf eine völlig anders strukturierte Agrarwirtschaft.
- Die Unbestimmtheit mancher FELEG-Regelungen im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern, die daraus entstehenden Auslegungsmöglichkeiten und die zeitintensive Notwendigkeit der Klärung und Abstimmung unter und zwischen den Verantwortlichen

Die Vertreter des BML betonten, daß das FELEG auf eine soziale Flankierung von bestimmten agrarpolitischen Maßnahmen abziele; deswegen komme dem zeitlichen und kausalen Zusammenhang mit letzteren entscheidende Bedeutung zu. Die Vertreter der neuen Bundesländer stellten den wichtigen Beitrag, den das Ausgleichsgeld für die soziale Abfederung notwendiger betrieblicher Umstrukturierungsmaßnahmen geleistet habe, in den Vordergrund. Die Vertreter der neuen Bundesländer verwiesen auch auf die künftige Bedeutung einer entsprechenden Regelung im Zusammenhang mit der Agenda 2000. Bei der angestrebten Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Betriebe spielten die Lohnkosten eine wichtige Rolle. Der Vertreter der LAK Berlin und die Vertreter der Landesministerien trugen das Anliegen vor, eventuelle neue Vorschriften präziser zu fassen, um die bei der Durchführung des FELEG entstandenen Auslegungs- und Umsetzungsprobleme (insbesondere im Zusammenhang mit der zeitlichen und sachlichen Kausalität) zu vermeiden.



Weitgehende Einigkeit bestand darüber, daß das Ausgleichsgeld gegenüber dem Arbeitslosengeld (ggf. ergänzt durch die Anpassungshilfe) deutliche Vorteile aufweise, da es bis zum Rentenalter gezahlt werde und der Bund die Rentenversicherungsbeiträge (auf Basis des vorherigen Bruttoentgelts) übernehme.

Die Frage nach der Begründung einer solchen sektorspezifischen Regelung in der Landwirtschaft aus der Sicht anderer, ebenfalls von Strukturanpassungen betroffener Sektoren wurde unterschiedlich beantwortet. Während der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMA) äußerte, sektorale Regelungen bedürften stets einer sorgfältigen Prüfung, vertraten insbesondere der Vertreter der IG Bauen-Agrar-Umwelt und die anwesenden Vertreter der Landwirtschaftsministerien der neuen Bundesländer die Ansicht, das Ausgleichsgeld als eine besondere Leistung für Arbeitnehmer und mitarbeitende Familienangehörige in der Landwirtschaft sei durch den besonders starken Strukturwandel in der Agrarwirtschaft der neuen Bundesländer und die von der Agrarpolitik verordneten Marktordnungspreise legitimiert, die zu im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen niedrigeren Einkommen der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer führten.

Überwiegend wurde das Ausgleichsgeld als sinnvolle Maßnahme zur sozialen Flankierung des Strukturwandels in der Landwirtschaft bewertet, wobei man sich über die Ausgestaltung des Ganzen im einzelnen streiten könne.

# Künftige EU-Kofinanzierung

Susanne Hüttner-Anton \*

## 1 Einleitung

Bei der Kofinanzierung von Vorruhestandsleistungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) handelt es sich um einen Bereich, in dem bei der Diskussion immer wieder Mißverständnisse auftreten. Es entsteht häufig der Eindruck, die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben würden sich zwingend unmittelbar auf das nationale Recht auswirken; dies ist nicht der Fall. Für die nationale Umsetzung räumt das Gemeinschaftsrecht einen vergleichsweise großen Spielraum ein. Deshalb ist jeweils zu prüfen, welche Fallgestaltungen im einzelnen die Voraussetzungen der jeweiligen EG-Verordnungen erfüllen und damit eine Gemeinschaftsbeteiligung an den Aufwendungen ermöglichen.

Hinsichtlich des FELEG hat sich gezeigt, daß das nationale Recht und das europäische Recht sehr wenig übereinstimmen und deswegen nahezu keine Kofinanzierung in Anspruch genommen werden konnte.

Im zeitlichen Zusammenhang mit dem FELEG sind bisher drei EG-Verordnungen von Bedeutung:

- die Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 des Rates vom 25.04.1988 zur Einführung einer Gemeinschaftsregelung zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit,
- die Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30.06.1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft sowie
- die Verordnung des Rates zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft ("EAGFL-Verordnung", vom Agrarrat im Februar/März 1999 beschlossen<sup>†</sup>).

Bereits aus den Jahreszahlen ist erkennbar, daß die Vorruhestandsregelungen jeweils in agrarpolitische Reformen eingebunden waren: 1988 stand der Gedanke der Marktentlastung im Vordergrund (u. a. Einführung der fünfjährigen Flächenstillegung), 1992 wurde die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen, 1999 die Agenda 2000. Entsprechend dem agrarpolitischen Hintergrund waren auch die flankierenden EU-Vorruhestandsregelungen unterschiedlich ausgerichtet.

---

\* Oberamtsrätin Susanne Hüttner-Anton, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Postfach 14 02 70, 53107 Bonn.

<sup>†</sup> Die den Vorruhestand betreffenden Teile der Verordnung sind in **Anhang 3** dokumentiert.

Bei der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 standen die Stilllegung von Flächen einschließlich Erstaufforstung sowie zunächst (gleichgewichtig) die Aufstockung anderer landwirtschaftlicher Betriebe im Mittelpunkt. Die Aufstockungsvariante wurde später aus der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 herausgenommen und nur noch in Rahmen regionaler Programme in Ziel 1- und Ziel 5b- Gebieten gefördert. Bei der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 stand nur noch die Strukturverbesserung im Vordergrund; hierin liegt auch die Begründung, weshalb das FELEG, das von seinem Ansatz her besonders auf die Marktentlastung ausgerichtet sein sollte, mit dieser Verordnung wenig im Einklang stand.

Auch in der neuen "EAGFL-Verordnung" (siehe **Anhang 3**) steht wieder die Strukturverbesserung im Vordergrund. Die neue Verordnung ist jedoch im Vergleich zu ihren beiden Vorgängerregelungen wesentlich flexibler und gibt den Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum. Um zu verdeutlichen, worin diese flexiblere Ausgestaltung besteht, werden die drei Verordnungen nachfolgend nach den Gesichtspunkten Personenkreis, Verwendung der Flächen sowie Gemeinschaftsbeteiligung verglichen (**vgl. Übersichten 1-3**).

## 2 Personenkreis

Hauptzielgruppe waren in allen Verordnungen Landwirte ab Vollendung des 55. Lebensjahres. Während sich die beiden bisherigen Verordnungen ausschließlich auf Haupteerwerbslandwirte bezogen, sind künftig auch die Nebenerwerbslandwirte gleichberechtigt erfaßt (**vgl. Übersicht 1**).

Im wesentlichen unverändert ist der Personenkreis der Arbeitnehmer (Altersgrenze von 55 Jahren; Anspruch immer nur dann, wenn auch der Unternehmer selbst eine Vorruhestandsbeihilfe im Sinne der jeweiligen Verordnung in Anspruch nimmt). Von der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 waren Arbeitnehmer und mitarbeitende Familienangehörige erfaßt, die im Rahmen von vollständigen Betriebsstillegungen und -abgaben ihren Arbeitsplatz verloren haben. Nach den beiden neueren Verordnungen muß der Arbeitsplatzverlust im Zusammenhang mit der Abgabe der Betriebsflächen an andere Betriebe stehen.

Bei dem Übernehmer der landwirtschaftlichen Flächen mußte es sich im Zusammenhang mit den ersten beiden Verordnungen um einen Haupteerwerbslandwirt handeln. Nach der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 konnte der Übernehmer zwar rein theoretisch bei der Übernahme der Flächen noch im Nebenerwerb wirtschaften; er mußte sich aber verpflichten, spätestens ab Übernahme der Flächen zum Haupteerwerb überzugehen und die Bewirtschaftung im Haupteerwerb mindestens 5 Jahre beizubehalten. Hieraus ergab sich aus deutscher Sicht im Hinblick auf eine Kofinanzierung des FELEG ein großes Problem. Selbst wenn nach nationalem Recht vom Übernehmer eine Erklärung verlangt worden wäre, mit der er sich verpflichtete, seinen Betrieb 5 Jahre lang im Haupteerwerb weiter zu bewirtschaften, blieb unklar, welche rechtlichen Folgen ein Übergang in den Nebenerwerb vor Ablauf der 5-Jahres-Frist für Abgebenden und Übernehmer haben könnte. In der "EAGFL-Verordnung"

ist ebenfalls die Verpflichtung für den Übernehmer vorgesehen, den Betrieb 5 Jahre weiter zu bewirtschaften; allerdings kann diese Bewirtschaftung auch im Nebenerwerb erfolgen.

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 mußte der Übernehmer sich verpflichten, die Produktion von Überschußerzeugnissen auf der Gesamtfläche nicht zu erhöhen. Zentrales Anliegen der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 und des neuen Verordnungsentwurfs ist es dagegen, daß die Wirtschaftlichkeit des Betriebes verbessert wird. Während die Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 diese Verbesserung der Wirtschaftlichkeit noch sehr stark mit einer Vergrößerung der Betriebsfläche verband, läßt der neue Entwurf auch andere Kriterien zu; diese können in Durchführungsbestimmungen der Kommission konkretisiert werden. Ein Entwurf der Durchführungsbestimmungen wurde bisher nicht vorgelegt. Es ist deshalb derzeit nicht absehbar, ob und inwieweit der von der Ratsverordnung eingeräumte weite Spielraum noch durch verbindliche Vorgaben eingeengt wird oder ob es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie sie die Kriterien für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der verbleibenden Betriebe festlegen.

### **3 Verwendung der Flächen**

Für die angestrebte Verwendung der freiwerdenden Flächen ist die Zielrichtung der Verordnungen entscheidend. Wie eingangs gesagt, stand bei der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 noch die Marktentlastung mit Stilllegung und Erstaufforstung oder auch Umwidmung zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken (z. B. Schaffung von Naturschutzgebieten) im Vordergrund, bei der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 und der "EAGFL-Verordnung" dagegen die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Abgabe der Flächen an weiterwirtschaftende Betriebe (vgl. **Übersicht 2**).

Als Rückbehalt sind nach den ersten beiden Verordnungen bis zu 10 Prozent bzw. 1 ha landwirtschaftliche Nutzfläche zulässig. Nach der "EAGFL-Verordnung" darf der Leistungsempfänger weiterhin Landwirtschaft betreiben, allerdings nicht erwerbsmäßig, sondern nur für den Eigenbedarf; hierfür darf er die Gebäude des Betriebes weaternutzen.

### **4 Gemeinschaftsbeteiligung**

Bis 1992 wurden die Beihilfen für den Vorruhestand aus der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft kofinanziert, seit 1993 werden sie aus der Abteilung Garantie kofinanziert. Die möglichen Vergütungsformen, die bei der Ermittlung der kofinanzierungsfähigen Höchstbeträge zu beachten sind, waren in den drei Verordnungen unterschiedlich ausgestaltet (vgl. **Übersicht 3**).

Nach der neuen "EAGFL-Verordnung" ist die Gemeinschaftsbeteiligung bei den Unternehmern relativ hoch (15.000 Euro je Betrieb und Jahr bzw. - bei einer Laufzeit von 10 bzw. 15 Jahren - von ins-

gesamt 150.000 Euro je Betrieb). Die Förderungsdauer wurde von 10 Jahren nach den beiden Vorgängerverordnungen auf 15 Jahre bzw. bis zur Vollendung des 75. Lebensjahres des Abgebenden ausgedehnt. Werden aus der nationalen Sozialversicherung Altersrenten gezahlt, werden diese auf die Vorruhestandsleistungen angerechnet.

Der kofinanzierbare Höchstbetrag je Arbeitnehmer ist deutlich geringer. Er wurde mit der "EAGFL-Verordnung" auf 3.500 Euro je Arbeitnehmer und Jahr angehoben. Die frühere Einschränkung, daß Leistungen nur für bis zu zwei Arbeitnehmer je Betrieb kofinanzierbar waren, wurde aufgehoben.

Der Prozentsatz der Gemeinschaftsbeteiligung richtete sich nach der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 noch nach der Verwendung der freigesetzten Flächen. Die Stilllegung der Flächen wurde grundsätzlich 50 Prozent relativ hoch gefördert, die Aufstockung dagegen nur mit 25 bis 50 Prozent (je nach regionalen Kriterien, die das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner u. a. m. berücksichtigen). Da Deutschland die Voraussetzungen für eine Gemeinschaftsbeteiligung in Aufstockungsfällen nicht erfüllte, werden nach der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 nur reine Stilllegungsfälle kofinanziert, d. h. Fälle, in denen mit Ausnahme der Rückbehaltsfläche sämtliche Flächen stillgelegt sind.

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 wäre theoretisch eine Kofinanzierung von Ausgaben nach dem FELEG möglich gewesen. Im Rahmen der Notifizierung zeigte sich aber, daß in dem überwiegenden Teil der FELEG-Fälle die Voraussetzungen der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 nicht erfüllt werden konnten. Da der Verwaltungsaufwand zur Ermittlung der wenigen kofinanzierbaren Fälle wesentlich größer gewesen wäre als die in Frage kommende Kofinanzierung, wurde beschlossen, auf eine Gemeinschaftsbeteiligung zu verzichten. Die wichtigsten Gründe, weshalb eine Kofinanzierung nach der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 nicht in Anspruch genommen werden konnte, waren die Ausrichtung auf Haupterwerbslandwirte, der Nachrang der Stilllegung gegenüber der Abgabe sowie die Behandlung der Pachtflächen, die bei der Durchführung des FELEG mehr als ein Drittel der mobilisierten Flächen ausmachten.

Als problematisch stellten sich vor allem die Fälle dar, in denen ein Teil der Flächen im Sinne der EG-Verordnung verwendet wurde, der übrige Teil jedoch nicht. Zu berücksichtigen waren aus deutscher Sicht auch datenschutzrechtliche Bedenken, soweit beim Übernehmer die Erfüllung von Tatbeständen hätte abgefragt werden müssen, die für die Durchführung des FELEG selbst nicht relevant sind.

## **5       Schlußbemerkungen**

Aussagen dazu, ob und wie die "EAGFL-Verordnung" in Deutschland umgesetzt werden wird, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich.

Es bleibt festzuhalten, daß die einzige Kofinanzierung von Ausgaben nach dem FELEG aus dem EAGFL nach der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 erfolgte, und zwar für reine Stilllegungsfälle. Im

Vergleich zu den Bundesmitteln ist der Anteil der Kofinanzierung verschwindend gering. Der Anteil der EAGFL-Mittel sinkt ständig, da eine Gemeinschaftsbeteiligung nach der Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 auf die Fälle beschränkt ist, in denen die Leistung bis spätestens Ende Juli 1993 bewilligt wurde (Ablauf der in der Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 vorgesehenen Übergangsfrist).

Bei der Beratung der "EAGFL-Verordnung" in Brüssel wurde angesichts der mit den beiden bisherigen Verordnungen gemachten Erfahrungen, vor allem im Hinblick auf die Pachtflächenfrage und die Verpflichtung des Übernehmers, den Betrieb 5 Jahre weiterzubewirtschaften, auf mögliche Umsetzungsprobleme hingewiesen. Es bleibt abzuwarten, ob in den Durchführungsbestimmungen entsprechende Klarheit geschaffen wird.

Die "EAGFL-Verordnung" umfaßt neben dem Vorruhestand zahlreiche weitere Förderbereiche (z. B. Ausgleichszulage, Investitionsförderung). Bei der nationalen Umsetzung werden von den Bundesländern zur Notifizierung dieser Maßnahmen Gesamtprogramme erstellt, in denen die Maßnahmen auch aufeinander abgestimmt werden sollen. Mit der Programmierung wurde begonnen. Sollte die neue EG-Vorruhestandsregelung in Deutschland umgesetzt werden, wäre diese Maßnahme bei den Programmen sowie bei der Verteilung der auf Deutschland insgesamt entfallenden Mittel zur Kofinanzierung der verschiedenen Maßnahmen entsprechend zu berücksichtigen.



## Übersicht 1: Vergleich der EU-Vorruhestandsregelungen

hier: Personenkreise

VO (EWG) Nr. 1096/88	VO (EWG) Nr. 2079/92	EAGFL-VO
Haupterwerbslandwirte ab Vollendung des 55. Lebensjahres	Haupterwerbslandwirte ab Vollendung des 55. Lebensjahres	Haupt- und Nebenerwerbslandwirte ab Vollendung des 55. Lebensjahres
Lohn- und Familienarbeitskräfte ab Vollendung des 55. Lebensjahres, bei Vorruhestand des Unternehmers	Mifas und landw. Arbeitnehmer ab Vollendung des 55. Lebensjahres, bei Vorruhestand des Unternehmers	Mifas und landw. Arbeitnehmer ab Vollendung des 55. Lebensjahres, bei Vorruhestand des Unternehmers
<p>Übernehmer (bei Aufstockung, bis Ende 1989):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- muß spätestens nach Flächenaufstockung LW im Haupterwerb betreiben</li> <li>- muß sich verpflichten, Produktion von Überschußzeugnissen auf Gesamtfläche nicht zu erhöhen</li> </ul>	<p>Übernehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- muß ausreichende berufliche Befähigung besitzen</li> <li>- muß sich verpflichten, landw. Tätigkeit im Betrieb mindestens fünf Jahre lang hauptberuflich auszuüben</li> <li>- muß Betriebsfläche vergrößern</li> </ul>	<p>Übernehmer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- muß ausreichende berufliche Qualifikation besitzen</li> <li>- muß sich verpflichten, im Betrieb mindestens fünf Jahre lang (im Haupt- oder Nebenerwerb) LW zu betreiben</li> <li>- muß Wirtschaftlichkeit des Betriebes verbessern.</li> </ul>









**Übersicht 2: Vergleich der EU-Vorruhestandsregelungen**

**hier: Flächenverwendung**

VO (EWG) Nr. 1096/88	VO (EWG) Nr. 2079/92	EAGFL-VO
<p><b>Aufgabe der Agrarerzeugung</b> bis zum Ruhestandsalter und für mindestens fünf Jahre durch</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einstellung der Produktion (Stilllegung mit Pflegemaßnahmen)</li> <li>- Aufforstung</li> <li>- Umwidmung zu nichtlandw. Zwecken</li> </ul>	<p>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch <b>Aufstockung</b> bestehender HE-Betriebe oder Übernahme des Betriebes des Abgebenden im HE bei gleichzeitiger Flächenaufstockung</p>	<p><b>Verbesserung der Wirtschaftlichkeit</b> der weiterbestehenden Betriebe (Einzelheiten können in Durchführungsbestimmungen der Kommission geregelt werden)</p>
<p>bis Ende 1989 auch: <b>Aufstockung</b> anderer HE-Betriebe, ohne daß auf deren Gesamtfläche Produktion von Überschußerzeugnissen erhöht wird ab 1990: nur noch regionalisierte Förderung möglich (Ziel 1 - und Ziel 5 b - Gebiete)</p>	<p>Umwidmung zu <b>nichtlandw. Zwecken</b> (einschl. Aufforstung), wenn landw. Nutzung nicht rentabel ist</p>	<p>Umwidmung für <b>nichtlandw. Nutzung</b>, wo landw. Nutzung nicht mehr rentabel ist</p>
<p><u>Rückbehalt:</u> maximal 10 %, maximal 1 ha; keine Marktproduktion</p>	<p><u>Rückbehalt:</u> maximal 10 %, maximal 1 ha; keine erwerbsmäßige Produktion; Wohngebäude</p>	<p><u>Rückbehalt:</u> nicht erwerbsmäßige Landwirtschaft zulässig; Gebäude dürfen genutzt werden.</p>



### Übersicht 3: Vergleich der EU-Vorruhestandsregelungen

hier: Gemeinschaftsbeteiligung

	<b>VO (EWG) Nr. 1096/88</b>	<b>VO (EWG) Nr. 2079/92</b>	<b>EAGFL-VO</b>
<b>Quelle f. Gemeinschaftsbeteiligung</b>	bis 1992: EAGFL, Abt. Ausrichtung ab 1993: EAGFL, Abt. Garantie	EAGFL, Abt. Garantie	EAGFL, Abt. Garantie
<b>Erstattungsfähiger Höchstbetrag je Unternehmer</b>	jährl. Vergütung 3.000 ECU/Betrieb bei Stilllegung: ergänzende ha-Prämie von 250/300 ECU/Jahr max. 10 Jahre / bis Volle. 70. LJ	jährl. Vergütung 4.000 ECU/Betrieb zuzügl. 250 ECU/ha (max. 10.000 ECU/Betrieb/Jahr) andere Berechnungsweisen möglich max. 10 Jahre / bis Volle. 70. LJ	15.000 Euro/Betrieb/Jahr (Gesamtbetrag: 150.000 Euro/Betrieb) max. 15 Jahre / bis Volle. 75. LJ
<b>Erstattungsfähiger Höchstbetrag je Arbeitnehmer</b>	2.000 ECU/Jahr (max. 2 Arb.nehmer/Betrieb) max. 10 Jahre / bis Ruhestandsalter	2.500 ECU/Jahr (max. 2 Arb.nehmer/Betrieb) max. 10 Jahre / bis Rentenalter	3.500 Euro/Arb.nehmer/Jahr (Gesamtbetrag: 35.000 Euro/Arb.nehmer) max. 10 Jahre / bis Rentenalter
<b>Beteiligungssatz</b>	Stilllegung: 50 % (ab 1990 nach Ziel 1-/ sonst. Gebieten differenziert) Aufstockung: 25 / 50 %	Ziel 1: 75 % sonst. Gebiete: 50 %	Ziel 1: bis 75 % sonst. Gebiete: 25 - 50 %
<b>Voraussetzungen für Gemeinschaftsbeteiligung in D erfüllt ?</b>	nur in reinen Stilllegungsfällen (in Aufstockungsfällen regionaler Gesamtindikator überschritten)	nein (Verzicht auf Kofinanzierung)	bisher keine nationale Umsetzung

# Zusammenfassung der Diskussion

## Künftige EU-Kofinanzierung

Peter Mehl

Der bislang geringe Umfang der EU-Mittel zur Kofinanzierung des FELEG für die Bundesrepublik Deutschland löste die Frage aus, inwieweit diese Förderungsmittel von anderen EU-Staaten genutzt worden sind. Frau Hüttner-Anton gab an, daß einige Mitgliedstaaten wie Frankreich, Griechenland, Spanien oder Irland die VO (EWG) 2079/92 umgesetzt hätten. Überwiegend sei dies in Ziel 1- Gebieten mit einer Erstattung von 75 % Prozent der Fall gewesen; dort lohne es sich, die Maßnahme eng an dem Gemeinschaftsrecht auszurichten und den EAGFL an der Finanzierung zu beteiligen. Allerdings habe sich auch dort gezeigt, daß die Inanspruchnahme hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist.

Breiten Raum in der Diskussion nahmen Nachfragen und ergänzende Erläuterungen der künftigen Rahmenbedingungen für eine Gemeinschaftsbeteiligung im Vergleich zur bisherigen Ratsverordnungen 2079/92 überein. Dabei wurde deutlich, daß

- die bisherige Beschränkung der Kofinanzierung auf Landwirte im Haupterwerb entfällt;
- die Problematik der Kofinanzierung von Fällen, in denen Pachtflächen zurückgegeben werden, weiterhin besteht und die Aussichten, künftig eine EU-Kofinanzierung auch in diesen Fällen erhalten zu können, eher skeptisch eingeschätzt werden;
- eine Betriebsaufgabe weiterhin Voraussetzung der EU-Kofinanzierung bildet, so daß Leistungen an Beschäftigte, die von Betrieben aufgrund von Teilflächenstillegungen entlassen wurden – diese bildeten in der Vergangenheit in den neuen Bundesländern das Gros der Förderfälle – , auch nach Maßgabe der neuen Verordnung nicht kofinanziert werden;
- Durchführungsbestimmungen, die größere Klarheit insbesondere der Pachtflächenproblematik schaffen könnten, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vorliegen.

Weiterhin wurde deutlich, daß eine neue Vorruhestandsregelung, was die Kofinanzierung anbetrifft, in Konkurrenz zu anderen Maßnahmen des EAGFL stünde. Daraus wurde die Notwendigkeit abgeleitet, eine neue Maßnahme schnell zu konzipieren und politisch zu verabschieden, damit diese Eingang in den im Moment anlaufenden Prozeß der Programmierung finden könne. Angesichts der noch fehlenden Durchführungsbestimmungen und der terminlichen Vorgaben aus Brüssel stehe das Programmierungsverfahren insgesamt unter erheblichem Zeitdruck.

Von Seiten der Vertreter des BML wurde betont, die Kofinanzierung könne nicht das vordringliche Motiv sein, neue Vorruhestandsregelungen in der Bundesrepublik Deutschland aufzulegen, es gelte vielmehr, ein überzeugendes Konzept zu entwickeln, um die Probleme, die bei bestimmten Land-

wirten bestehen, zu lösen. Es wurde darum gebeten, im Laufe der Diskussion unabhängig von der Verordnung Ansätze zu erörtern, wie ein effektives und effizientes Programm zur Bewältigung der Problemlage der Hauptzielgruppe aussehen müßte.

Die Vertreterin des Sächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten fragte nach der Möglichkeit eines Bundeslandes, den Verordnungsentwurf auch eigenständig umzusetzen. Dies wurde unter der Maßgabe bejaht, daß eine solche Maßnahme strukturpolitischen Charakter habe und damit Länderzuständigkeit vorliege. Frau Gallasch verwies auf erste diesbezügliche Überlegungen in ihrem Hause, und ergänzte, solche Überlegungen würden erst dann ggf. konkretisiert werden, wenn sich abzeichne, daß eine bundeseinheitliche Regelung nicht zustandekommt.



# **Neue Produktionsaufgaberente und neues Ausgleichsgeld aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes**

Heinz Möller\*

Meine Damen und Herren, die Gremien des Deutschen Bauernverbandes haben sich ebenso wie diejenigen der Landesbauernverbände mehrfach mit der Thematik Vorruhestand beschäftigt, letztmals im Rahmen einer Sozialreferententagung, die in der vergangenen Woche in Rendsburg stattgefunden hat. Sämtliche Diskussionen basierten auf den Erkenntnissen der Einzelberatung. Die Produktionsaufgabe wurde vordringlich dazu benutzt, älteren Landwirten einen Ausstieg aus der uneffektiven landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit zu ermöglichen. Unwirtschaftliche Strukturen haben zu einem Kostendruck geführt, der die Einkommenssituation der einzelnen Landwirte zunehmend negativ erscheinen ließ. Neben dieser sozial ausgerichteten Komponente hatte natürlich auch der Strukturfaktor seine Bedeutung, ohne allerdings Priorität zu genießen. Diese Betrachtungsweise hat sich in den letzten Monaten zunehmend geändert, insbesondere im Rahmen der Diskussion um die Milchquoten, einem wesentlichen Faktor in der Ausgestaltung der Einkommenssituation vieler Betriebe.

Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes hat sich ebenso wie die Sozialreferenten einvernehmlich für die Neueinführung einer Vorruhestandsregelung ausgesprochen. Zwar haben insbesondere im Ehrenamt zum Teil Diskussionen stattgefunden, die den Boden einer rationalen nachvollziehbaren Argumentation verlassen haben (Störung des Pachtmarktes, Neid in den Dörfern), hierdurch ist neue Vorruhestandsregelung ohne Wenn und Aber bejaht worden. In vielen Regionen wird der Vorruhestand benötigt, um fortschrittliche und zukunftsichere Betriebsstrukturen zu schaffen.

Die Einführung eines Vorruhestandsprogramms für die Landwirtschaft ist systematisch zu rechtfertigen, zumindest ein befristetes Programm. Analog der Situation im allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherungsrecht, das derzeit eine vorzeitige Altersrentengewährung kennt, muß es auch in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung adäquate Neuregelungen geben. Hier gibt es derzeit keine Möglichkeit, vor Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren eine Leistung zu beantragen, sieht man von der Erwerbsunfähigkeitsrente ab.

Ein neues Vorruhestandsprogramm sollte sich die Erfahrungen mit der Produktionsaufgaberente und dem Ausgleichsgeld zu Eigen machen und Neuerungen enthalten. In Praxis hat sich die Beratung zur Umsetzung der PAR als sehr zeitintensiv erwiesen. Einzelberatung, das Ermitteln und die Vorlage von Bescheinigungen und notwendigen Unterlagen kosteten sehr viel Zeit, nach Auskunft der Berater zwischen einem halben und einen Tag je PAR-Antrag. Es haben sich einige Schwerpunkte herauskristallisiert, die zu ändern sind:

- a) Die Altersgrenze von 55 Jahren hat sich bewährt.

---

\* Assessor Heinz Möller, Landesverband des Niedersächsischen Landvolkes, Warmbüchen 3, 30159 Hannover.

- b) In Erweiterung der bisherigen Regelung fordert der DBV eine Streichung des 53. Lebensjahres in Verbindung mit der Berufsunfähigkeit, d. h. das Vorliegen einer Berufsunfähigkeit soll allein ausreichend für eine Erfüllung dieser Leistungsvoraussetzung sein.
- c) Die Berufsunfähigkeit, hier wiederhole ich eine Forderung des DBV zum Alterssicherungsgesetz, sollte sich allein auf den vorher ausgeübten Beruf als Landwirt beziehen, nicht aber auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.
- d) Als weiteres notwendiges Instrument bedarf es des Vorruhestandes für ältere Arbeitnehmer, die von der Entscheidung des Landwirts für eine Betriebsaufgabereute betroffen sind.
- e) Die Einkommensanrechnungsgrenze, ehemals in § 8 FELEG geregelt, sollte erhöht werden. Bedenkt man, daß ein Drittel des Einkommens der älteren Landwirte aus der ehemaligen Produktionsaufgabereute stammt, des weiteren, daß die Milchquote zur Schuldentilgung dient, muß eine neue Einkommensquelle für den ausscheidenden Personenkreis getroffen werden.
- f) Die Beschränkung des Verkaufserlöses des landwirtschaftlichen Betriebes sollte ersatzlos gestrichen werden, um auf diesem Wege eine zusätzliche effektive Alterssicherung realisieren zu können.
- g) Probleme habe ich mit einer weiteren Forderung des DBV, die Verwandtenausschlußklausel zu beseitigen. Hier gibt es einen offenen Dissens zwischen den südlichen und den nördlichen Bundesländern. Insbesondere aus den südlichen Bundesländern, ich verweise auf die Ausführungen von Herrn Klare, kommt die Forderung, die Abgabe an den Hofnachfolger im Rahmen der neuen Betriebsaufgabereute zu ermöglichen. Meines Erachtens würde eine wesentliche Begründung für eine Neueinführung des Vorruhestandes, nämlich die Strukturverbesserung, unberücksichtigt bleiben. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die sozialen Probleme auf den Betrieben unnötig auf die Nachfolgeneration übertragen werden. Weder das finanzielle Problem, noch das Strukturproblem in den Regionen werden gelöst. Ich stelle dieses Problem also als noch nicht einvernehmlich geregelt in den Raum.
- h) Weitere, weniger bedeutende Kritikpunkte sollten im Rahmen einer Neuregelung berücksichtigt werden, wie z. B. das Verbot der Marktproduktion. Dieses führt unnötigerweise zu einer sehr restriktiven Gesetzesanwendung.

Demgegenüber bedeutender ist die ersatzlose Streichung des Ruhens der Leistung bei Aufnahme einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung in einem landwirtschaftlichen Unternehmen. Aktuell haben wir dieses Problem bereits in den Fällen, in denen bei Ausübung eines 630-DM-Jobs die Option für eine rentenversicherungspflichtige Beschäftigung wahrgenommen wird. Abhilfe ist in diesem Punkt notwendig, um eine Einkommenssicherung durch Aufnahme einer rentenversicherungspflichtigen Beschäftigung zu ermöglichen, zumindest im Rahmen der Einkommensanrechnungsgrenze.

Die aufgelisteten Probleme haben sich in der Diskussion als Hauptpunkte auf Bauernverbands- und Landesverbandsebene herausgestellt. Einig sind sich alle Beteiligten, ich erwähne es noch einmal ausdrücklich, in der Notwendigkeit der Neuauflage einer Betriebsaufgaberente. Die soziale Sicherung wird zwar weiterhin einen wichtigen Raum einnehmen, jedoch die Strukturkomponente zunehmend wichtiger werden. In den Regionen wird im wesentlichen mit der Bereinigung von un-effektiven Bewirtschaftungsstrukturen argumentiert, um eine Neuauflage einer Betriebsaufgaberente zu fordern. Nur zukunftsweisende effektive Strukturen werden das notwendige Einkommen für die weiter wirtschaftenden Betriebe sichern können.

Mein Vortrag bedarf einer Ergänzung. Ich zitiere aus einer Vorlage des Deutschen Bauernverbandes, mit der sich das Präsidium in der kommenden Woche befassen wird: Die Bereitstellung der Mittel im Bundeshaushalt darf nicht zu Lasten des Einzelplanes 10 durch Einsparungen bei anderen Haushaltsmitteln geschehen. Zusätzliche Bundesmittel sind notwendig, um den politisch gewollten Strukturwandel sozial zu begleiten. Die Bundesregierung ist aufgefordert, ihre Forderung nach einer Verlängerung des FELEG aus dem Dezember 1996 tatsächlich umzusetzen.

# Alternative Instrumente zur Produktionsaufgaberente und zum Ausgleichsgeld

Klaus Klare\*

## 1 Einleitung

Am ersten Tag unseres Workshops standen Zielsetzung, Ausgestaltung, Inanspruchnahme und Wirkungen der Produktionsaufgaberente (PAR) und des Ausgleichsgeldes (AG) im Mittelpunkt der Diskussion. Dabei wurde u. a. deutlich, daß mit den Ende 1996 nicht mehr weitergeführten Maßnahmen mehrere Ziele verfolgt wurden; mit der PAR z. B. sozial- und strukturpolitische sowie agrarmarktentlastende Ziele. Weil diese untereinander nicht kompatibel waren, litt die Ausgestaltung der PAR an der für einen effizienten Mitteleinsatz notwendigen Zielschärfe. So wurde in der Diskussion übereinstimmend festgestellt, daß die Maßnahme nicht geeignet war, einen nennenswerten Beitrag zur Marktentlastung zu leisten. Im Hinblick auf die gleichzeitige Verfolgung der beiden verbleibenden Ziele mit nur einer Maßnahme zeigte sich einmal mehr das grundsätzliche Dilemma damit häufig einhergehender ineffizienter Ziel-Mittel-Beziehungen (HAGEDORN, 1982). Im Workshop wurde dies insofern bestätigt, als einerseits weitgehender Konsens darüber bestand, daß die PAR Beiträge zu beiden Zielen geleistet hat, andererseits aber die angestrebten Ziele nur teilweise und mit zu hohem Mitteleinsatz erreicht wurden.

Aus der gestrigen Diskussion ausgeklammert wurde die Frage, ob es wegen solcher erfahrungsgemäß sehr häufig auftretenden Ineffizienzen nicht zweckmäßiger ist, agrarsoziale Maßnahmen allein oder zumindest primär auf die vom Strukturwandel betroffenen Landwirte mit unzureichender sozialer Sicherung auszurichten und agrarstrukturelle Maßnahmen auf die Mobilitätsförderung. Hierauf soll nachfolgend unter Beachtung folgender Prämissen näher eingegangen werden:

- Fragen der Finanzierung werden wie am ersten Tag des Workshops ausgeklammert, weil die Ziele und die zieladäquate Ausgestaltung solcher Instrumente im Vordergrund der Diskussion stehen sollen.
- Marktentlastungsziele werden mit den Maßnahmen nicht mehr angestrebt<sup>1</sup>.
- Agrarpolitische Maßnahmen mit erheblich stärkerem Einfluß auf die soziale Lage und strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft als die PAR oder das AG (z. B. die Agrarmarkt- und -preispolitik) werden als gegeben angenommen und deshalb nicht in die Betrachtung einbezogen.

---

\* Dipl.-Ing. agr. Klaus Klare, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig.

<sup>1</sup> Nach SCHMITT (1995) war der Beitrag der Produktionsaufgaberente zur Marktentlastung sogar kontraproduktiv.

- Von der theoretischen Forderung "ein Ziel – ein Mittel" wird zugunsten der weniger stringenten Forderung "ein primäres Ziel, ein Mittel" abgewichen, da aus institutionellen Gründen solche Maßnahmen vorzuziehen sind, die sich bei geringen Kosten für ihre politische Verwirklichung möglichst auf mehrere Zielsetzungen positiv auswirken (HAGEDORN und KLARE, 1986, S. 185).

Aus der Fülle möglicher Maßnahmen mit primär agrarstruktur- oder agrarsozialpolitischer Zielsetzung werden nachfolgend einige mit dem Ziel vorgestellt, die am ersten Tag auf die Inanspruchnahme und Wirkung von PAR bzw. AG konzentrierte Diskussion zu erweitern. Zu diesen Maßnahmen zählt auch die hier nicht weiter verfolgte, von HAGEDORN und KLARE (1986) vorgeschlagene Neue Landabgaberente mit primär strukturverbessernder Zielsetzung durch drei Anreizkomponenten: Anreiz für den Betriebsinhaber zur Betriebsauflösung im Generationswechsel überhaupt, zusätzlicher Anreiz zur Vorverlegung der Landabgabe in ein früheres Alter als das reguläre Rentenalter und weitere steuerliche Anreize für ihn und den ausscheidenden Hofnachfolger, um ihnen den Verzicht auf eine Hofübernahme zu erleichtern (ebenda, S. 186). Von den Agrarpolitikern wurde dieser Vorschlag nicht aufgegriffen. Hier sollte er dennoch zumindest erwähnt werden, weil eine nach Art der Neuen Landabgaberente konzipierte Maßnahme auch unter den gegenwärtigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen das Attribut einer zukunftsorientierten Agrarstrukturpolitik bei gleichzeitigem effizienten Mitteleinsatz für sich in Anspruch nehmen könnte.

## **2 Alternative Maßnahmen zur Produktionsaufgaberente mit primär strukturverbessernder Zielsetzung**

Unter dem Begriff "Agrarstrukturpolitik" werden regelmäßig verschiedenartige Maßnahmen zusammengefaßt, die innerhalb eines gleichen institutionellen Rahmens zum Einsatz gelangen. Kernstück der Agrarstrukturpolitik in Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Nicht alle hierzu gezählten Maßnahmen weisen jedoch eine primär strukturpolitische Zielsetzung auf (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1994, S. 12f.) und von denen mit einer solchen Zielsetzung geht nicht immer eine agrarstrukturverbessernde, d. h. auf eine Verbesserung der Effizienz des Produktionsfaktoreinsatzes in der Landwirtschaft abzielende Wirkung aus (ebenda, S. 6ff.).

In **Abbildung 1** werden als Alternativen zur PAR drei Maßnahmen zur Diskussion gestellt, die Bestandteil der GAK sind oder zu einem früheren Zeitpunkt einmal waren. Die für die PAR bereitzustellenden Mittel könnten also ceteris paribus in diesem Bereich quasi zusätzlich eingesetzt werden:

- Die Umstellungshilfe zielt auf eine Erhöhung der intersektoralen Faktormobilität durch Erleichterung der beruflichen Mobilität von Landwirten ab. Sie wird Haupterwerbslandwirten und in Ausnahmefällen auch deren Hofnachfolgern zur Unterhaltssicherung während der Teilnahme

an Umschulungsmaßnahmen für einen außerlandwirtschaftlichen Beruf gewährt<sup>2</sup>. Die Umstellungshilfe soll insbesondere die Anpassung der Organisation der von diesen Personen bewirtschafteten Betriebe an die veränderte Arbeitskapazität erleichtern.

- Die bis 1980 im Rahmen der GAK gewährte Verpachtungsprämie bei Betriebsaufgabe zielte auf eine Erhöhung der intrasektoralen Bodenmobilität und der intersektoralen Arbeitsmobilität ab. Obwohl sie altersunabhängig gewährt wurde, war ihre Inanspruchnahme aus zwei Gründen marginal. Für ältere Betriebsinhaber, die ihren Betrieb im Generationswechsel aufgaben, war die gleichzeitig gewährte Landabgaberente finanziell regelmäßig ungleich attraktiver. Bei jüngeren Landwirten war die Verpachtungsprämie wegen ihrer geringen Höhe je Flächeneinheit und der nur einmaligen Gewährung nicht hinreichend attraktiv, um zur intersektoralen Arbeitsmobilität anzureizen. Sie eignete sich allenfalls zur Flankierung der vom Begünstigten ohnehin als notwendig angesehenen Betriebsaufgabe zwecks Aufnahme oder Sicherung einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit. Vor diesem Hintergrund wäre die Wiedereinführung einer Verpachtungsprämie nur sinnvoll, wenn ihre Höhe je Flächeneinheit erheblich angehoben und/oder die PAR nicht weitergeführt werden würde. Um Mißbrauch zu vermeiden und die Planungssicherheit der zupachtenden Landwirte zu erhöhen, wäre die Gewährung der Prämie entsprechend der alten Regelung an den Abschluß langfristiger Pachtverträge (12 Jahre) zu knüpfen und auf selbst genutzte Eigentumsflächen zu beschränken. Um einen Beitrag zur Erhöhung der intersektoralen Arbeitsmobilität zu leisten, müßte die Prämie zusätzlich zur Umstellungshilfe in Anspruch genommen werden können und zwecks Erhöhung der intrasektoralen Bodenmobilität ceteris paribus mit steigender prämiensberechtigter Flächenverpachtung proportional ansteigen. Auf eine Privilegierung bestimmter Pächtergruppen bei der Verpachtung der durch die Prämien frei gesetzten Flächen sollte verzichtet werden, damit der Boden zum besten Wirt wandern kann. In jedem Fall müßte allerdings verhindert werden, daß Verpachtungsprämien auch gewährt werden, wenn der Eigentumsübergabe des Betriebes an den Hofnachfolger eine Verpachtung vorgeschaltet wird.
- Die Gewährung investiver Hilfen für landwirtschaftliche Betriebe zielt auf eine Erhöhung der intrasektoralen Mobilität der Faktoren Boden und Kapital ab. Eine Mittelaufstockung zur Durchführung solcher Maßnahmen, die von Agrarpolitikern seit geraumer Zeit angestrebt wird, würde bei gleichem Mitteleinsatz allerdings zu Lasten der zuvor genannten Maßnahmen und damit der intersektoralen Mobilitätsförderung gehen. Im übrigen wird eine Umgestaltung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zwecks stärkerer Ausrichtung auf allokative zu Lasten bisher zu stark berücksichtigter verteilungspolitischer Ziele gefordert (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1994, S. 27).

---

<sup>2</sup> Vom Arbeitsamt werden keine finanziellen Hilfen für die Umschulung selbständiger Landwirte und mithelfender Familienangehöriger gewährt.

### Abbildung 1: Alternative Maßnahmen zur PAR mit strukturverbessernder Zielsetzung

#### Primäres Ziel

- Erhöhung der inter- und intrasektoralen Faktormobilität

#### Umstellungshilfe

- Zielgruppe: Landwirtschaftliche Unternehmer
- Ausgestaltung: GAK-Maßnahme
- Erhöhung der intersektoralen Mobilität des Faktors Arbeit
- Vorteile: Zieladäquater Ansatzpunkt
- Nachteile: Andere Zielgruppe als PAR, häufig angespannte Arbeitsmarktlage

#### Verpachtungsprämie

- Zielgruppe: Alle Landwirte, die ihre LF vollständig verpachten
- Ausgestaltung: Einmalige hohe Prämie an Verpächter
- Erhöhung der intrasektoralen Mobilität des Faktors Boden und anderer Faktoren (mittelbar)
- Vorteile: Potentiell weiter gefaßtere Zielgruppe als PAR
- Nachteile: Geringere finanzielle Anreize als PAR pro ha mobilisierter LF; Erhöhung der finanziellen Anreize: Enger Spielraum aus verteilungspolitischen Gründen

#### Investive Hilfen

- Zielgruppe: Landwirtschaftliche. Unternehmer
- Ausgestaltung: GAK-Maßnahme
- Erhöhung der intrasektoralen Mobilität der Faktoren Kapital und Boden
- Vorteile: Mehr Mittel zur Förderung des betrieblichen Wachstums
- Nachteile: Keine finanziellen Mittel für PAR-Zielgruppe; Effizienz der investiven Hilfen verbesserungsbedürftig

#### Problem bei allen alternativen Maßnahmen

- Sozialpolitisches Ziel der PAR verliert an Bedeutung

Allen drei Maßnahmen mit primär agrarstrukturverbessernder Zielsetzung ist gemeinsam, daß die jeweilige Zielgruppe mehr oder weniger eine andere ist als bei der PAR. Bei knappen Mitteln sind somit Grundsatzentscheidungen für die Mittelverwendung notwendig. Der Wissenschaftliche Beirat (ebenda) empfiehlt z. B. die Umstellungshilfe fortzuführen und die einzelbetriebliche Investitionsförderung längerfristig einzustellen. Bei der Verpachtungsprämie ergibt sich das Problem, daß eine strukturpolitisch effiziente Ausgestaltung wegen der damit verbundenen verteilungspolitischen

Problematik politisch schwer durchzusetzen ist. Durch den proportionalen Anstieg zum Umfang der selbstbewirtschafteten Eigentumsfläche würde ceteris paribus vermögensreichen Betrieben eine hohe, vermögensarmen dagegen eine geringe Verpachtungsprämie gewährt. Gegen die Gewährung von Verpachtungsprämie spricht aus politischer Sicht auch, daß nicht die Hauptzielgruppe der Agrarpolitik, die aktiven Landwirte, gefördert werden, sondern die aus dem landwirtschaftlichen Produktionsprozeß ausscheidenden. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Umstellungshilfe der Verpachtungsprämie vorzuziehen, weil diese an der eigentlichen Ursache zur Verbesserung der Effizienz des Faktoreinsatzes in der Landwirtschaft ansetzt: der Förderung der intersektoralen Mobilität des Faktors Arbeit.

### **3 Alternative Maßnahmen zur Produktionsaufgaberente mit primär sozial-politischer Zielsetzung**

Bei der Auswahl alternativer Maßnahmen zur PAR mit dem primären Ziel, sektorspezifische soziale Probleme abzubauen, wird ebenso pragmatisch vorgegangen wie bei denen mit strukturverbessernder Zielsetzung. In **Abbildung 2** werden drei Maßnahmen ausgewiesen, die an die Stelle der PAR treten bzw. diese ergänzen könnten:

- Die modifizierte PAR hat zwar ebenfalls ältere Landwirte ohne Hofnachfolger und Landwirte mit gesundheitlichen Problemen als Zielgruppe, soll aber deren Einkommensverhältnisse umfassender berücksichtigen. Als Referenzsystem für eine möglichst vollständige Erfassung der Einkünfte kann die Vorgehensweise bei der Ermittlung der Beitragszuschüsse zur Alterskasse dienen. Hier wird die Summe aller positiven Einkünfte erfaßt und nicht nur - wie bei der PAR - die der Erwerbs- und Erwerb ersatzeinkünfte. Bei dieser Vorgehensweise müßten jedoch die bisherigen Freibeträge, deren Überschreitung zu einer Kürzung der eingestellten PAR führte, erhöht werden. Anderenfalls könnten nur sehr einkommensarme ältere Betriebsinhaber (-ehepaare) die modifizierte PAR in Anspruch nehmen. Der Spielraum für eine Erhöhung dieser Freibeträge ist allerdings aus zwei Gründen eng. Zum einen sind einkommensarme Landwirte nicht selten vermögensreich, wenn man ihr Eigentum an Immobilien mit Marktpreisen bewertet. Zum anderen haben andere einkommens- und vermögensarme Bevölkerungsgruppen lediglich Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach den für die Gewährung von Sozialhilfe gültigen Kriterien. Inwieweit bei der Gewährung einer modifizierten PAR von diesen allge meingültigen Kriterien nach oben abgewichen und wie diese Abweichung begründet werden kann, ist in erster Linie politisch zu entscheiden. In jedem Fall würde mit der modifizierten PAR ein sektorspezifisches Instrument für soziale Problemfälle zur Verfügung stehen.



**Abbildung 2: Alternative Maßnahmen zur PAR mit sozialpolitischer Zielsetzung****Primäres Ziel**

- Verminderung sektorspezifischer sozialer Probleme bei teilweise vermögensreichen, aber einkommensarmen Landwirten ohne Hofnachfolger
- Generelles Problem: Konflikt zwischen Gewährung von Sozialhilfe und Vermögenslage

**Modifizierte PAR**

- Zielgruppe: Bedürftige ältere Landwirte ohne Hofnachfolger (einschließlich Landwirten mit gesundheitlichen Problemen und Arbeitsüberlastung)
- Bedürftigkeitsprüfung: Referenzsystem AdL-Beitragszuschußberechnung; d. h. Summe aller positiven Einkünfte anrechnen
- Erhöhung der Freibeträge: Enger Spielraum; Orientierung an Sozialhilfe
- Vorteile: Sektorspezifisches Instrument für soziale Problemfälle, Erleichterung von Beratungsgesprächen
- Nachteile: Sektorspezifische Sonderbehandlung von sozialen Problemfällen; Begründung notwendig; Inanspruchnahme vermutlich gering bei Orientierung an Sozialhilfe

**Vorruhestandsregelung**

- Zielgruppe: Alle älteren AdL-Landwirte
- Keine Bedürftigkeitsprüfung
- Gewährung von Altersgeld ab dem 55. bis 60. Lebensjahr bei Betriebsabgabe an Hofnachfolger oder andere Abgabe
- Vorteile: Hoher sektoraler Einkommenstransfer
- Nachteile: Hohe Kosten; sozialpolitisch und strukturpolitisch fehlspezifiziert

**Steuerliche Anreize bei Betriebsaufgabe**

- Zielgruppe: Landwirte mit hochverschuldeten Betrieben
- Probleme: Ineffiziente Weiterbewirtschaftung statt vermögensschonender Betriebsaufgabe
- Tendenz in der Gesetzgebung: Abbau der steuerlichen Anreize zur Betriebsaufgabe
- Vorteile: Abbau sektorspezifischer Sonderbehandlungen
- Nachteile: Zunahme der Probleme bei Sanierung hoch verschuldeter Betriebe

**Probleme bei allen alternativen Maßnahmen**

- Strukturpolitisches Ziel der PAR verliert an Bedeutung

- Die Schaffung einer Vorruhestandsregelung für alle älteren Landwirte ist eine vor längerer Zeit erhobene, gegenwärtig aber nicht mehr ernsthaft verfolgte Forderung des Deutschen Bauernverbandes. Sie läuft letzten Endes darauf hinaus, daß allen Landwirten bei vorzeitiger Betriebsabgabe an den Hofnachfolger oder anderen Personen die Möglichkeit des Bezugs eines vorzeitigen Altersgeldes ohne Berücksichtigung ihrer jeweiligen Einkommenslage ermöglicht werden soll.
- Die Gewährung steuerlicher Anreize zur Betriebsaufgabe zielt unter sozialpolitischen Gesichtspunkten vornehmlich auf hoch verschuldete Betriebe ab. Die Gefahr, daß die Inhaber solche Betriebe ineffizient weiterbewirtschaften statt sie vermögensschonend aufzugeben und ggf. PAR in Anspruch zu nehmen, ist wegen der hohen "versunkenen Kosten" einschließlich Zinsen und der Kalkulation mit Grenzkosten groß. Durch die Versteuerung erzielter Gewinne bei Veräußerung von Betriebsvermögen bzw. aufgedeckter stiller Reserven bei steuerlicher Betriebsaufgabe wird diese Verhaltensweise tendenziell verstärkt. Die im Steuerentlastungsgesetz enthaltenen Regelungen verstärken diese Problematik. Im Vergleich zur gegenwärtigen Regelung ist keine steuerliche Entlastung zwecks vermögensschonender Betriebsaufgabe vorgesehen, sondern durch Abbau sektorspezifischer Sonderregelungen eine höhere Belastung. So läuft der Freibetrag von bis zu 90.000 DM für Gewinne aus der Veräußerung einzelner Grundstücke zur Tilgung vor dem 01.07.1985 bestandener Altschulden Ende 2000 aus. Ebenso wird der Freibetrag von bis zu 150.000 DM bei Veräußerung oder Aufgabe kleinerer Betriebe mit einem Wirtschaftswert bis 40.000 DM und außerlandwirtschaftlichen Einkünften in den beiden vorangegangenen Veranlagungszeiträumen unter 35.000/70.000 DM (Ledige/Verheiratete) danach nicht mehr gewährt. Dieser Freibetrag ist nicht nur für hoch verschuldete, sondern für alle kleineren Betriebe ohne Nachfolger von Bedeutung, soweit diese das vorhandene Vermögen für die Altersversorgung des bisherigen Betriebsinhabers heranziehen<sup>3</sup>.

Von den drei Maßnahmen ist lediglich die modifizierte PAR als eine wirkliche Alternative zur eingestellten PAR mit primär sozialpolitischer Zielsetzung anzusehen. Weil sie stärker auf einkommensarme Landwirte abzielt, dürfte die Inanspruchnahme allerdings vergleichsweise gering sein. Die Vorruhestandsregelung für alle Landwirte kommt einer Agrarsozialpolitik nach dem "Gießkannenprinzip" gleich, weil es sich hierbei um Einkommenstransfers handelt, die an keine Einkommens- oder sogar Bedürftigkeitskriterien geknüpft sind. Aus agrarstruktureller Sicht wäre ihre Wirkung kontraproduktiv, weil sie landwirtschaftlichen Betrieben in einer Phase "künstliche" Einkommenstransfers gewährt, in der für eine gewisse Zeit häufig zwei Familien ihr Einkommen aus dem Betrieb erwirtschaften müssen und Hofnachfolger im Wissen dieser Transferleistungen vermutlich häufiger nicht existenzfähige Betriebe im Haupterwerb weiterbewirtschaften würden. Mit der Gewährung steuerlicher Vergünstigungen an noch verschuldete Betriebe ist noch nicht gewährleistet,

---

<sup>3</sup> Ergänzend sei hinzugefügt, daß der Steuerpflichtige bei Einstellung der Bewirtschaftung in weiten Grenzen selbst entscheiden kann, ob er seinen Betrieb im steuerlichen Sinne als aufgegeben erklärt oder ihn steuerneutral "ruhen" lassen will. Die steuerlichen Vor- und Nachteile der beiden Alternativen werden u. a. von KÖHNE und WESCHE (1995, S. 450ff.) dargestellt.

daß diese vermögensschonend aufgegeben bzw. hinreichend entschuldet werden. Vielmehr könnten sie unter Inanspruchnahme dieser Vergünstigungen auch ohne einschneidende Änderungen weiterbewirtschaftet werden. Dadurch würde die negative wirtschaftliche Entwicklung lediglich verlängert werden. In Verbindung mit der Inanspruchnahme einer modifizierten PAR könnten solche steuerlichen Vergünstigungen zwar soziale Härten abmildern. Grundsätzlich ist jedoch die aus dem Steuerentlastungsgesetz erkennbare Tendenz, solche gezielten Vergünstigungen u. a. auch aus steuersystematischen Gründen auslaufen zu lassen, zu befürworten. Aus den gleichen und zusätzlich aus verteilungspolitischen Gründen ist auch die Abschaffung des speziellen Freibetrages für kleine landwirtschaftliche Betriebe mit geringen nichtlandwirtschaftlichen Einkünften zu befürworten, weil sich unter diesem Begünstigtenkreis auch vermögensreiche Landwirte befinden, die von solchen sektorspezifischen steuerlichen Vergünstigungen profitieren. Wegen der o. g. Möglichkeit, den aufgegebenen Betrieb im steuerlichen Sinne "ruhen" zu lassen, um nicht die gesamten stillen Reserven aufzudecken, ist durch das Auslaufen des Freibetrages auch keine nennenswerte Verzögerung des Agrarstrukturwandels zu erwarten. Aus wissenschaftlicher Sicht ergibt sich aus diesen Überlegungen, daß von den drei Alternativen zur gezielten Abmilderung sozialer Härten nur die modifizierte PAR als geeignet erscheint.

#### **4 Exkurs: Beschränkung der Produktionsaufgaberechte auf Milchkuhbetriebe?<sup>4</sup>**

Die Einkommenslage älterer Landwirte, die sich auf Milchkuhhaltung spezialisiert haben und ihren Betrieb aufgeben wollen, wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren durch die Einführung eines geänderten Quotenübertragungssystems spürbar verschlechtern. Politisches Ziel der Änderungen ist die wirtschaftliche Stärkung quotennachfragender zu Lasten quotenanbietender Betriebe durch Einführung kostendämpfender Elemente beim Milchquotentransfer (BML, 1999). Die zukünftige wirtschaftliche Schlechterstellung der Aufgabe von Betrieben mit Schwerpunkt Milchkuhhaltung durch diese Politikänderung ist zweifellos ein gewichtiges Argument, um den durch Gewährung von PAR begünstigten Personenkreis z. B. aus Kostengründen auf Betriebe mit dieser Produktionsrichtung zu begrenzen. Anzustreben wäre unter diesen Prämissen eine primär sozialpolitisch ausgerichtete PAR in der unter Punkt 3 skizzierten modifizierten Form, um durch (nationale) politische Eingriffe beim Quotentransfer verursachte soziale Härten abzufedern.

Die Überlegungen zur Begrenzung des durch PAR begünstigten Personenkreises auf spezialisierte Milchkuhbetriebe sollen um die Auswirkungen der Entscheidung des Bundesfinanzhofes ergänzt werden, die eine Neuregelung der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus Milchquotenverkäufen beinhaltet. Solche Gewinne traten bisher vor allem dann auf, wenn im Jahr der Quoteneinführung (1984) zugewiesene Quoten veräußert wurden, weil sie keinen Buchwert hatten.

---

<sup>4</sup> Dieser Abschnitt war nicht Bestandteil des im Workshop gehaltenen Referats.

Bis zum 01.07.1999 waren diese Gewinne bei Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen gem. § 13a EStG mit dem Ansatz des sogenannten "Grundbetrages" abgegolten, mußten also grundsätzlich nicht versteuert werden. Unter diesen Betrieben mit vergleichsweise geringer Faktorausstattung befindet sich ein hoher Anteil potentieller PAR-Empfänger mit dem betrieblichen Schwerpunkt Milchproduktion. Bei Gewinnermittlung auf der Basis von Buchführungsergebnissen bzw. Überschußrechnungen war dagegen der Veräußerungserlös aus den 1984 zugewiesenen Milchquoten im Wirtschaftsjahr des Anfalls als laufender Gewinn zu erfassen und voll zu versteuern (KÖHNE und WESCHE, 1995, S. 363).

Ab dem 01.07.1999 muß entsprechend einer Entscheidung des Bundesfinanzhofes - unabhängig von der Art der Gewinnermittlung - der pauschal ermittelte Buchwert für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke<sup>5</sup> auf den Boden selbst und die Milchquoten verteilt werden (TOP AGRAR 11/98, S. 28ff.). Ein Versteuerung der Gewinne aus Milchquotenverkäufen erfolgt somit erst, wenn die Summe aus dem Wert der Milchquote und dem gegendüblichen Verkehrswert des Grundstücks den pauschalen Buchwert überschreitet<sup>6</sup>.

In der Praxis bedeutet die Neuregelung, daß aus der Veräußerung von Milchquoten erzielte Gewinne in Regionen mit niedrigen Verkehrswerten für Grund und Boden häufig weder bei der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen noch bei Buchführungspflicht zu versteuern sind. Dies trifft z. B. in den alten Ländern für große Teile Schleswig-Holsteins und Niedersachsens zu. In Regionen mit hohen Verkehrswerten für Grund und Boden sind diese Veräußerungsgewinne dagegen unabhängig von der Gewinnermittlungsart immer zu versteuern. Hierzu zählen in den alten Ländern z. B. große Teile Bayerns, Baden-Württembergs und Nordrhein-Westfalens (STATISTISCHES BUNDESAMT, mehrere Jge.).

Potentielle PAR-Antragsteller müssen somit ab dem 01.07.1999 Erlöse aus dem Verkauf von 1984 zugewiesenen Milchquoten in Hochpreisgebieten für landwirtschaftliche Grundstücke auch bei Gewinnermittlung nach Durchschnittsansätzen versteuern. In Niedrigpreisgebieten fallen zukünftig dagegen für diese Veräußerungserlöse unabhängig von der Gewinnermittlungsart häufig keine Steuern mehr an. Nur in Hochpreisgebieten kann somit die steuerliche Neuregelung im Prinzip als zusätzliches Argument für eine Begrenzung der PAR-Anspruchsberechtigten auf Betriebsaufgaben mit Schwerpunkt Milchkuhhaltung herangezogen werden. Dem steht aber bei einer sozialpolitisch ausge-

---

<sup>5</sup> In den landwirtschaftlichen Betrieben der alten Länder ist der größte Teil des Bodens mit den Pauschalwerten des § 55 EStG bewertet. Diese Bewertung gilt für alle Flächen, die am 01.07.1970 im Betriebsvermögen waren. Nach diesem Zeitpunkt zugekaufte Flächen sind grundsätzlich mit den Anschaffungskosten incl. Nebenkosten zu bewerten. Für Acker- und Grünland beträgt der pauschalierte (Bilanz-)Wert das achtfache der Ertragsmeßzahl. Bei einer Ertragsmeßzahl von 5000 (entspricht etwa 50 Bodenpunkte) also 40.000 DM/ha.

<sup>6</sup> Neu an dieser Regelung ist, daß die mit der Einführung der landwirtschaftlichen Bodengewinnbesteuerung im Jahr 1970 erlassene spezielle Verlustausgleichsklausel, die eine Verrechnung steuerlicher Verluste beim Verkauf oder der Entnahme pauschal bewerteter Flächen mit anderweitig erzielten Gewinnen verbietet, für Gewinne aus der Veräußerung von Milchquoten nicht anzuwenden ist. Bisher beriefen sich die Finanzämter auf diese Klausel und lehnten deshalb eine Verrechnung der Gewinne aus veräußerten Milchquoten mit Verlusten aus pauschal ermittelten Buchwerten für Grund und Boden ab.

richteten PAR das höhere Vermögen entgegen, über das Landwirte ceteris paribus in diesen Regionen verfügen.

Unabhängig davon, ob die PAR bei Wiedereinführung in modifizierter Form nur Betrieben mit Ausrichtung auf Milchkuhhaltung oder unabhängig von der jeweiligen Produktionsrichtung allen Betrieben gewährt wird, erhöht die steuerliche Neuregelung der Veräußerungserlöse aus Milchquotenverkäufen cet. par. tendenziell in Niedrigpreisgebieten für landwirtschaftliche Grundstücke die Attraktivität der Inanspruchnahme von PAR und damit auch den Milchquotentransfer. In Höchstpreisgebieten ist es umgekehrt.

## 5 Alternative Maßnahmen zum Ausgleichsgeld

Am ersten Tag des Workshops wurde das Ausgleichsgeld von Herrn Starke neben der PAR als zweite Säule der nationalen Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorruhestandsregelung im Rahmen des FELEG dargestellt. Primäres Ziel des Ausgleichsgeldes war der Abbau sozialer Probleme bei älteren hauptberuflich mitarbeitenden Familienangehörigen und landwirtschaftlichen Arbeitnehmern, die ihren Arbeitsplatz durch eine Teilnahme des Betriebs an verschiedenen Programmen wie FELEG, fünfjährige, einjährige und konjunkturelle Flächenstillegung oder Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzflächen, verloren hatten (**Abbildung 3**).

Im Vergleich zum Arbeitslosengeld und zur Arbeitslosenhilfe, die Arbeitnehmer im allgemeinen bei Arbeitslosigkeit in Anspruch nehmen können, ist die Absicherung durch Ausgleichsgeld ungleich günstiger:

- Die Höhe des AG beträgt regelmäßig 65 % des letzten durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgeltes und wird jährlich entsprechend der allgemeinen Rentenanpassung erhöht.
- Anspruch auf AG konnte geltend gemacht werden, wenn vor dem 01.01.1997 das 55. bzw. bei Berufsunfähigkeit das 53. Lebensjahr vollendet wurde. Nach Bewilligung kann es so lange gewährt werden, bis der Begünstigte eine Regelaltersrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen kann.
- Hinsichtlich der Regelaltersrente bestehen durch den Bezug von AG keine Nachteile, weil der Bund die Beiträge zur Renten- bzw. Alterssicherung trägt. Der Bund trägt außerdem die Arbeitgeberanteile für die Kranken- und Pflegeversicherung.

Die vergleichsweise lukrative Ausgestaltung des Ausgleichsgeldes erklärt sich aus der politischen Logik, daß die umfassenden agrarsozialen Maßnahmen, die aus historischen Gründen auf Familienbetriebe in den alten Ländern zugeschnitten sind, in den neuen Ländern zumindest teilweise kompensiert werden sollten. Die starke Inanspruchnahme dieser Maßnahme durch arbeitslos gewordene landwirtschaftliche Arbeitnehmer in den neuen Ländern kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern.

**Abbildung 3: Ausgleichsgeld****Primäres Ziel**

- Abbau sozialer Probleme bei älteren hauptberuflich mitarbeitenden Familienangehörigen und landwirtschaftlichen Arbeitnehmern
- Absicherung der Betroffenen bis zur Altersrente
- Anlaß: Arbeitsplatzverlust durch Betriebsaufgabe, -stillegung, -teilstillegung, Extensivierung etc.

**Alternativen zum Ausgleichsgeld**

- Anpassungshilfe (GAK-Maßnahme) als Ergänzung zu den allgemein gewährten Sozialtransfers
- Arbeitslosengeld (nur Arbeitnehmer)
- Arbeitslosenhilfe (nur Arbeitnehmer)

**Vorteile der Alternativen**

- Keine bzw. reduzierte Sonderstellung ldw. Arbeitnehmer bzw. mithelfender Familienangehöriger
- Verminderung des staatlichen Mitteleinsatzes für agrarsoziale Maßnahmen

**Nachteile der Alternativen**

- Die sozialen Probleme bei Arbeitsplatzverlusten nehmen zu
- Ausgleichsgeld verliert die Funktion der Kompensation für umfassende agrarsozialpolitische Maßnahmen, die aufgrund historischer Gegebenheiten auf Familienbetriebe in den alten Bundesländern zugeschnitten sind (politische Logik)

Wäre diese politische Logik weniger stark zum Tragen gekommen, hätte die soziale Flankierung der Umstrukturierung in den neuen Ländern auch auf einem niedrigeren Niveau, z. B. durch die ausschließliche Gewährung in der GAK vorgesehener Anpassungshilfen für ältere landwirtschaftliche Arbeitnehmer und hauptberufliche Familienangehörige, erfolgen können. Dadurch wäre die Sonderbehandlung dieses Personenkreises vermieden und der staatliche Mitteleinsatz für agrarsoziale Maßnahmen vermindert worden. Eine Verschärfung der sozialen Probleme bei Arbeitsplatzverlusten von älteren landwirtschaftlichen Arbeitnehmern und hauptberuflichen Familienangehörigen hätte dabei allerdings in Kauf genommen werden müssen. Ebenso hätte sich der Abbau von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen vor allem in den neuen Ländern vermutlich etwas stärker verzögert, weil den Betriebsleitern die Entlassung von Arbeitnehmern unter dem Hinweis auf die Möglichkeit des Bezugs auf Ausgleichsgeld sicherlich leichter gefallen ist. Inwieweit sich durch die Gewährung von Ausgleichsgeld die betriebswirtschaftliche Effizienz des Faktoreinsatzes in diesen Unternehmen verbessert hat, muß hier unbeantwortet bleiben.

## 6 Zusammenfassung

Mit dem Einführungsreferat wird das Ziel verfolgt, die nachfolgend diskutierten Lehren aus dem FELEG für eine etwaige Neukonzeption nicht zu stark an der Konzeption der ausgelaufenen Maßnahmen auszurichten, sondern die vorgestellten alternativen Instrumente ebenfalls in die Diskussion einzubeziehen. Insbesondere ist zu klären, ob eine Neukonzeption des FELEG primär einen Beitrag zur Verbesserung der Agrarstrukturen oder zur Verminderung sozialer Härten älterer Landwirte leisten soll. Für die Auswahl der im Referat vorgestellten Instrumente haben pragmatische Gründe, wie z. B. die politische Durchsetzbarkeit, eine entscheidende Rolle gespielt. Deshalb wurden vor allem bereits einmal oder gegenwärtig noch eingesetzte Instrumente und deren mögliche Änderungen im Hinblick auf mehr Zielgenauigkeit und effizienteren Mitteleinsatz als beim FELEG diskutiert.

Auf andere umfassende Vorschläge - z. B. das von HAGEDORN und KLARE (1986) entwickelte Instrument einer Neuen Landabgaberechte als Beispiel einer vornehmlich in den alten Ländern zukunftsorientierten Agrarstrukturpolitik - wurde lediglich hingewiesen, weil sich hierfür keine politische Legitimation herstellen ließ. Gleichwohl gilt nach wie vor folgender dort aufgestellter Grundgedanke: Entscheidungen für oder gegen eine Betriebsauflösung im Generationswechsel muß auf den Lebensabschnitt des Bewirtschafterehepaares abgestimmt werden, währenddessen sich die Familie mit dieser Frage gewöhnlich befaßt (ebenda, S. 180). In der bei PAR vorgesehenen Zeitspanne vom 55. bis 65. Lebensjahr ist diese Entscheidung gewöhnlich schon gefallen. Bei einer Neukonzeption von PAR ist deshalb zu überlegen, inwieweit politisch legitimierbare Anreize zur frühzeitigen Konfrontation mit der Betriebsauflösung verstärkt werden können (ebenda, S. 85ff.). Die Gewährung einer finanziell besser auszustattenden Umstellungshilfe wäre sicherlich ein Schritt in diese Richtung.

## Literatur

BML: Konzept für ein künftiges Quotenübertragungssystem, Stand 29.06.1999, nicht veröffentlichtes Papier (4 S.). Bonn.

HAGEDORN, K.: Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft. - Beiträge zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht, Bd. 1. Berlin.

HAGEDORN, K. und KLARE, K.: Neue Landabgaberechte. - Angewandte Wissenschaft, H. 329. Münster-Hiltrup 1986.

KÖHNE, M. und WESCHE, R.: Landwirtschaftliche Steuerlehre. - 3. Auflage. Stuttgart 1995.

SCHMITT, G.: Ist die Förderung einer vorzeitigen Betriebsaufgabe im Rahmen der Agrarsozialpolitik wirtschaftlich zweckmäßig? - Agra-Europe 33/95, Sonderbeilage, S. 1-10.

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden: Fachserie 3 (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), Reihe 2.4 (Kaufwerte für landwirtschaftlichen Grundbesitz). Stuttgart, mehrere Jge.

Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Agrarpolitik und Agrarstruktur. Angewandte Wissenschaft, H. 433. Münster-Hiltrup 1994.

# **Zusammenfassung der Diskussion**

## **Ziele einer Neuregelung**

Peter Mehl

Die überwiegende Mehrzahl der anwesenden Experten ließ eine klare Präferenz für eine FELEG-Nachfolgeregelung erkennen, so daß Einvernehmen erzielt wurde, die Realisierung einer solchen Nachfolgeregelung für die Diskussion als gegeben anzunehmen und in der Folge zunächst über deren Ziele zu diskutieren.

Anknüpfend an den Vortrag von Herrn MÖLLER, der eine Festlegung auf die unterschiedlichen Regelungen Vorruhestand und Betriebsaufgaberegelung vermied, bzw. nicht erkennen ließ, ob er den Akzent auf ein stärker strukturpolitisch orientierte Maßnahme (strikt gefaßte Abgabevorgaben; keine Einkommensanrechnung) oder auf eine stärker sozialpolitisch ausgerichtete Maßnahme (Bedürftigkeitsprüfung) legen wolle, wurde die Frage gestellt, wie die Gewichtung einer solchen Maßnahme aus der Sicht der anwesenden Experten/innen aussehen solle.

Erwartungsgemäß waren die Meinungen, welche Zielrichtung vordringlich verwirklicht werden sollte, uneinheitlich. Teilweise wurde für eine Anschlußmaßnahme unter sozialpolitischen Vorzeichen und unter Einbeziehung der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer plädiert, was auch die Anpassungshilfe im Rahmen der GAK obsolet mache. Ohne eine Neuauflage, so wurde argumentiert, fehle eine praktikable Lösungsmöglichkeit für die Problemfälle, die nicht mehr das Leistungsvermögen aufbringen, um ihren Beruf weiter fortsetzen zu können, und dann mangels einer sozialen Abfederung bis zum 65. Lebensjahr weiterwirtschaften müssen; dies gelte auch für Arbeitnehmer, da adäquate Mittel für Sozialpläne oder gesetzliche Vorgaben i.d.R aufgrund der Kleinstrukturierung nicht vorhanden seien. Teilweise wurde dafür plädiert, den anspruchsberechtigten Personenkreis zu erweitern, etwa jüngere berufsunfähige Landwirte einzubeziehen; vereinzelt wurde ebenso angeregt, auch eine Hofabgabe innerhalb der Familie im Sinne einer echten Vorruhestandsregelung bei reduzierter Leistung zu ermöglichen. In der überwiegenden Mehrzahl waren sich die Anwesenden jedoch einig, Betriebsleiter mit Hofnachfolgern auch weiterhin von der Teilnahme auszuschließen und mit hin die strukturpolitische Ausrichtung nicht aufzugeben.

Trotz der allgemein anerkannten schwierigen Situation verschiedener Gruppen von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft wurde von verschiedener Seite angemerkt, daß eine rein sozialpolitische Ausrichtung eines neuen FELEG, angesichts der gegenwärtigen Diskussionen im Bereich der allgemeinen Sozialpolitik, kaum Aussichten habe, die notwendige gesellschaftliche und politische Akzeptanz zu finden.

Frau JOHANNES stellte fest, daß kein echter Zielkonflikt existiere: Beide Ziele würden sich gut miteinander verbinden lassen, je nachdem, welches der Ziele man in den Vordergrund stelle, würde man



zumindest das andere Ziel mit erreichen. Die Zielgruppe der über 55jährigen Landwirte ohne Hofnachfolger, dies würden auch die Ergebnisse des Agrarberichts zeigen, wirtschaftete nicht selten in ineffektiven Strukturen; insofern könne und solle hier eine Verbindung hergestellt werden, um eine Strukturbereinigung in den Regionen herbeizuführen mit dem Ziel, effektiv und wirtschaftlich positive Betriebsgrößen hervorzubringen. Einige Experten äußerten die Ansicht, daß Akzeptanz für die Forderungen nach einem neuen FELEG nur dann zu erwarten sei, wenn deutlich gemacht würde, daß in die Zukunft investiert würde, mit dem Ziel die strukturelle Entwicklung der Landwirtschaft zu fördern, auch, um mittel- bis langfristig den Bedarf an öffentlichen Mitteln für die Landwirtschaft zu senken. Relativierend wurde dabei von Herrn SPITLBAUER darauf hingewiesen, daß ein neues FELEG dann in der Konkurrenz mit anderen strukturpolitischen Instrumenten um knapper werdende Mittel bestehen müsse. Herr SCHMID von der bayerischen Landesanstalt für Betriebswirtschaft argumentierte, daß auch für den Fall, daß die strukturpolitischen Maßnahmen in den Vordergrund gestellt werden, die soziale Komponente bereits mit erfüllt werde, sofern das Programm entsprechend ausgerichtet sei. Strukturpolitik würde bedeuten, daß man Betriebe aus der Produktion rauslocken müsse; daher wären die zu leistenden Zahlungen deutlich höher, als wenn man am Bedarf an der Untergrenze so zu sagen hängenbliebe. Insofern wäre aus bayerischer Sicht ein allein und primär strukturpolitisch ausgerichtetes neues FELEG zu teuer, insbesondere, wenn es zu Lasten anderer investiver Programm ginge. Im Moment sei die soziale Komponente zu betonen und das vorrangige Ziel müsse es sein, die bedürftigen Betriebe abzufangen. Von anderer Seite wurde eine mögliche Befristung der Maßnahme sowie eine eventuelle Erhöhung des Zugangsalters auf 58 Jahre als Möglichkeit in die Diskussion eingebracht, um etwaigen finanzpolitischen Restriktionen Rechnung zu tragen, ohne das Vorhaben einer neuen Regelung völlig aufgeben zu müssen.

Die Frage, auf welcher Ebene eine neue Maßnahme anzusiedeln wäre, blieb offen. Denkbar seien ein reines Bundesprogramm, eine Maßnahme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, sowie ein reines Länderprogramm.

Frau GALLASCH als Vertreterin des Sächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten merkte an, daß aus Sicht ihres Hauses sicher zu stellen sei, daß ein FELEG II auch weiterhin in den neuen Bundesländern greife. Dazu sei etwa als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Beihilfen auch die Anwendung neuer landwirtschaftlicher Produktionsmethoden bzw. Verfahren anzuerkennen, oder auch die teilweise Aufgabe eines landwirtschaftlichen Betriebes, damit auch die Arbeitnehmer in den neuen Bundesländern in den Genuß dieses Ausgleichsgeldes kommen könnten.

Der Vertreter der IG Bauen-Agrar-Umwelt bezeichnete das Ausgleichsgeld als wichtiges Instrument, um die Auswirkungen einer von anderen Personen (Betriebsleiter, Agrarpolitik) abhängigen Entscheidung für die Arbeitnehmer zu mildern. Zu diesem Instrument gebe es keine reale Alternative. Allerdings sollten einfachere und transparentere Vorschriften geschaffen werden.

# Zusammenfassung der Diskussion

## Ausgestaltung einer 'neuen Produktionsaufgaberente'

Peter Mehl

Die Regelungen des FELEG bildeten das Referenzsystem für die Diskussion der Ausgestaltung einer etwaigen Nachfolgeregelung. Die Zusammenfassung der Diskussion ist in die Bereiche ‚einzubeziehender Personenkreis‘, ‚Leistungsvoraussetzungen‘, sowie ‚Leistungen und Einkommensanrechnung‘ untergliedert. Der Bereich Leistungsvoraussetzungen bei der PAR wird durch einen Beitrag von Jürgen Schwickert eingeleitet.

### 1 Einzubeziehender Personenkreis

Die Expertinnen und Experten waren sich überwiegend darin einig, die Zielgruppe einer neuen PAR entsprechend der Regelung beim FELEG zu gestalten, insbesondere auch weiterhin eine Abgabe an den Hofnachfolger nicht zu gestatten. Angeregt wurde, den Bezieherkreis auf bestimmte Betriebsformen zu begrenzen, wobei explizit Milchviehbetriebe genannt wurden, sowie die Einbeziehung berufsunfähiger Landwirte unabhängig vom Lebensalter.

Eine sektorale Begrenzung (z.B. auf Milchviehbetriebe) wurde überwiegend abgelehnt, da auch andere Betriebsformen, beispielsweise Veredelungsbetriebe, sich erheblichen wirtschaftlichen Problemen gegenübersehen und daher keine Begründung für eine unterschiedliche Behandlung zu erkennen sei.

Die Diskussion um die Einbeziehung berufsunfähiger Landwirte ohne Altersbegrenzung verlief kontroverser: Gegen eine Einbeziehung wurde angeführt, es sei verwunderlich, an eine Leistungsberechtigung anknüpfen zu wollen, über deren Abschaffung unter der alten Regierung in der letzten Legislaturperiode parteienübergreifender Konsens bestanden habe. Eine Abschaffung im Rentenversicherungssystem und eine gleichzeitige Wiedereinführung im landwirtschaftlichen Sozialversicherungssystem sei sehr schwer durchzuhalten. Zugunsten einer solchen Regelung wurde argumentiert, daß mit Ausnahme der EU-Rente im landwirtschaftlichen Sozialversicherungssystem keine Ausweichmöglichkeit vorhanden sei. Es sei daher wünschenswert und notwendig, eine solche Möglichkeit der Absicherung bei gesundheitlicher Einschränkung vor Vollendung eines bestimmten Lebensalters im Rahmen einer FELEG-Nachfolgeregelung zu schaffen. Die geringe Inanspruchnahme der Regelung des FELEG, eine PAR bei Vorliegen von Berufsunfähigkeit bereits mit 53 Jahren beziehen zu können, könne aufgrund der schwierigeren wirtschaftlichen Situation nicht als Beleg gegen die Notwendigkeit einer solchen Regelung angeführt werden.

## 2 Probleme bei der Umsetzung der Produktionsaufgaberente

Jürgen Schwickert\*

### 2.1 Betriebsverkleinerungen

Im Rahmen des § 1 Abs. 1 Nr.4 FELEG wurde zwecks Feststellung des Überschreitens der gesetzlichen Höchstgrenze der Wirtschaftswert der größten bewirtschafteten Fläche dem Wirtschaftswert der zum Zeitpunkt der Betriebseinstellung vorhandenen Fläche gegenübergestellt. Die Ermittlung der in Betracht kommenden Flächen war insbesondere bei Pachtlandflächen schwierig, da die Pachtverhältnisse in den meisten Fällen auf mündlicher Vereinbarung basieren und die Landwirte ihr Pachtland „nicht so genau nehmen“. Zwecks Vermeidung von sogenannten Mitnahmeeffekten dürfte eine vergleichbare Regelung in einem „FELEG II“ unerlässlich sein. Es dürfte jedoch sinnvoll sein, bei einer solchen Vorschrift sich lediglich auf solche Flächen zu beziehen, die sich im Eigentum des Antragstellers befinden. Ebenfalls zu überlegen wäre eine Erhöhung der damals geltenden 10 %-Grenze.

### 2.2 Nichtbeanstandungsnachweis

Nach § 3 Abs. 2 Nr.3 FELEG war bei Pachtverträgen ein Nichtbeanstandungsnachweis gemäß § 4 Landpachtverkehrsgesetz einzuholen, ohne Rücksicht darauf, daß bei Landpachtverträgen unter 1,00 ha keine Anzeigepflicht besteht. Zukünftig sollte der Nichtbeanstandungsnachweis an die Anzeigepflicht gekoppelt werden.

### 2.3 Pachtlandrückgabe

Nach § 3 Abs. 3 FELEG fingierte eine Pachtlandrückgabe als strukturverbessernde Abgabe, wenn der Eigentümer einer FELEG-Maßnahme schriftlich widersprochen hatte. In der Praxis hat sich gezeigt, daß Sinn und Zweck einer solchen „Unterschrift“ von den beteiligten Personen nicht verstanden wurde. In einigen Fällen hatte der Eigentümer mit der Landwirtschaft überhaupt nichts zu tun (z.B. durch Erbfall). In anderen Fällen war der Eigentümer gar nicht zu ermitteln oder hatte seinen Wohnsitz im Ausland. Problematisch waren auch die Sachverhalte, in denen die Flächen einer Eigentümergemeinschaft gehörten. Auch führten Streitigkeiten zwischen Verpächter und Pächter zu einem Fehlen der Unterschrift. Da das Fehlen der Unterschrift zu einer Ablehnung des Leistungsanspruchs geführt hat, sollte die Regelung des „schriftlichen Widerspruchs“ abgeschafft werden. Ein dem ALG nachgebildeter Abgabennachweis („einfache Pachtlandbescheinigung“) dürfte ausreichend sein, zumal nach der Pachtlandrückgabe in den meisten Fällen sowieso keine strukturverbessernde Abgabe stattgefunden hat.

---

\* Jürgen Schwickert, Rheinische Landwirtschaftliche Alterskasse, Merowingerstr. 33, 40225 Düsseldorf.

## **2.4 Unterverpachtung und notarielle Übertragung während der strukturverbessernden Abgabe**

Wurden landwirtschaftliche Flächen langfristig strukturverbessernd verpachtet, war eine Unterverpachtung mit Zustimmung des Eigentümers auch dann möglich, wenn sie nicht strukturverbessernd war. Schädlich war lediglich die unmittelbare Weitergabe oder die Weitergabe im Rahmen der Verwandtenausschlußklausel.

Ebenfalls unschädlich war die not. Übertragung von Flächen unter der Voraussetzung, daß das bestehende Pachtverhältnis mit dem neuen Eigentümer, ggf auch Kinder des PAR-Berechtigten, fortgesetzt wurde. In vielen Fällen wurde dann nach kurzer Zeit der Pachtvertrag zwischen den neuen Vertragspartnern aufgelöst, was für den PAR-Berechtigten ohne Konsequenzen blieb. In beiden Fällen wurde die Zielsetzung des FELEG nicht erreicht, und der Nachweis von sogenannten Umgehungsgeschäften war in allen Fällen erfolglos.

Durch entsprechende gesetzliche Formulierungen wäre eine zielorientierte Verwendung der Flächen gegeben.

## **2.5 Abgabe an Mitunternehmer**

Eine strukturverbessernde Abgabe lag gemäß § 3 Abs. 2 Nr.4 FELEG dann nicht vor, wenn das Unternehmen oder Teile davon an einen oder mehrere Mitunternehmer abgegeben wurde. Problematisch waren die Fälle, in denen z.B. A. und B. eine landwirtschaftliche GbR bildeten, die aufgelöst wurde, und im Anschluß daran (kurzer zeitlicher Abstand) verpachtete A. seine Flächen an den (ehemaligen) Mitunternehmer B.. In diesen Fallgestaltungen hat keine strukturverbessernde Maßnahme, sondern lediglich eine Änderung der Bewirtschaftungsform stattgefunden. Der Nachweis eines Umgehungsgeschäftes blieb erfolglos.

Im übrigen beschränkte sich die Vorschrift ausschließlich auf Mitunternehmer. Personenhandelsellschaften oder juristische Personen blieben außen vor.

Klarstellende gesetzliche Vorschriften dürften die Manipulationsmöglichkeit reduzieren.

## **2.6 Marktproduktion**

In § 4 FELEG wurden land- und forstwirtschaftliche Produkte in die Marktproduktion mit einbezogen. Die Ruhestandsregelung des § 7 Abs. 1 FELEG nimmt jedoch lediglich auf landwirtschaftliche Erzeugnisse Bezug.

Eine Gleichschaltung der gesetzlichen Regelungen erscheint sinnvoll.

In § 4 FELEG, § 7 Abs. 1 FELEG und in § 7 Abs. 2 Nr. 1a und b FELEG sollten auch – klarstellend – die Ehegatten mit in die Regelung einbezogen werden.

## 2.7 Ruhestandsregelung

In § 7 Abs. 1 Satz 4 FELEG wurden bei Wiedergewährung der Produktionsaufgaberente nach Beendigung des Ruhestandes die aufgrund der vorzeitig beendeten Verträge zurückgelegte Zeit auf die Mindestabgabedauer und die Zeit der bisherigen Stilllegung auf die Mindeststilllegungsdauer angerechnet. Eine gegenseitige Anrechnung der Einstellungsarten dürfte sinnvoll sein.

Bei vorzeitiger Beendigung von Verträgen oder der Stilllegung ruht der Anspruch der Produktionsaufgaberente mit Beginn des dritten auf die Beendigung der Verträge oder der Stilllegung folgenden Monats an. Diese Regelung findet auch in den Fällen Anwendung, in denen eine erneute FELEG-Maßnahme gar nicht mehr möglich ist (z.B. bei einer nicht strukturverbessernden Übertragung). In diesen Fällen sollte anstelle eines Ruhens- ein Wegfalltatbestand vorliegen.

Gemäß § 7 Abs. 3 FELEG ist der Leistungsempfänger bei Vollendung des 65. Lebensjahres zwar verpflichtet, das landwirtschaftliche Unternehmen nach dem ALG abzugeben, um die Altersrente zu erhalten. Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung der formgerechten Abgabe gibt es nicht. So entstehen Fallgestaltungen (PAR bei Scheidungen mit Versorgungsausgleich, PAR-Bewilligungen für verheiratete Berechtigte ab 01.07.1995), in denen der Berechtigte über das 65. Lebensjahr eine PAR aus Bundesmitteln erhält, die höher ist als die Altersrente, die ihm ab Vollendung des 65. Lebensjahres bei formgerechter Betriebsabgabe zu zahlen wäre. Die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten ist daher sinnvoll. Ebenso sollte klar geregelt werden, daß bei der Gewährung der Altersrente nach dem ALG die PAR wegfällt.

## 3 Leistungsvoraussetzung

Die Vertreterinnen aus dem Bereich der sozio-ökonomischen Beratung schlossen sich dem Votum an, die Vorgabe, eine vorangehenden Betriebsreduzierung nur zu gestatten, wenn diese weniger als 10 % des betrieblichen Wirtschaftswerts ausmacht, generell aufzuheben bzw. zumindest den Spielraum erheblich zu erweitern; gerade in den letzten Jahren sei es für rückzugswillige Betriebe kennzeichnend gewesen, daß diese ihren Betrieb verkleinert hätten. Zumindest solle diese vorangehende Betriebsverkleinerung auf die Konstellationen beschränkt werden, die in der Einflußsphäre des Landwirtes liegen. Angeregt wurde weiterhin, die Rückbehaltsregelung großzügiger zu fassen. Herr LEHLE erläuterte, die Vorgaben des FELEG seien aufgrund der Erfahrungen mit der Landabgaberente eng gefaßt worden, damit Mißbrauch ausgeschlossen und die strukturpolitischen Zielsetzungen erreicht werden könnten.

## 4 Leistungen

Aus der Sicht der Mehrzahl der Vertreter der LSV sollte sich die Höhe der Leistung weiterhin an der Beitragszahlung in der AdL und an den ALG-Berechnungsgrundsätzen orientieren. Auf die Ein-

führung eines flächenabhängigen „Flächenzuschlages“ sollte allerdings verzichtet werden, da diese bei der erstmaligen Feststellung und bei der Bestandsverwaltung sehr verwaltungsaufwendig ist. Herr LEHLE und Herr MÖLLER stellten übereinstimmend fest, die Leistungshöhe sei bisher völlig unumstritten gewesen und werde offensichtlich akzeptiert. Die Abschmelzung im Rahmen der Alterssicherung der Landwirte wäre aufgrund des Verheiratetenzuschlags nicht so gravierend wie in der ADL.

Herr SCHWICKERT schlug vor, als Anreiz für die Inanspruchnahme der Leistung sollte der Leistungsbetrag höher ausfallen als die vergleichbare Leistung aus der AdL und verwies in diesem Zusammenhang auf die früheren Regelungen bei der Landabgaberente. Frau HÜTTNER-ANTON argumentierte, wenn man die strukturpolitische Ausrichtung einer derartigen Leistung stärker in den Vordergrund stellen wolle, dann müsse man sich fragen, ob es noch gerechtfertigt sei, die Rentenhöhe an die Anwartschaft in der Alterssicherung der Landwirte anzuknüpfen oder ob man dann nicht einen einheitlichen Betrag, unabhängig von der Dauer der Beitragszahlung, leisten müßte. Sie regte an, über die Förderung einer möglichst frühzeitigen Betriebseinstellung zu diskutieren, die etwa so ausgestaltet werden könnte, daß die Leistung um so höher ausfällt, je früher der Landwirt eine Strukturverbesserungsleistung erbringt.

Herr SCHMID zeigte sich mit der bisherigen Regelung einverstanden unter der Voraussetzung einer Änderung der Einkommensanrechnung.

## **5 Anrechnung von Einkommen**

Herr SCHWICKERT argumentierte, die Einkommensanrechnung solle dem ALG-Hinterbliebenenrecht angeglichen werden, um die Vorschriften innerhalb der LSV transparenter zu machen. Bisher seien die Freibeträge trotz fast gleicher Höhe in unterschiedlichen Rechtsvorschriften geregelt. Sinnvoll wäre eine gesetzliche Grundlage, die zwecks Ermittlung des anzurechnenden Einkommens, hier insbesondere des Arbeitseinkommens, eine direkte Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden möglich mache. Eine Adaption der Regelungen aus dem Beitragszuschuß nach dem ALG sei nach den gemachten Erfahrungen nicht ratsam. Auch die von Herrn FORSTNER angesprochene Einbeziehung von Vermögenswerten in die Einkommensanrechnung sei nur dann möglich, wenn dies in direkter Zusammenarbeit (siehe oben) mit den Finanzbehörden geschehe, da ansonsten seitens der LAK eine Prüfung erforderlich wäre, die über den ALG-Bereich zu weit hinausgehend und sehr aufwendig ist. Außerdem sei der Teilsicherungscharakter der Maßnahme zu beachten. Während im FELEG-Bereich bei der Einkommensanrechnung das „Bruttoprinzip“ Anwendung findet, erfolgt die Anrechnung bei den Hinterbliebenenleistungen nach einem pauschalisierten „Nettoprinzip“. Weiterhin werde im FELEG sowohl das Einkommen des Berechtigten als auch das Einkommen des Ehegatten berücksichtigt. Bei der Festsetzung der Höhe der PAR werde aber nur ein starrer Freibetrag zugrunde gelegt. Daher solle überlegt werden, ob bei verheirateten Berechtigten nicht ein „doppelter Freibetrag“

eingeführt wird und noch ggf im Haushalt lebende waisenrentenberechtigte Kinder eine Erhöhung des Freibetrages bewirken sollten.

In der Diskussion wurde weiter ausgeführt, aus strukturpolitischer Perspektive sollte erwogen werden, eine Anrechnungsregelung ganz abzuschaffen. Auf alle Fälle sollte versucht werden, eine gewisse Vereinheitlichung mit den Regelungen des ALG zu erreichen, was bedeuten würde, die Summe aller positiven Einkünfte zur Grundlage zu machen in Anlehnung an den Beitragszuschuß im ALG. Dagegen wurde geltend gemacht, daß so die strukturpolitisch orientierte Zielrichtung einer Neuregelung aufgegeben würde, weil eine solche Regelung bedeuten würde, die Gruppe der gut-situierten Landwirte auszuschließen. Gegen die ebenfalls vorgeschlagene Anlehnung der Höhe des Freibetrages an den Bereich der Hinterbliebenenrenten wurden systematische Einwände erhoben.

# **Zusammenfassung der Diskussion**

## **Ausgestaltung eines „neuen Ausgleichsgeldes“**

Peter Mehl

Die Regelungen des FELEG bildeten das Referenzsystem für die Diskussion der Ausgestaltung einer etwaigen Nachfolgeregelung. Die Darstellung ist in die Bereiche ‚einzubeziehender Personenkreis‘, ‚Leistungsvoraussetzungen‘, sowie ‚Leistungen‘ untergliedert.

### **1 Anspruchsberechtigter Personenkreis**

Es wurde dafür plädiert, den Personenkreis an der Regelung des FELEG zu orientieren, wobei eingeräumt wurde, daß auch im Rahmen der neuen EU-Verordnung mit einer Kofinanzierung für Arbeitnehmer aus Betrieben in der Form juristischer Personen nicht gerechnet werden könne. Von Herrn GRUMBACH wurde angeregt die Anspruchsvoraussetzungen zu erweitern; er schlug vor, Arbeitskräfteabbau aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen, die in dem Unternehmen stattfinden, auch zu den bisher geltenden Anspruchsvoraussetzung hinzuzufügen. Mehrere Teilnehmer wandten ein, es handle sich hierbei um einen ganz normalen wirtschaftlicher Prozeß, dem i.d.R. nicht im Rahmen einer Strukturmaßnahme begegnet werden müsse. Herr SPAHN schlug vor, die 53er-Regelung entsprechend dem Vorschlag für einen neue PAR auch für erwerbsunfähige Arbeitnehmer fallen zu lassen.

Herr MEHL wandte ein, daß es angesichts der finanzpolitischen Rahmenbedingungen nicht zweckmäßig sei, über eine Erweiterung der Anspruchsvoraussetzung im Vergleich zur Regelung des FELEG zu diskutieren. Es scheine ihm zeitgemäßer zu sein, sich über ein etwas kostengünstigeres FELEG-Programm, Teil Ausgleichsgeld, Gedanken zu machen. Herr SPAHN zeigte sich verwundert, daß die Frage der Kosten „ausgerechnet bei Arbeitnehmern“ gestellt werde. Frau HÜTTNER-ANTON betonte die Notwendigkeit, künftige Maßnahmen aufgrund der sehr kleinen finanziellen Spielräume auf einen Personenkreis zu begrenzen, der durch agrarpolitische Maßnahmen besonders betroffen sei. Sie verwies in diesem Zusammenhang auf die gegenwärtig noch bestehende Absicherung landwirtschaftlicher Arbeitnehmer im Fall der Berufsunfähigkeit in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die bei einem landwirtschaftlichen Unternehmer nicht bestehe.

Herr KLARE stellte die Frage nach Vorausschätzungen der Inanspruchnahme, vorausgesetzt die Anspruchsvoraussetzungen für Ausgleichsgeld würden wiederum in unveränderter Form eingeführt. Die daraufhin von den Experten/innen angegebenen Schätzzahlen wichen erheblich voneinander ab. Dabei überwog die Meinung, daß eine künftige Inanspruchnahme deutlich hinter den Fallzahlen beim FELEG zurückbleiben dürfte. Bislang habe die konjunkturelle Flächenstilllegung den Schwerpunkt der Bewilligungen gebildet. Der nun im Rahmen der Agenda 2000 festgelegte Regelsatz für



die obligatorische Stilllegung in Höhe von 10 % lasse keinen Raum für eine vergleichbare Resonanz auf das Angebot eines neuen Ausgleichsgeldes wie beim FELEG. Dem eigentlichen Problem, die aus der Preisminderung im Rahmen der Agenda 2000 resultierende Notwendigkeit, die Produktion rentabler zu gestalten und über neue Technik Arbeitskräfte abzubauen, könne auf diese Weise nicht begegnet werden.

## **2 Leistungsvoraussetzungen**

Der Vertreter der LAK Berlin äußerte den Wunsch an den Gesetzgeber, daß in einem neuen FELEG zentrale Dinge auch explizit im Gesetz geregelt werden sollten; er verwies in diesem Zusammenhang auf die seiner Ansicht nach unzureichende Klarstellung der zeitlichen Kausalität, die zu erheblichen Problemen und Reibungsverlusten geführt hätten. Wünschenswert wäre aus seiner Sicht weiterhin die Einführung einer widerlegbaren Vermutung, daß umgekehrt der Arbeitgeber oder der ehemalige Arbeitgeber sozusagen den Beweis führen müßte, daß eine Entlassung aufgrund von Flächenstilllegungen vorgenommen wurde. Dieser vorgeschlagenen Umkehr der Beweislast wurde mit dem Argument widersprochen, sie widerspreche sozialrechtlichen Grundsätzen. Herr Dr. STARKE führte aus, er stimme Herrn KOHLMEIER insofern zu, als es sinnvoll wäre, in eine Neuregelung zum Ausgleichsgeld gewisse Regelungen in das Gesetz aufzunehmen, die die Frage der zeitlichen Kausalität präziser faßten. Dabei biete sich auch eine Regelung an, die einerseits eine Beweiserleichterung vorsehe, wenn die Entlassung im zeitlichen unmittelbar Zusammenhang mit der Stilllegung oder auch Extensivierung erfolge und andererseits nur dann eine Umkehrung der Beweislast festlege, wenn bestimmte Gesichtspunkte dagegen sprächen.

## **3 Leistungen**

Im Bereich der Leistungen wurde die am Vortag für das Ausgleichsgeld geäußerte Bezeichnung ‚Arbeitslosengeld de luxe‘ kontrovers diskutiert und überwiegend als unzutreffend eingestuft. Von den Vertretern aus den Landesministerien der neuen Länder wurde berichtet, die Höhe der Leistungen und die Dauer der Zahlung bis zum Bezug einer Altersrente sei allgemein sehr positiv bewertet worden. Vorschläge für Änderungen in Leistungshöhe, Leistungsdauer oder bei den Vorgaben des FELEG zur Anrechnung von Erwerbs- oder Erwerbsersatzeinkommen wurden nicht gemacht.



## Workshop: Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?

### Ort

Vortragssaal A12  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

### Datum

28./29.04.1999

### *1. Tag (28.04.1999): Rückblick (13.00 – 19.00 Uhr)*

#### **I. Begrüßung (13.00 - 13.15 Uhr)**

- ◆ Prof. Dr. Isermeyer, Präsident der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
- ◆ MR Lehle, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), Bonn
- ◆ Vorstellungsrunde der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

#### **II. Einführung (13.15 - 13.45 Uhr)**

- ◆ Einführung: Die Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit 1989-1996 (Herr Mehl, FAL)
- ◆ Fragestellungen und Ablauf des Workshops (Herr Mehl, FAL)

#### **III. Inanspruchnahme der Produktionsaufgaberente (13.45 - 15.15 Uhr)**

Einführung und Moderation: Herr Giese, Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen (GLA)

- ◆ Aus der Sicht der sozio-ökonomischen Beratung:
  - Frau Johannes, Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein
  - Frau Lock, Landwirtschaftskammer Rheinland
  - Herr Schmid, Bayerische Landesanstalt für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur
- ◆ Aus der Sicht der Landwirtschaftlichen Alterskassen (LAK):
  - Herr Schellmann, LAK Unterfranken
  - Herr Taeger, LAK Hannover
  - Herr Schwickert, Rheinische LAK

**Kaffeepause: 15.15 - 15.45 Uhr**

#### **IV. Wirkungen der Produktionsaufgaberente (15.45 - 17.15 Uhr)**

Einführung und Moderation: Herr Klare, FAL

- ◆ Aus Sicht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten:
  - Herr Lehle, BML

- ◆ Aus der Sicht Bayerns:
  - Herr Spitzbauer, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- ◆ Aus der Sicht Niedersachsens:
  - Herr Dr. Köbcke, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

**Pause: 17.15 - 17.30 Uhr**

## **V. Inanspruchnahme und Wirkungen beim Ausgleichsgeld (17.30 - 19.00 Uhr)**

Einführung und Moderation: Herr Dr. Starke, BML

- ◆ Aus der Sicht der LAK:
  - Herr Kohlmeier, LAK Berlin
- ◆ Aus der Sicht der sozio-ökonomischen Beratung:
  - Frau Menzel, LMS Landwirtschaftsberatung, Bad Doberan
- ◆ Aus der Sicht Mecklenburg-Vorpommerns:
  - Herr Grumbach, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- ◆ Aus der Sicht Sachsens:
  - Frau Gallasch, Sächsisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

**Anschließend: Gemeinsames Abendessen in BS**

---

## *2. Tag (29.04.1999): Ausblick (8.15 - 13.00 Uhr)*

---

## **VI. Künftige EU-Kofinanzierung (8.15 - 9.00 Uhr)**

Moderation: Herr Giese, GLA

Einführung: Frau Hüttner-Anton, BML

## **VII. Lehren aus dem FELEG für eine etwaige Neukonzipierung? (9.00 - 12.30 Uhr; Kaffeepause: 10.15 - 10.45 Uhr)**

Einführung und Moderation: Herr Klare, FAL / Herr Mehl, FAL

- ◆ Aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes:
  - Herr Möller, Niedersächsisches Landvolk, Hannover
- ◆ Aus der Sicht der Gewerkschaft:
  - Herr Spahn, IG Bauen - Agrar - Umwelt
- ◆ Änderungsvorschläge (offene Diskussion)
- ◆ Alternative Instrumente (Herr Klare, FAL)

## **VIII. Fazit (12.30 - 13.00 Uhr)**

**Anschließend: Gelegenheit zum gemeinsamen Mittagessen in der FAL-Kantine**

---



## Workshop: Neue Produktionsaufgaberente? Neues Ausgleichsgeld?

### Ort

Vortragssaal A12  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

### Datum

28./29.04.1999

---

### *Teilnehmerinnen und Teilnehmer*

---

#### **Bundesregierung:**

MR Klaus LEHLE

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Postfach 14 02 70, 53107 Bonn

Tel.: 0228 / 529-3875, Fax: -4432, E-Mail: klaus.lehle@bml.bund.de

ORR Dr. Georg STARKE

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Postfach 14 02 70, 53107 Bonn

Tel.: 0228 / 529-4458, Fax: -4432, E-Mail: georg.starke@bml.bund.de

OAR'in Susanne HÜTTNER-ANTON

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Postfach 14 02 70, 53107 Bonn

Tel.: 0228 / 529-3731, Fax: -4432, E-Mail: susanne.huettner-anton@bml.bund.de

RD Christian WIRTH

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Postfach 500, 53107 Bonn

Tel.: 0228 / 527-2440, E-Mail: ch.wirth@bma.bund400.de.

---

#### **Bundesländer:**

MR Anton SPITLBAUER

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Ludwigstr. 2, 80539 München

Tel.: 089 / 2182-2227, Fax: -2688

Frau MR'in van der BEEK

Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft

des Landes Nordrhein-Westfalen;

Schwannstr. 30

Tel.: 0211/ 4566-233; Fax: -456

Herr GRUMBACH

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Mecklenburg-Vorpommern  
Paulshöher Weg 1, 19061 Schwerin  
Tel.: 0385 / 588-6320, Fax: -6024

Christine GALLASCH

Sächsisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten  
Albertstr. 10, 01097 Dresden  
Tel.: 0351 / 564-6613, Fax: -6808

---

### **LSV-Träger:**

Helmut GIESE

Gesamtverband der Landwirtschaftlichen Alterskassen  
Weißensteinstr. 70, 34131 Kassel  
Tel.: 0561 / 9359-135, Fax: -149

Reinald TAEGER

Hannoversche Landwirtschaftliche Alterskasse  
Im Haspelfelde 24, 30173 Hannover  
Tel.: 0511 / 8073-105, Fax: -590

Steffen KOHLMEIER

Landwirtschaftliche Alterskasse Berlin  
Mahlsdoerferstr. 618, 15366 Hönow  
Tel.: 070 / 99230-0

Jürgen SCHWICKERT

Rheinische Landwirtschaftliche Alterskasse  
Merowingerstr. 103/105, 40225 Düsseldorf  
Tel.: 0211 / 3387-1

Johann SCHELLMANN

Landwirtschaftliche Alterskasse Unterfranken (Würzburg)  
Friedrich-Ebert-Ring 33; 97072 Würzburg  
Tel.: 0931 / 8004-173, -221

---

### **Vertreter aus der sozio-ökonomischen Beratung:**

Martina JOHANNES

Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein  
Holstenstraße 106-108, 24103 Kiel  
Tel.: 0431 / 9797-302, Fax: -140, E-Mail: m.johannes@lksh.netzservice.de

Susanne LOCK

Landwirtschaftskammer Rheinland  
Endenicher Allee 60, 53115 Bonn  
Tel.: 0228 / 703-1390, Fax: 0228 / 704498

---

Konrad SCHMID  
Bayerische Landesanstalt für Betriebswirtschaft  
Infanteriestraße 1, 80797 München  
Tel.: 089 / 1213-1444

Monika MENZL  
LMS Landwirtschaftsberatung  
Neue Reihe 48, 18209 Bad Doberan  
Tel.: 038203/57740

---

### **Verbände:**

Heinz MÖLLER  
Landesverband des Niedersächsischen Landvolk  
Warmbüchen 3, 30159 Hannover  
Tel.: 0511 / 36704 42

Arnd SPAHN  
IG Bauen – Agrar – Umwelt  
Olaf-Palmestr. 19, 60439 Frankfurt  
Tel.: 069 / 95737-671, Fax: -169

---

### **Wissenschaft:**

Dipl.-Ing. agr. Klaus KLARE  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 / 596-715, Fax: -322, E-Mail: klaus.klare@fal.de

Dipl.-Ing. agr. Bernhard FORSTNER  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 / 596-796, Fax: -322, E-Mail: bernhard.forstner@fal.de

Dr. Peter MEHL  
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft  
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig  
Tel.: 0531 / 596-709, Fax: -322, E-Mail: peter.mehl@fal.de

VERORDNUNG (EG) Nr. 1257/1999 DES RATES

vom 17. Mai 1999

über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen  
Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw.

Aufhebung bestimmter Verordnungen

L 160/80 26.6.1999 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften DE

(Auszug)

KAPITEL IV

VORRUHESTAND

Artikel 10

(1) Die Vorruhestandsbeihilfen dienen folgenden

Zielen:

- Sicherung eines Einkommens für ältere Landwirte, die die Landwirtschaft einstellen wollen;
- Förderung der Ablösung dieser älteren Landwirte durch Landwirte, die erforderlichenfalls die Wirtschaftlichkeit der weiterbestehenden Betriebe verbessern können;
- Umwidmung landwirtschaftlicher Flächen für eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung, wo die landwirtschaftliche Nutzung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht mehr in zufriedenstellender Weise möglich ist.

(2) Die Vorruhestandsbeihilfen können Maßnahmen zur Sicherstellung eines Einkommens für landwirtschaftliche Arbeitnehmer einschließen.

Artikel 11

(1) Die Person, die einen landwirtschaftlichen Betrieb abgibt, muß

den jegliche landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit endgültig einstellen; sie kann jedoch den nicht erwerbsmäßig den weiter Landwirtschaft betreiben und die Gebäude nutzen,

den zum Zeitpunkt der Übergabe das 55. Lebensjahr vollendet haben, darf aber das normale Ruhestandsalter noch nicht erreicht haben und muß

den in den letzten zehn Jahren vor der Übergabe des Betriebs Landwirtschaft betrieben haben.

(2) Der landwirtschaftliche Übernehmer eines Betriebs muß

Die Leitung des Betriebs des Abgebenden oder ganz oder teilweise die freiwerdenden Flächen übernehmen. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs des Übernehmers muß sich innerhalb einer bestimmten Frist und nach bestimmten Bedingungen verbessern, die je nach Region und Produktionsart insbesondere in bezug auf die berufliche Qualifikation des Übernehmers, die Fläche und das Arbeitsvolumen oder das Einkommen festzulegen sind,

über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen und

sich verpflichten, mindestens fünf Jahre lang in dem Betrieb Landwirtschaft zu betreiben.

(3) Ein landwirtschaftlicher Arbeitnehmer eines Betriebs muß

jegliche landwirtschaftliche Tätigkeit endgültig einstellen,

das 55. Lebensjahr vollendet haben, darf aber das normale Ruhestandsalter noch nicht erreicht haben,

in den vorangegangenen fünf Jahren mindestens die Hälfte seiner Arbeitszeit als mitarbeitender Familienangehöriger oder landwirtschaftlicher Arbeitnehmer der Landwirtschaft gewidmet haben,

in den letzten vier Jahren vor Beginn des Vorruhestands des Abgebenden während eines Zeitraums, der mindestens zwei Jahren Vollarbeitszeit entspricht, in dessen Betrieb beschäftigt gewesen sein,

sozialversichert sein.

(4) Ein nichtlandwirtschaftlicher Übernehmer ist jede Person oder Einrichtung, die freiwerdende Flächen übernimmt, um sie für nichtlandwirtschaftliche Zwecke wie die Forstwirtschaft oder die Schaffung von Naturschutzgebieten so zu nutzen, daß die Quali-



tät der Umwelt und des ländlichen Lebensraums erhalten bleibt bzw. verbessert wird.

(5) Die Bedingungen dieses Artikels gelten für den gesamten Zeitraum, in dem der Abgebende eine Vorruhestandsbeihilfe erhält.

#### Artikel 12

(1) Die für eine Gemeinschaftsbeihilfe in Betracht kommenden Höchstbeträge sind im Anhang festgesetzt.

(2) Die Vorruhestandsbeihilfe kann für eine Dauer von höchstens 15 Jahren im Fall des Abgebenden bzw. zehn Jahren im Fall des Arbeitnehmers gewährt werden. Sie darf im Fall des Abgebenden nicht über die Vollendung des 75. Lebensjahres und im Fall des Arbeitnehmers nicht über das normale Rentenalter hinaus gewährt werden.

Wird dem Abgebenden eine normale Rente von dem betreffenden Mitgliedstaat gezahlt, so wird die Vorruhestandsbeihilfe unter Berücksichtigung des Betrags der Rente des Mitgliedstaats als Zusatzrente gewährt.

## TABELLE MIT DEN BETRÄGEN

Artikel Gegenstand EUR

8 Absatz 2 Niederlassungsbeihilfe 25 000

12 Absatz 1 Vorruhestand 15 000 (\*) Pro Abgebendem und Jahr

150 000 Gesamtbetrag pro Abgebendem

3 500 Pro Arbeitnehmer und Jahr

35 000 Gesamtbetrag pro Arbeitnehmer

15 Absatz 3 Mindestbetrag der Ausgleichszulage

25 (\*\*) Pro ha landwirtschaftlich genutzter Flächen

Höchstbetrag der Ausgleichszulage

200 Pro ha landwirtschaftlich genutzter Flächen

16 Höchstbetrag der Zahlung 200 Pro ha

24 Absatz 2 Einjährige Kulturen 600 Pro ha

mehrfährige Sonderkulturen 900 Pro ha

Sonstige Flächennutzung 450 Pro ha

31 Absatz 4 Jährlicher Höchstbetrag zum Ausgleich von Einkommensverlusten

durch Aufforstung

€ für Landwirte oder deren Vereinigungen

725 Pro ha

€ für sonstige Personen des Privatrechts

185 Pro ha

32 Absatz 2 Mindestbetrag der Zahlung 40 Pro ha

Höchstbetrag der Zahlung 120 Pro ha

(\*) Vorbehaltlich des maximalen Gesamtbetrags je Abgebenden können die maximalen jährlichen Zahlungen bis auf den doppelten Betrag angehoben werden, wobei der wirtschaftlichen Struktur der Betriebe in den Gebieten und dem Ziel der beschleunigten Anpassung der Agrarstrukturen Rechnung zu tragen ist.

(\*\*) Dieser Betrag kann gekürzt werden, um der besonderen geographischen Lage oder wirtschaftlichen Struktur der Betriebe in bestimmten Gebieten Rechnung zu tragen und um eine Überkompensation gemäß Artikel 15 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich zu vermeiden.