



Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft



Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft

1/2013

Hofabgabe

Impressum

Herausgeber

Sozialversicherung für Landwirtschaft,
Forsten und Gartenbau

Weißensteinstraße 70-72

34131 Kassel

Telefon: 0561 9359-106

Telefax: 0561 9359-244

Internet: www.svlfg.de

Verantwortlich/Redaktion

Dr. Erich Koch

Druck

Hans Meister KG, Druck- und Verlagshaus,
Werner-Heisenberg-Straße 7, 34123 Kassel

Verlagspostamt Kassel

Die mit Namen gekennzeichneten Beiträge geben die Auffassung der Verfasser wieder. Der Nachdruck ist nur mit Einwilligung des Herausgebers gestattet. Für unverlangte Manuskripte und Besprechungs-exemplare wird keine Gewähr übernommen.

Inhalt 1/2013

FACHBEITRÄGE

Dr. rer. soc. Peter Mehl	
Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel. Zentrale Ergebnisse der Untersuchung und Schlussfolgerungen	5
Bernhard Schmidt, Ellen Sunder, Eva Fleuth, Silvia Liebscher	
Hofabgabeverpflichtung auf dem Prüfstand Konsequenzen aus dem Gutachten des Thünen-Instituts zur agrarstrukturellen Wirkung der Hofabgabeverpflichtung	46
Eckhart Stüwe	
Die Kompetenzabgrenzung zwischen Geschäftsführung und Vorstand in der neuen Sozialversicherung für Land- wirtschaft, Forsten und Gartenbau	92

Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel. Zentrale Ergebnisse der Untersuchung und Schlussfolgerungen

1 Einleitung

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung ist die politische Kontroverse um das Hofabgabepflichtverhältnis in der Alterssicherung der Landwirte (AdL) als Voraussetzung für den Rentenbezug (vgl. z. B. DBV, 2010; BMELV, 2012; Landtag von Nordrhein-Westfalen, 2012). Diese Auseinandersetzung wird nicht selten mit Argumenten geführt, die nicht oder nur schwach empirisch abgesichert sind (vgl. z. B. Goeser et al, 2011). Dies liegt am Stand der Forschung zu diesem Thema und einer unzureichenden Datengrundlage, aber auch daran, dass die Hofabgabe in der Landwirtschaft von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst wird, was es erschwert, den Einfluss der Hofabgabeklausel (HAK) zu identifizieren. Mit der hier in Auszügen vorgestellten, im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) erstellten Untersuchung¹ wurde versucht, die empirischen Grundlagen für die weitere Diskussion dieses kontroversen Themas zu verbessern. Entsprechend dem Untersuchungsauftrag standen dabei die agrarstrukturellen Wirkungen der HAK sowie eine Abschätzung der Folgen einer etwaigen Abschaffung dieser Leistungsvoraussetzung für den Rentenbezug in der AdL im Mittelpunkt.

Als agrarstrukturpolitische Argumente für die HAK werden

- zum einen die positive Beeinflussung der Altersstruktur der Betriebsleiter in Richtung auf deren Verjüngung, welcher positive Einflüsse auf die betrieblichen Entwicklungschancen zugesprochen werden, identifiziert;
- zum anderen die Verbesserung der Betriebsstruktur durch größere Entwicklungschancen für Wachstumsbetriebe genannt. Letztere könnten ihren Aufstockungsbedarf aus den freiwerdenden Nutzflächen auslaufender Betriebe früher befriedigen als dies ohne Abgabepflichtverhältnis möglich wäre (vgl. z. B. Blum, 2007; BMELV, 2012).

Umgekehrt werden von den Befürwortern der Regelung negative Konsequenzen in gegenläufiger Richtung bei einer Abschaffung des Hofabgabepflicht-

1 Vgl. die Langfassung der Studie: MEHL (2012).

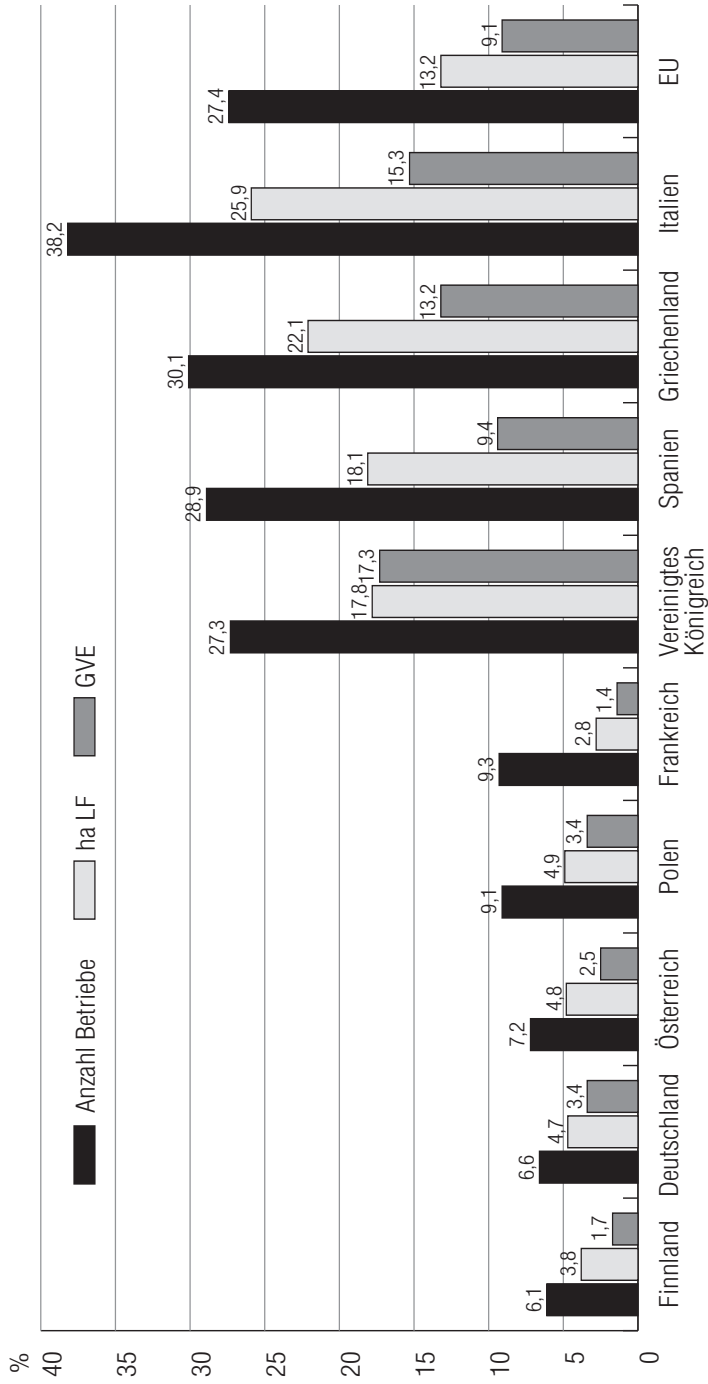
fordernisses (Überalterung der Betriebsleiterstruktur; Verhinderung oder Verlangsamung des Strukturwandels) erwartet.

Als Beleg für die günstige Beeinflussung der Altersstruktur der Betriebsleiter in der deutschen Landwirtschaft durch die Hofabgabeklausel wird deren günstige Position im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union angeführt, die in Abschnitt 2 untersucht wird. Die Frage, ob und inwieweit die Entwicklungschancen von Zukunftsbetrieben durch die HAK positiv beeinflusst werden, untersuchen die Abschnitte 3 und 5, die Frage nach den möglichen Konsequenzen einer Abschaffung der HAK wird in den Abschnitten 4 und 6 thematisiert. In Abschnitt 7 wird ein Fazit im Hinblick auf die agrarstrukturellen Wirkungen der HAK gezogen. Anschließend wird der Blick in Abschnitt 8 auf die Frage erweitert, welche Konsequenzen das Hofabgabebefordernis auf andere, mit der AdL verfolgte Zielsetzungen hat. Auf dieser Grundlage werden abschließend in Abschnitt 9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert.

2 Vergleich der Altersstruktur landwirtschaftlicher Betriebsinhaber in der EU

In Abschnitt 2 wird durch einen Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) untersucht, ob sich Anhaltspunkte für eine günstige Beeinflussung der Altersstruktur der Betriebsleiter in der deutschen Landwirtschaft durch die HAK finden lassen. Der Vergleich der Altersstruktur der landwirtschaftlichen Unternehmer in der EU zeigt, dass die EU-Länder mit agrarsozialen Sondersicherungssystemen (ENASP-Länder; ENASP = European Network of Agricultural Social Protection Systems) Finnland, Frankreich, Deutschland, Österreich und Polen mit der Ausnahme Griechenland den geringsten Anteil älterer Betriebsinhaber an allen Betriebsinhabern in der Landwirtschaft aufweisen. Deutschland hat in Bezug auf die Anzahl der Betriebsleiter ab 65 Jahren mit 6,6 % den zweitgeringsten Anteil und liegt in Bezug auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche mit 4,7 % lediglich hinter Frankreich und Finnland und knapp vor Polen und Österreich. Der Durchschnitt aller EU-Mitgliedstaaten beträgt 27,4 % bei der Anzahl und 13,2 % bei der landwirtschaftlich genutzten Fläche (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteile von Betriebsinhabern ab 65 Jahre an der Anzahl, der landwirtschaftlich genutzten Flächen (in ha LF) und am Tierbestand (in GVE) in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Eurostat-Daten. Einheitliche Erfassungsgrenze von 2ha.

Bei den Anteilen jüngerer Betriebsinhaber unter 35 Jahren an der Anzahl der Betriebe liegen die ENASP-Länder ebenfalls vorne, wobei Deutschland (7,9 %) hier nur knapp über dem EU-Durchschnitt (7,6 %) liegt und bezogen auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche (D: 6,8 %) sogar unter dem EU-Durchschnitt (8,7 %).

Der Vergleich der agrarsozialen Sondersysteme in der EU zeigt, dass Deutschland und Frankreich (vgl. ausführlich zum französischen System: Mehl, 2011b) die Aufgabe der Unternehmertätigkeit für den Rentenbezug voraussetzen, Österreich und Finnland dagegen nicht. Polen setzt für die Grundrente keine Abgabe voraus, die Zusatzrente wird dagegen bei Weiterbewirtschaftung gekürzt oder ganz gestrichen. Insgesamt bestehen in Deutschland die rigidesten Vorgaben. Trotz der im Vergleich zu Deutschland recht ähnlichen gesetzlichen Vorgaben belassen die französischen Regelungen den Landwirten dort größere Handlungsspielräume. Diese bestehen in der häufig genutzten Möglichkeit der Ehegattenabgabe, bei der es, anders als in Deutschland, keine Ruhestandsregelung der Rente beim früheren Betriebsinhaber gibt, wenn der Ehegatte die Regelaltersgrenze erreicht und nicht abgeben will (DRES, 2010). Weiterhin können die französischen Altenteiler über deutlich größere Rückbehaltflächen als ihre deutschen Kollegen verfügen. In Polen wird lediglich die Zusatzrente bei Nichtabgabe des Betriebes einbehalten, die Regelaltersrente aber ausbezahlt.

Die Frage, ob die vorliegenden Ergebnisse nun die Sichtweise unterstützen, dass die insgesamt günstige Altersstruktur der Betriebsinhaber in der deutschen Landwirtschaft maßgeblich auf das Hofabgabepflichterfordernis in der landwirtschaftlichen Alterssicherung zurückgeführt werden könne, ist nicht eindeutig zu beantworten. Bei einem Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich auf der einen Seite und dem Vereinigten Königreich, Spanien und Italien auf der anderen Seite, ist eine solche Auffassung zweifellos naheliegend. Die Beispiele Polen, Finnland und Österreich und der niedrige Anteil älterer Betriebsinhaber bzw. der hohe Anteil jüngerer Betriebsinhaber in diesen Ländern zeigen jedoch, dass eine günstige Altersstruktur der Betriebsinhaber in der Landwirtschaft auch ohne rigides Hofabgabepflichterfordernis erreicht werden kann. Da das Beispiel Österreich, in der kontroversen Diskussion eine prominente Rolle spielt, wird hierauf im Folgenden noch etwas genauer eingegangen. In Österreich bestand eine Abgabepflichtung als Voraussetzung für den Bezug einer Alterspension bis 1999 und wurde dann abgeschafft.

Bezogen auf Österreich ist unstrittig, dass die Abschaffung der Hofabgabepflichtung dort keine der für Deutschland erwarteten oder befürchteten Entwicklungen ausgelöst hat: Weder ist eine Überalterung der Betriebslei-

ter eingetreten, noch werden Schwierigkeiten auf dem Bodenmarkt oder ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft von österreichischen Experten als Folge dieser Maßnahme gesehen. Auch das Argument, die österreichischen Erfahrungen könnten wegen der grundlegend unterschiedlichen Agrarstrukturen nicht auf Deutschland übertragen werden, kann im Hinblick auf durchaus vorhandene Parallelen der Agrarstruktur zumindest in Teilen Deutschlands nicht bestätigt werden.

Allerdings bestehen trotz vieler Parallelen zwischen der deutschen landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV) und der österreichischen Sozialversicherung der Bauern (SVB; vgl. zum Vergleich der Systeme ausführlich: Mehl, 2005; 2011a) auch große Unterschiede bei der Sicherungskonzeption und den Abgabeanreizen. Diese führen dazu, dass sich die Rahmenbedingungen für das Ab- und Übergabeverhalten der Landwirte in Österreich deutlich von denen für deutsche Landwirte unterscheiden. Im Vergleich der unterschiedlichen rentenrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und Österreich zeigt sich, dass die österreichischen Konditionen eine frühzeitige Abgabe des Betriebes noch vor Erreichen des Regelrentenalters sehr attraktiv machen.

In wesentlichem Unterschied zur deutschen Praxis ist in Österreich die Erwerbsminderungsrente, bei der ein Hofabgabeberefordernis besteht, bei männlichen landwirtschaftlichen Unternehmern der Regelrentenfall. Diese übergeben dann ihre Betriebe entweder an ihre – zumeist jüngeren – Ehegatten oder, falls ein Hofnachfolger bereitsteht, an diesen und arbeiten neben dem Bezug ihrer Erwerbsminderungsrente weiter im Betrieb mit. Gerade bei Ehegattenabgaben ist dabei nach Ansicht der Experten davon auszugehen, dass sich trotz Erwerbsminderungsrente an den realen Verhältnissen nur wenig ändert. Maßgeblich für diese Praxis sind zum einen eine sehr viel geringere Anforderungsschwelle einer Erwerbsminderungsrente als im deutschen Agrarsozialrecht und die attraktive Leistungshöhe.

Tabelle 1 belegt die erheblichen Unterschiede zwischen Deutschland und Österreich bei der Verteilung der beiden Rentenarten. Während sich in Österreich die Anzahl der neuen Erwerbsminderungsrenten mit 2.825 nur leicht über den Neuzugängen bei den Altersrenten mit 2.791 bewegt, standen in Deutschland 2010 12.086 neuen Altersrenten (82 %) lediglich 2.586 neue Erwerbsminderungsrenten (18 %) gegenüber. Diese Unterschiede spiegeln sich auch im Ausgabevolumen von SVB und LSV für die jeweiligen Rentenarten: Das Ausgabevolumen von Alterspensionen (748 Millionen) und Pensionen bei verminderter Erwerbsfähigkeit (553 Millionen) in der SVB in Österreich differiert sehr viel weniger als die vergleichbaren Werte in der landwirtschaftlichen Alterssicherung in Deutschland. Dort wurden 2010 ins-

gesamt 1,7 Milliarden Euro für Altersrenten und lediglich 293 Millionen Euro für Erwerbsminderungsrenten aufgewendet. Während also in Deutschland die Altersrenten 85 % und die Erwerbsminderungsrenten 15 % des Ausgabenvolumens für Leistungen erfordern, werden in Österreich für Altersrenten 58 % und für Erwerbsminderungsrenten 42 % des Ausgabenvolumens aufgewendet.

Tabelle 1: Anzahl und Ausgaben bei Regelaltersrenten und Erwerbsminderungsrenten in der lw. Alterssicherung in Deutschland und Österreich (2010)

	Zugangsrenten 2010 (Mio. Euro)				Ausgabenvolumen (Mio. Euro)			
	SVB		LSV		SVB		LSV	
Altersrenten	2.791	50 %	12.086	82 %	747	58 %	1.713	85 %
Erwerbsminderungsrenten	2.825	50 %	2.586	18 %	533	42 %	293	15 %

Quellen: Jahresbericht der Sozialversicherung der Bauern, Wien 2010. Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der Landwirtschaftlichen Alterskassen, Kassel 2010.

Aus den Erfahrungen in Österreich mit der Abschaffung der Betriebsabgabeverpflichtung Rückschlüsse für die Folgen eines ähnlichen Schrittes in Deutschland abzuleiten, erschien daher nur möglich, wenn in Deutschland ähnlich günstige Bedingungen für Erwerbsminderungsrenten, sowohl bei der Zugangsberechtigung wie auch bei der Rentenhöhe, bestünden. Dies ist aber erkennbar nicht der Fall. Ähnlich den Erfahrungen in Finnland, so scheint auch in Österreich das hohe Niveau der durch die gesetzlichen Einrichtungen außerbetrieblich gewährleisteten Einkommenssicherung im Alter ein wichtiger Faktor für eine frühzeitige Abgabe und eine günstige Altersstruktur der Betriebsinhaber zu sein.

Möglicherweise liegt demnach in der Sicherstellung von Alterseinkünften durch die sozialen Sicherungssysteme in diesen Ländern, also durch Institutionen zur Sicherung von Alterseinkünften außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebes, ein wichtiger, die frühzeitige Betriebsabgabe insgesamt unterstützender Faktor. Das Vereinigte Königreich als Land mit einer eher ungünstigen Altersstruktur, in dem die Alterseinkünfte der Landwirte primär aus dem Betrieb und privater Vorsorge sichergestellt werden, bietet hierzu ein Gegenbeispiel. Das deutsche System nimmt diesbezüglich unter den untersuchten ENASP-Ländern insofern eine Sonderrolle ein, als die AdL lediglich als Teilsicherung konzipiert ist.

3 Abgabeverhalten und Flächenmobilisierung beim AdL-Rentenzugang 2011

In Abschnitt 3 werden die Ergebnisse einer Sondererhebung vorgestellt, bei der das Abgabeverhalten und die Flächenmobilisierung bei Landwirten auf der Grundlage einer Stichprobe von 15 % der Rentenzugänge in der AdL 2011 ausgewertet² werden konnte. Durch die Differenzierung der Rentenzugänge nach Abgabearten konnte analysiert werden, welche der in § 21 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) festgelegten Möglichkeiten dem Hofabgabepflichtigen zu entsprechen, genutzt wurden und wie viel Fläche dabei mobilisiert wurde. Eine solche Differenzierung erscheint wesentlich, weil die verschiedenen, im ALG angebotenen Abgabemöglichkeiten in ihren agrarstrukturellen Wirkungen unterschiedlich zu bewerten sind:

- Agrarstrukturell positiv beurteilt werden Eigentumsübertragungen in- und außerhalb der Familie sowie Verpachtung an Dritte. Bei Eigentumsübertragungen ist im Unterschied zur Verpachtungslösung die volle unternehmerische Handlungsfreiheit für den übernehmenden Landwirt gewährleistet, Verpachtungen an Dritte versetzen Zukunftsbetriebe in den Stand, geplante Wachstumsschritte umzusetzen.

2 Grundlage der Untersuchung von Abgabeverhalten und Flächenmobilisierung im Rahmen des Rentenbezugs in der AdL ist eine von den acht landwirtschaftlichen Alterskassen und der Alterskasse des Gartenbaus durchgeführte Sondererhebung im Umfang von 15 % der Rentenbewilligungen an landwirtschaftliche Unternehmer im Sinne des § 1 Abs. 2 ALG im Jahr 2011. Dabei wurden der Umfang der Flächen des Antragstellers nach Eigentumsflächen/Nießbrauchflächen und die Zupachtflächen, das Geburtsdatum des Antragstellers sowie der Ortsschlüssel des Betriebssitzes ermittelt. Weiterhin wurde erfasst, wie die Abgabe der Eigentumsflächen des Unternehmers oder seines Ehegatten erfolgt. Bei der Abgabe der Eigentumsfläche wurde unterschieden nach: Eigentumsübertragung innerhalb der Familie (Kinder, Enkel, wenn erkennbar, Schwiegerkinder, etwa über gleiche Adresse), Eigentumsübertragung an Familienfremde, Verpachtung an Familienangehörige (nicht an Ehegatten), Verpachtung oder Nutzungsüberlassung an Ehegatten, Verpachtung an Dritte, Abgabe nach § 21 Abs. 8 ALG, Sonstiges (Flächenstilllegung, Erstaufforstung, Ermächtigung nach § 21 Abs. 6 ALG), Mischabgaben (keine der vorgenannten Abgabeformen übersteigt 50 %). Die jeweilige Abgabeform sollte vermerkt werden, wenn mehr als 50 % der Eigentumsflächen auf diese Weise abgegeben wurden. Wenn bei keiner der angegebenen Abgabeformen 50 % erreicht wurde, so war Mischabgabe einzutragen.

- Agrarstrukturell weniger positiv beurteilt werden dagegen die Übergabe an den Ehegatten und die Abgabe nach § 21 Abs. 8. ALG. Bei diesen beiden Abgabearten wird die Problematik gesehen, dass sich an den realen Betriebsleitergegebenheiten nur wenig ändert.
- Bei Verpachtungen in der Familie ist die Beurteilung ambivalent. Auf der einen Seite wird die Übergabe der Betriebsleitereigenschaft in die unternehmerische Verantwortung der nachfolgenden Generation grundsätzlich positiv beurteilt. Auf der anderen Seite führt aber die fehlende Verfügbarkeit über das Eigentum und die insofern eingeschränkte unternehmerische Handlungsfreiheit einer Verpachtungslösung dazu, dass diese im Vergleich zu einer eigentumsrechtlichen Übergabe weniger positiv beurteilt wird. So können z.B. größere Investitionen in neue Anlagen oder eine völlige Neuausrichtung des Betriebes nicht ohne die Zustimmung des Eigentümers und früheren Betriebsleiters durchgeführt werden, weil ansonsten keine Möglichkeit bestehen dürfte, an die notwendigen Finanzmittel zu kommen.

Insgesamt konnten 1.166 Rentenzugänge des Jahres 2011 auf ihr Abgabeverhalten hin untersucht werden, wobei 25.987 ha LF Eigentumsflächen mobilisiert wurden. Unter der Annahme, die in der Stichprobe erfassten Fälle seien repräsentativ für die Gesamtheit der AdL-Rentenzugänge im Jahr 2011, wäre mit dem Rentenzugang 2011 eine Eigentumsfläche von insgesamt 172.106 ha LF oder 2,6 % der in der Bundesrepublik Deutschland landwirtschaftlich genutzten Eigentumsfläche mobilisiert worden. Ausgehend von den in der Stichprobe erfassten Pachtflächen wären hochgerechnet 113.598 ha LF oder 1,1 % der gepachteten LF mobilisiert worden. Aufgrund der Rückgabe von Pachtflächen bereits im Vorfeld der Rentenantragstellung dürften die durch die HAK mobilisierten Flächen in der Stichprobe aber nur teilweise erfasst worden sein. Welche Abgabeoption bei den Eigentumsflächen der Stichprobenbetriebe genutzt wurde, ist in Tabelle 2 aufgelistet.

Tabelle 2: Genutzte Abgabeoptionen bei Eigentumsflächen des Rentenzugangs 2011 in der Alterssicherung der Landwirte (Anzahl der Betriebe und Umfang der mobilisierten Fläche in %)

LAK	SHH	NB	NRW	HRS	FOB	NOS	BW	GB	MOD	Insgesamt
Anzahl Abgaben	59	219	138	143	204	159	127	79	38	1.166
Anzahl der Abgabearten in %										
Verpachtung an Dritte	27	41	33	31	32	26	37	4	13	31
Verpachtung innerhalb der Familie (nicht an Ehegatte)	29	24	31	29	23	20	27	18	13	24
Eigentumsübertragung innerhalb der Familie	25	19	18	13	34	43	19	29	26	25
Betrieb hatte keine Eigentumsflächen	2	4	9	6	2	3	8	11	24	6
Eigentumsübertragung an Familienfremde	7	8	3	6	1	4	2	13	8	5
Abgabe nach § 21, 8	3	0	3	6	1	0	1	4	11	2
Verpachtung oder Nutzungsüberlassung an Ehegatten	3	4	2	8	4	4	6	3	5	4
Sonstiges (21,6; Erstaufforstung, Stilllegung)	0	1	1	1	1	1	1	19	0	2
Mischabgaben	3	0	0	1	1	0	1	0	0	1
Umfang Eigentumsfläche (ha)	2.528	6.510	2.485	2.534	4.839	3.423	2.195	171	1.304	25.987

Fortsetzung der Tabelle auf der folgenden Seite

LAK	SHH	NB	NRW	HRS	FOB	NOS	BW	GB	MOD	Insgesamt
ha Eigentumsfläche in %										
Eigentumsübertragung innerhalb der Familie	39	32	29	17	45	56	34	44	49	38
Verpachtung innerhalb der Familie (nicht an Ehegatte)	22	23	35	34	18	24	29	17	12	24
Verpachtung an Dritte	19	30	28	22	28	16	28	3	3	24
Eigentumsübertragung an Familienfremde	12	7	4	6	0	2	1	12	35	6
Verpachtung oder Nutzungsüberlassung an Ehegatten	2	7	1	12	5	2	7	8	1	5
Abgabe nach § 21, 8	6	0	2	9	2	0	0	7	0	2
Sonstiges (21,6; Erstaufforstung, Stilllegung)	0	2	0	0	0	0	0	9	0	1
Mischabgaben	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0

Quelle: Eigene Analyse, basierend auf eine Sondererhebung der landwirtschaftlichen Alterskasse zur Unternehmensabgabe nach § 21 ALG von 15 % der im Jahr 2011 bewilligten Fälle für landwirtschaftliche Unternehmer nach § 2, Abs. 2 ALG für die Leistungsarten Altersgeld, vorzeitiges Altersgeld und volle Erwerbsminderungsrente, Juni/Juli 2012

Abkürzungen: Schleswig-Holstein und Hamburg (SHH), Niedersachsen-Bremen (NB), Nordrhein-Westfalen (NRW), Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (HRS), Franken und Oberbayern (FOB), Niederbayern/Oberpfalz und Schwaben (NOS), Baden-Württemberg (BW), Gartenbau (GB), Mittel- und Ostdeutschland (MOD)

Bezogen auf die Anzahl der Fälle war Verpachtung an Dritte mit 31 % die am häufigsten genutzte Abgabeart, gefolgt von Eigentumsübertragungen in der Familie (25 %) und Verpachtungen innerhalb der Familie (24 %). In Bezug auf die mobilisierte Fläche in ha LF waren dagegen Eigentumsübertragungen in der Familie mit 38 % am wichtigsten, gefolgt von Verpachtungen an Dritte und Verpachtungen innerhalb der Familie mit jeweils 24 %. Diese drei genannten Abgabeoptionen nehmen zusammen genommen mit 80 % der Anzahl der Fälle und 86 % der mobilisierten Fläche eine dominierende Stellung unter den Abgabearten ein. Dabei zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den landwirtschaftlichen Altersklassen (LAKen).

Für die hier interessierenden Zusammenhänge erscheint besonders wichtig, dass die agrarstrukturell positiv bewerteten Abgabeformen wie Eigentumsübertragungen (in der Familie und an Dritte) und Verpachtungen an Dritte mit zusammengekommen 61 % der Abgabefälle bzw. 68 % der mobilisierten Eigentumsfläche einen hohen Anteil an den im Zuge der Rentenbeantragung genutzten Abgabeformen aufweisen. Demgegenüber sind die agrarstrukturell weniger positiv bewerteten Möglichkeiten der Abgabe an den Ehegatten und der Abgabe nach § 21 Abs. 8 ALG mit 6 % der Fälle und 7 % der Fläche sehr viel weniger wichtig. Auch die ambivalent betrachtete Abgabeform Verpachtung in der Familie erweist sich mit 24 % der Betriebe und landwirtschaftlich genutzten Fläche als weit weniger dominant, als die Einschätzungen der Experten erwarten ließen.

Tabelle 3 zeigt, wie viel Eigentumsfläche bezogen auf jeden Abgabefall mobilisiert wurde und differenziert dies nach Abgabearten. Aus Unterschieden zwischen den Abgabearten lassen sich möglicherweise Hinweise darauf ableiten, ob es Zusammenhänge zwischen der Größe des abgebenden Betriebes und der präferierten Abgabeart gibt.

Die pro Rentenantrag mobilisierten Flächen unterscheiden sich tatsächlich deutlich voneinander. Besonders stark ist die Differenz der mobilisierten Eigentumsfläche pro Abgabe zwischen den Abgabearten eigentumsrechtliche Übergabe in der Familie und Verpachtung an Dritte. Eigentumsrechtliche Übergabe mobilisieren im Durchschnitt 33,2 ha, in Schleswig-Holstein (SH) 66 ha, in Niederbayern, Oberpfalz, Schwaben (NOS) 28,2 ha. Verpachtung an Dritte mobilisiert im Durchschnitt aller Alterskassen 17,4 ha pro Fall, in SH 30,1 ha, in Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (HRS) 12,4 ha. Den größten relativen Abstand zwischen beiden Abgabearten gibt es in Baden-Württemberg (BW) (30,8 zu 13,2 ha), den kleinsten Abstand in Franken, Oberbayern (FOB) (31,2 ha zu 20,7 ha).

Tabelle 3: Fläche pro Unternehmensabgabe bei den häufigsten Abgabeformen (pro Abgabe in ha)

LAK	SH	NB	NRW	HRS	FOB	NOS	BW	GB	MOD	insgesamt
Eigentumsübertragung innerhalb der Familie	66,0	50,1	29,3	23,6	31,2	28,2	30,8	3,3	64,3	33,2
Verpachtung an Dritte	30,1	21,4	15,7	12,4	20,7	13,0	13,2	1,4	8,8	17,4
Verpachtung innerhalb der Familie (nicht an Ehegatte)	32,7	29,0	20,0	20,5	19,2	25,3	19,0	2,1	30,1	22,1
insgesamt	42,8	29,7	18,0	17,7	23,7	21,5	17,3	2,2	34,3	22,3

Quelle: Eigene Analyse, basierend auf einer Sondererhebung der landwirtschaftlichen Alterskassen zur Unternehmensabgabe nach § 21 ALG von 15 % der im Jahr 2011 bewilligten Fälle für landwirtschaftliche Unternehmer nach § 1 Abs. 2 ALG für die Leistungsarten Altersrente, vorzeitige Altersrente und volle Erwerbsminderungsrente, Juni/Juli 2012.

Die absoluten Unterschiede zwischen den LAKen erklären sich aus den regional unterschiedlichen Betriebsgrößenstrukturen. Die Unterschiede in den einzelnen LAKen zwischen den Abgabearten legen die Vermutung nahe, dass es innerhalb der Regionen für größere Betriebe leichter ist, einen Nachfolger in der Familie zu finden und dass größere Betriebe eher eigentumsrechtlich übergeben werden als kleinere. Bei im Durchschnitt kleineren Betrieben dürfte sich eine Hofnachfolge innerhalb der Familie häufiger als schwierig oder unmöglich erweisen als bei größeren Betrieben, sodass diese Betriebe bei Rentenantritt eher an Dritte verpachtet werden. Am größten ist der Unterschied in den LAKen Niedersachsen, Bremen (NB), BW und SH, am geringsten in den LAKen FOB, HRS und NRW (Nordrhein-Westfalen). Bei der Abgabeoption Verpachtung in der Familie liegt die durchschnittlich mobilisierte Eigentumsfläche nahe beim Gesamtdurchschnitt. Die durchschnittlich mobilisierte Eigentumsfläche pro Abgabe bei Verpachtungen in der Familie ist etwas größer als bei der Abgabeoption Verpachtung an Dritte und um ca. 50 % kleiner als die Abgabeoption Eigentumsübertragung in der Familie.

Im Unterschied zur Abgabe von Eigentumsflächen im Zuge der Rentenbewilligung sind die erhobenen Daten zum Umgang mit Pachtflächen deutlich weniger aussagekräftig, da die Betriebe der Stichprobe in lediglich 50 % der Betriebe Pachtfläche ausweisen. Erklärung für den geringen Anteil von Betrie-

ben mit Pachtflächen könnte sein, dass Betriebe ohne Nachfolger ihre Pachtflächen bereits vor Rentenanspruchstellung an den Verpächter zurückgeben, um vertragliche Fristen einzuhalten und zu verhindern, dass durch Nicht- oder verspätete Abgabe die Rentenzahlung verzögert oder der Antrag abgelehnt werden könnte. Daher dürften die durch die HAK mobilisierten Flächen in der Stichprobe nur teilweise erfasst worden sein.

Insgesamt wird die Aussage, die HAK erbringe positive agrarstrukturelle Effekte, durch die Auswertung der Stichprobe des AdL-Rentenzugangs 2011 unterstützt.

- Bei den Abgabeararten Eigentumsübertragung und Verpachtung an Dritte ist mit Rentenanspruch und Rentenbezug des Altenteilers der Effekt eingetreten, dass wachstumswillige Betriebe die Flächen der abgebenden Landwirte übernehmen konnten.
- In den Fällen der Eigentumsübertragung in der Familie wurde der nachfolgenden Betriebsleitergeneration die volle unternehmerische Verantwortung übertragen.

Ob und inwieweit diese Effekte direkt oder indirekt der Leistungsvoraussetzung Hofabgabe zugeschrieben werden können, oder ob sie möglicherweise auch ohne Hofabgabepflicht, allein aufgrund der dann einsetzenden Rentenzahlung eingetreten wären, kann nicht anhand dieser Zahlen entschieden werden. Erkenntnisse hierzu versprechen die nachfolgenden Abschnitte 4 und 5.

4 Weiterwirtschaftende Landwirte im Rentenalter

In Abschnitt 4 wird versucht, den Kreis der Landwirte, die gegenwärtig nach Erreichen der Regelaltersgrenze unter Verzicht auf Altersrente aus der AdL weiterwirtschaften, genauer zu bestimmen. Grundlage hierfür war eine Sondererhebung der landwirtschaftlichen Alterskassen Niedersachsen-Bremen, Franken und Oberbayern, Niederbayern/Oberpfalz und Schwaben, Baden-Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen. Im Folgenden werden Anzahl, Rentenansprüche, Altersstruktur und Betriebsgrößen dieses Personenkreises genauer umrissen.

Die Sondererhebung ergab, dass in diesen Alterskassen insgesamt 4.561 landwirtschaftliche Unternehmer trotz Erreichen der Regelaltersgrenze weiterwirtschaften. Die genauere Analyse einer Stichprobe von 10 % dieser Fälle zeigte, dass 341 oder knapp drei Viertel der 456 landwirtschaftlichen Unternehmer der Stichprobe die Wartezeit von 180 Beitragsmonaten erfüllen, im Durchschnitt

402 Beitragsmonate aufweisen und damit ohne HAK für 2012 einen monatlichen Rentenanspruch von 434,61 Euro hätten. Von den 301 Ehegatten dieser 456 Landwirte wiesen etwa mehr als die Hälfte wartezeitrelevante Beitragsmonate auf, die sich durchschnittlich auf 381 beliefen. Die Höhe des Anspruchs war aber aufgrund der komplizierten Zusplittungsregelung nicht zu bestimmen. Bei Hochrechnung der Rentenansprüche würden ohne HAK jährlich zusätzliche Rentenaufwendungen in der Höhe von ca. 17,8 Mio. Euro bezogen auf die fünf untersuchten LAKen und in der Höhe von 23,4 Mio. Euro bezogen auf das Bundesgebiet entstehen. Insgesamt erschien die Anzahl der gegenwärtig nach Erreichen der Regelaltersrente unter Verzicht auf Altersrentenbezug aus der AdL weiterwirtschaftenden Landwirte überraschend hoch.

Tabelle 4 gibt die Altersstruktur der Stichprobenlandwirte mit mehr als 180 AdL-Beitragsmonaten wieder. Im Durchschnitt sind diese 70,4 Jahre alt. Etwas mehr als die Hälfte aller Landwirte sind zwischen 65 und 70 Jahre alt, wobei 20 % (11 % NRW; 25 % NB) das 66. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Bei dieser Gruppe dürfte es durchaus noch im Bereich des Möglichen liegen, dass sich die eigentlich intendierte Hofabgabe und der Rentenbezug nur kurze Zeit verzögert haben. Die Gruppe der 66 bis 70-Jährigen ist mit knapp einem Drittel gleich groß wie die Gruppe der 70 bis 75-Jährigen. Die Gruppe der 75 bis 80- und der über 80-Jährigen sind mit 12 % bzw. 4 % deutlich kleiner. Hier zeigt sich, dass mit zunehmendem Lebensalter und vermutlich nachlassender körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit der Betrieb ab- bzw. aufgegeben bzw. unter die Mindestgröße verkleinert wird.

Tabelle 4: Alter der Stichprobenlandwirte mit erfüllter Wartezeit

Alter Betriebsleiter mit Rentenanspruch	BW	FOB	NB	NOS	NRW	Insgesamt
65 bis unter 70	28	35	42	36	44	185
davon bis 66	13	9	19	14	13	68
70 bis unter 75	25	16	26	14	25	106
75 bis unter 80	6	9	7	5	13	40
über 80	1	3	2	1	3	10
Insgesamt	73	72	96	70	98	341
Alter im Durchschnitt	70,7	70,6	70,1	69,9	71,0	70,4

Quelle: Stichprobe von Landwirten der LAKen Baden-Württemberg (BW), Franken und Oberbayern (FOB), Niedersachsen-Bremen (NB), Niederbayern/Oberpfalz und Schwaben (NOS) und Nordrhein-Westfalen (NRW), die das 65. Lebensjahr vollendet haben und ihren Betrieb weiter bewirtschaften. Eigene Auswertung.

Die Größenstruktur der 341 Stichprobenbetriebe, deren Leiter mehr als 180 Beitragsmonate zur AdL aufweisen, ist wie folgt (vgl. Tabelle 5):

- ❑ 15 Landwirte bewirtschaften keine landwirtschaftlichen Flächen. 10 davon sind reine Forstbetriebe (zwischen 96 und 2.000 ha Forstflächen), jeweils ein Unternehmer betreibt Weinbau, Fischwirtschaft und Imkerei, zwei der Landwirte haben Beteiligungen an mehreren landwirtschaftlichen Unternehmen. In der LAK NB haben 5 Landwirte neben ihren Einzelbetrieben noch Beteiligungen an weiteren Betrieben.
- ❑ Die durchschnittlich landwirtschaftlich genutzte Fläche der Stichprobenbetriebe liegt bei 51,9 ha und bewegt sich bezogen auf die untersuchten LAKen zwischen 36 ha (NOS) und 70,8 ha (NB).
- ❑ 12 % der Betriebe bewirtschaften weniger als 10 ha LF, wobei die Anteile dieser Gruppe zwischen 4 % in NRW und 20 % in NOS liegen.
- ❑ 19 % der Betriebe haben eine landwirtschaftlich genutzte Fläche zwischen 10 und 20 ha (16 % NRW, 29 % NOS).
- ❑ Bei 32 % der Betriebe beträgt die LF zwischen 20 und 50 ha (25 % NOS; 41 % FOB) und bei 26 % zwischen 50 und 100 ha (18 % NOS; 33 % NRW).
- ❑ 9 % der Betriebe bewirtschaften mehr als 100 ha LF (6 % FOB; 18 % NB).

Tabelle 5: Betriebsgrößenstruktur der Stichprobenlandwirte

Betriebsgröße (in ha LF)	BW	FOB	NB	NOS	NRW	Insgesamt
0 ha	1	3	4	2	5	15
1 bis unter 10 ha	10	3	4	10	0	27
10 bis unter 20 ha	13	10	10	17	17	67
20 bis unter 50 ha	18	26	21	14	27	106
50 bis unter 100 ha	12	17	19	10	26	84
über 100 ha	6	4	13	4	10	37
Insgesamt	60	63	71	57	85	336
im Durchschnitt	51,1	44,3	70,8	36,0	52,8	51,9
LF insgesamt	3.066,0	2.791,5	5.028,2	2.052,0	4.488,0	17.425,8

Quelle: Stichprobe von Landwirten der LAKen Baden-Württemberg (BW), Franken und Oberbayern (FOB), Niedersachsen-Bremen (NB), Niederbayern/Oberpfalz und Schwaben (NOS) und Nordrhein-Westfalen (NRW), die das 65. Lebensjahr vollendet haben und ihren Betrieb weiter bewirtschaften. Eigene Auswertung.

Insgesamt variieren die Betriebsgrößen der Stichproben erheblich. In der Gesamtzusammensetzung weisen sie aber ein hohes Maß an Übereinstimmung mit der Betriebsgrößenstruktur der Landwirtschaftszählung 2010 (LZ 2010) auf. Es ist keine klare Dominanz etwa besonders kleiner oder besonders großer Betriebe und auch keine bipolare Verteilung zwischen diesen beiden Gruppen zu erkennen. Damit wird auch die gängige Annahme von Experten nicht bestätigt, die angenommen haben, dass diese beiden Gruppen besonders stark vertreten sind. Diese Vermutung der Experten stützt sich auf folgende Überlegungen:

- Unternehmer mit eher kleinen Betrieben könnten überproportional vertreten sein, weil sie weniger leicht einen Nachfolger in der Familie finden, wegen häufiger Befreiungen keine oder nur geringe Ansprüche aus der AdL aufweisen und vom Fortbestand der Beitragspflicht in der LKV weniger stark als größere Betriebe betroffen sind.
- Für einen überproportional großen Anteil von Unternehmern mit besonders großen Betrieben sprechen die geringere Sanktionswirkung der entgangenen AdL-Rente sowie steuerliche Vorteile einer Weiterbewirtschaftung.

Die erfassten und hier erstmalig genauer bestimmten Betriebsleiter wurden durch die Hofabgabeklausel trotz verbreiteter Rentenansprüche nicht von der Weiterbewirtschaftung abgehalten. Für diese Betriebsleiter scheint das Hofabgabebefordernis eine Hürde zu bilden, an der sie scheitern bzw. die sie nicht nehmen wollen. Aus den Zahlen kann zwar nicht abgeleitet werden, wie viele Betriebe vom Hofabgabebefordernis davon abgehalten wurden, es diesen Betriebsleitern gleichzutun und ebenfalls bei Erreichen der Regelaltersgrenze weiter zu wirtschaften. Dass die Anzahl weiterwirtschaftender Betriebsleiter aber ohne HAK höher liegen dürfte, erscheint naheliegend. Es zeigt sich, dass Landwirte in nicht zu vernachlässigender Größenordnung gewillt sind, ihren Betrieb trotz offenkundig daraus erwachsender Nachteile (Verzicht auf AdL-Altersrente; höherer LKV-Beitrag) auch mit Erreichen der Regelaltersgrenze weiter zu bewirtschaften. Aus sozialpolitischer Sicht könnte man argumentieren, dass die Fallzahlen belegen, dass einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Landwirten (und in ca. der Hälfte der Fälle auch den Ehegatten) aus strukturpolitischen Erwägungen heraus eine Altersrente vorenthalten wird, obwohl diese Gruppe im Schnitt 35 Jahre und 7 Monate dafür Beiträge bezahlt hat. Aus finanzpolitischer Sicht erscheint wesentlich, dass sich bei einer Abschaffung des Abgabebefordernisses Mehrkosten für den Bundeshaushalt in einer Größenordnung von ca. 25 Mio. Euro (berechnet wurden 23,4 Mio. Euro) entstehen könnten. Diese Berechnung ist als eine grobe Einschätzung der Größenordnung zu sehen, weil sie auf einer Stichprobe beruht, deren Repräsentativität nicht eingeschätzt werden kann.

5 Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel aus Expertensicht

Abschnitt 5 thematisiert die agrarstrukturellen Wirkungen der Hofabgabeklausel in erster Linie auf der Grundlage einer Befragung von 22 Expertinnen und Experten aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg, die in ihrer beruflichen Praxis mit dem Ab- und Aufgabeverhalten in landwirtschaftlichen Unternehmen, der Alterssicherung der Landwirtschaftlichen Familien sowie Hofübergaben befasst sind. Weiterhin konnten Verantwortliche von Kreisbauernverbänden aus diesen Bundesländern schriftlich befragt werden³. Ausgewertet wurden Aussagen zu folgenden Themenkomplexen: die Bedeutung der Rentenleistung aus der Alterssicherung der Landwirte für die Alterseinkünfte insgesamt, das Übergabealter und der Abgabezeitpunkt, die präferierte Abgabeoption, der Stellenwert der HAK als Entscheidungsfaktor und deren steuernde Wirkung sowie die sogenannten „Scheinabgaben“. Bei der Auswertung der Expertenaussagen und ihrer Gesamtinterpretation war zu berücksichtigen, dass die Aussagen der befragten Experten keineswegs homogen waren und dass sich die Experten häufig nur zu einem Teil der hier ausgewerteten Kategorien geäußert haben.

Anteil AdL-Rente an Alterseinkünften

Die Alterssicherung der Landwirte ist lediglich eine Teilsicherung. Der Anteil der landwirtschaftlichen Altersrente beläuft sich im Durchschnitt auf ein Viertel der Alterseinkünfte, kann aber in kleineren Betrieben ohne Nachfolger, die ihre Alterseinkünfte auf dem Pachtmarkt zu realisieren haben, auch die Hälfte ausmachen. Die Bandbreite zwischen den Betrieben ist sehr groß, die Alterssicherungs-Situation von Zukunftsbetrieben stellt sich im Regelfall deutlich positiver dar als die von auslaufenden Betrieben. Bei Zukunftsbetrieben sind die Zahlungen der landwirtschaftlichen Alterskasse häufig eher „Taschengeld oder Zubrot“. Eine größere finanzielle Abhängigkeit vom Betrieb korrespondiert mit einer geringeren Bereitschaft, den Hof frühzeitig oder mit Erreichen der Regelaltersgrenze abzugeben als bei einer Konstellation, in der anderweitige Alterseinkünfte zur Verfügung stehen. Daher fällt auch die sanktionierende Wirkung der HAK in Abhängigkeit von der Bedeutung der AdL-Rente für die Alterseinkünfte insgesamt unterschiedlich aus: Je größer dieser Anteil ist, umso stärker wird die Hofabgabeklausel als sanktionierend und daher verhaltensrelevant bzw. -steuernd wahrgenommen.

3 Ausgewertet werden konnten die Antworten von 63 Kreisbauernverbänden in Westfalen-Lippe (18), Niedersachsen (10), Bayern (20) und Baden-Württemberg (15).

Eintrittsalter und Abgabealter

Das Eintrittsalter von jungen landwirtschaftlichen Unternehmern und das Übergabealter der ausscheidenden Betriebsleitergeneration sind insofern von Relevanz für die hier interessierenden Zusammenhänge, als vorzeitige, vor Erreichen der Regelaltersgrenze getätigten Abgaben, belegen könnten, dass das Hofabgabeverfordernis als steuerndes Moment des Generationenwechsels nur bedingt greift. Umgekehrt können Übergaben mit Erreichen der Regelaltersgrenze als Beleg für eine Wirksamkeit der Hofabgabeklausel verstanden werden. Unter den Experten dominiert die Einschätzung, dass das Erreichen der Regelaltersgrenze in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle der Übergabezeitpunkt im rentenrechtlichen Sinne ist. Nur wenige Betriebsinhaber scheiden vorzeitig aus und überbrücken dann die Zeit bis zur Rente. Dabei wird zwischen Zukunftsbetrieben auf der einen Seite und auslaufenden Betrieben auf der anderen Seite differenziert. Zukunftsbetriebe (mit Hofnachfolgern) wählen häufig die Variante der gleitenden Übergabe, bei der die Hofnachfolger schrittweise in die unternehmerische Verantwortung mit eingebunden werden; auch, weil die Nachfolger zunehmend auf die Übergabe unternehmerischer Verantwortung drängen. Bei auslaufenden Betrieben ohne Nachfolger in der Familie besteht dagegen die Neigung, den Betrieb solange wie möglich weiter zu bewirtschaften. Auch ökonomische Gründe werden genannt, weil der Zeitraum bis zum Bezug der Altersrente ansonsten nicht überbrückt werden kann. Ein verzögertes Agieren ist auch beim Wechsel vom Haupterwerb in den Nebenerwerb im Zuge des Generationenwechsels häufiger zu beobachten, um erwartete familiäre Konflikte hinauszuschieben. Die Entscheidung über den Übergabezeitpunkt ist nicht allein von betrieblichen Gegebenheiten abhängig, sondern hängt auch stark mit persönlichen Faktoren zusammen.

Wahl der verschiedenen Abgabeoptionen nach § 21 ALG

Ergänzend zur Analyse der Stichprobe des Rentenzugangsjahres 2011 in Abschnitt 3 werden hier die Expertenaussagen bezüglich der Wahl der verschiedenen Abgabeoptionen nach § 21 ALG auf unterschiedliche betriebliche und familiäre Konstellationen hin untersucht. Nahezu übereinstimmend waren alle Experten der Ansicht, dass der überwiegende Teil der Betriebe zunächst verpachtet werde, schätzungsweise zu einem Anteil von 70 %. Das gelte in erster Linie für auslaufende Betriebe, aber auch durchaus übergangsweise für Zukunftsbetriebe. Wenn sich der Nachfolger dann bewährt hat, wird der Betrieb auch eigentumsrechtlich übergeben. Hier zeigte sich ein Unterschied zu den Ergebnissen von Abschnitt 3. Dort waren insgesamt 60 % der Fälle Verpachtungen mit 53 % der Eigentumsfläche. In Zukunftsbetrieben wird die eigentumsrechtliche Hofübergabe eher vorgezogen oder, bei Gemeinschaftsunternehmen, wird dem Abgabeverfordernis über den § 21 Abs. 8 ALG entspro-

chen; auslaufende Betriebe wählen dagegen eher die Verpachtungslösung. Zukunftsbetriebe, in denen sich die Altenteiler trotz sicherer Hofnachfolgeschwertun mit der Hofübergabe, werden zunehmend über Gemeinschaftsunternehmen und § 21 Abs. 8 ALG gelöst. Hierbei bleibt dem jetzigen Betriebsleiter der Unternehmerstatus erhalten und die Nachfolge ist gesichert.

Faktoren für die Abgabe-/Übergabeentscheidung

Die Beantwortung der Frage, welche Rolle das Kriterium HAK bei der Entscheidung für den Übergabezeitpunkt gespielt hat, kann sich neben den o. g. eigenen Erhebungen auf das Ergebnis einer Doktorarbeit stützen, bei der Landwirte in Schleswig-Holstein befragt wurden (Tietje, 2005). Die im Rahmen dieser Untersuchung erfolgte schriftliche Befragung von Landwirten enthielt u.a. die Frage: „Nach welchen Kriterien entscheiden Sie, wann Sie die Bewirtschaftung des Hofes abgeben werden? Bitte bewerten Sie die Kriterien mit Zahlen von 1-5. Eine 1 bedeutet „wichtig“, eine 5 bedeutet „ganz unwichtig.““ Dabei wurde das in Tabelle 6 dargestellte Ergebnis erzielt:

Tabelle 6: Kriterien für den Ruhestandszeitpunkt bei Landwirten in Schleswig-Holstein

Kriterien	% der Antworten						
	ganz wichtig	eher wichtig	wichtig zus.	teils/ teils	eher unwichtig	ganz unwichtig	unwichtig zus.
1 Gesundheit	40,2	29,3	69,5	23,6	4,3	2,6	6,9
2 eigenes Alter	34,2	27,3	61,5	26,7	9,8	2,0	11,8
3 Ende Ausbildung	33,9	23,6	57,5	10,1	9,5	23,0	32,5
4 Alter Hofnachfolger	21,8	31,3	53,1	12,1	12,4	22,4	34,8
5 Regelungen lw. Alterskasse	17,5	19,8	37,3	21,6	18,7	22,4	41,1
6 Familiäre Situation	14,7	24,4	39,1	20,4	12,9	27,6	40,5
7 Förderung	12,1	18,7	30,8	19,8	15,8	33,6	49,4
8 Drängen auf Übergabe	11,8	21,0	32,8	23,3	14,7	29,3	44,0
9 Verlust an Freude	10,3	15,5	25,8	21,0	20,7	32,5	53,2
10 Einkommenssteuer	9,8	15,2	25,0	21,3	23,3	30,5	53,8
11 Schenkungs-/ Erbchaftssteuer	9,5	18,4	27,9	21,8	14,9	35,3	50,2

Quelle: Tietje, 2005, S. 195

Die von Tietje befragten Landwirte in Schleswig-Holstein (n=348) sehen die Regelungen der HAK als Kriterium für den Zeitpunkt der Abgabe der Bewirtschaftung des Hofes mit 37,3 % Nennungen bei „ganz wichtig“ und „eher wichtig“ lediglich in einer mittleren Position. Als wichtiger gelten die Kategorien Gesundheit (69,5 % für ganz wichtig und eher wichtig), eigenes Alter (61,5 %), Ende Ausbildung (57,5 %) und Alter Nachfolger (53,1 %). Beim Ergebnis von Tietje ist allerdings zu berücksichtigen, dass die von ihm befragten Landwirte zu 70 % einen sicheren Hofnachfolger aus der Familie hatten und im Durchschnitt 112,7 ha LF bewirtschafteten. Die Gruppe der von Tietje befragten Landwirte in Schleswig-Holstein unterscheiden sich damit sowohl bei der durchschnittlichen Betriebsgröße wie auch in der Nachfolgesituation erheblich vom Durchschnitt der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland insgesamt.

Die von Tietje (2005) vorgeschlagene Liste von Kriterien für den Ruhestandszeitpunkt aus persönlichen Faktoren (Gesundheit, eigenes Alter, familiäre Situation, Verlust an Freude), Faktoren des Hofnachfolgers (Ende Ausbildung, Alter, Drängen auf Übergabe) sowie institutionelle Rahmenbedingungen (Regelungen landwirtschaftliche Alterskasse, Förderung, Einkommenssteuer) wurde allerdings von nahezu allen befragten Experten als gute und vollständige Liste der wichtigsten Bestimmungsfaktoren eingeschätzt. Sie wurden daher bei den Expertengesprächen als Vorlage mit der Bitte um Kommentierung der Ergebnisse eingesetzt und auch in leicht veränderter Form bei der schriftlichen Befragung der Kreisbauernverbände verwendet.

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Kreisbauernverbände zeigen, dass der HAK sowohl in Niedersachsen wie in Baden-Württemberg eine wichtigere Rolle zugesprochen wird als bei Tietje, 2005 (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Bedeutung persönlicher und familiärer Umstände sowie gesetzlicher Rahmenbedingungen für die Übergabeentscheidung

Inwieweit beeinflussen persönliche und familiäre Umstände sowie gesetzliche Rahmenbedingungen nach Ihrer Einschätzung die Übergabe-Entscheidung? Bitte jeweils mit 1 (sehr wichtig) bis 5 (völlig unwichtig) bewerten.

	Bayern		Baden-Württemberg		Niedersachsen	
	Durchschnitt	von - bis	Durchschnitt	von - bis	Durchschnitt	von - bis
Alter des Hofnachfolgers	2,01	1-4	2,36	1-4	2,67	2-5
Drängen des Hofnachfolgers	2,48	1-4	3,36	2-5	2,22	1-4
Erbrecht	2,88	1-4	2,57	1-5	2,50	1-4
Förderrecht	3,87	2-5	3,29	2-4	3,50	2-5
Familiäre Situation des Nachfolgers	2,48	1-4	2,71	2-4	1,78	1-3
Gesundheit des Abgebenden	2,04	1-4	2,43	1-5	1,56	1-3
Hofübergabeklausel der landw. Alterssicherung	2,53	1-5	2,14	1-4	1,75	1-3
Steuerrecht	2,76	2-4	2,86	2-5	2,63	1-5

Quelle: Befragung von Verantwortlichen der Geschäftsstellen der Kreisbauernverbände in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen.

In Baden-Württemberg bildet die HAK mit einem Durchschnittswert von 2,14 das wichtigste Kriterium, in Niedersachsen befindet sich die HAK mit 1,75 an zweiter Stelle hinter dem Kriterium Gesundheit. In Bayern liegt die HAK dagegen lediglich an fünfter Position, wobei es in Bayern ein bipolares Meinungsbild gibt. Es gibt sowohl eine Mehrzahl von Kreisbauernverbänden, die die HAK sehr wichtig finden als auch einige Reihen von Kreisbauernverbänden, die genau gegenteiliger Ansicht sind. Die bei Tietje betonte Wichtigkeit persönlicher oder familiärer Kriterien bestätigt sich bei allen befragten Landesbauernverbänden. Unter den gesetzlichen Rahmenbedingungen ist die HAK in allen Bundesländern am wichtigsten.

Auch bei den Expertengesprächen war nach Überzeugung der überwiegenden Mehrheit der befragten Experten die Kategorie „Regelungen der landwirtschaftliche Alterssicherung“ deutlich höher zu gewichten als in den Befragungsergebnissen der schleswig-holsteinischen Landwirte von Tietje. Allerdings variiert die Bedeutung der HAK als verhaltenssteuerndes Element nach Aussage der Experten:

- ❑ Eine stärkere Verhaltenssteuerung erfolgt bei den Landwirten, bei denen die AdL eine zentrale Rolle als Sicherungsinstrument im Alter spielt. Umgekehrt gilt, je besser man anderweitig abgesichert ist, umso mehr verliert das Argument der Alterskasse an Bedeutung.
- ❑ Bei Zukunftsbetrieben, die wachsen wollen, verliert die HAK als Argument an Gewicht, weil Nachfolgeentscheidungen für Investitionen gemeinsam und früher getroffen werden müssen. Hier spielen auch die Regelungen des § 21 Abs. 8 ALG eine Rolle, die es ermöglichen, den Rechtsstatus als Unternehmer zu behalten, ohne auf die Altersrente aus der AdL verzichten zu müssen.

Insgesamt gilt: Die Festlegung von Übergabezeitpunkt und Übergabemodalitäten wird als ein oftmals schwieriger Aushandlungsprozess in der Familie verstanden, bei denen das Gestaltungs- und Absicherungsinteresse der nachwachsenden Generation und das Sicherheitsbedürfnis der abgebenden Generation in Ausgleich gebracht werden müssen. Bei diesem Prozess nehmen, je nach betrieblicher und persönlicher Disposition und familiärer Konstellation, die genannten Rahmenbedingungen in jeweils unterschiedlicher Zusammensetzung und Gewichtung auf die Entscheidung Einfluss. Insofern verstellt die pauschalierende Betrachtung der Wichtigkeit der einzelnen Kriterien den Blick auf die Differenziertheit der Vorgänge und die unterschiedliche Bedeutung der genannten Faktoren bei jedem Einzelfall.

Steuernde Wirkung der HAK

Wie werden die steuernden Wirkungen der HAK auf die Abgabeentscheidung nun von den Experten beschrieben? Wie wirkt die HAK tatsächlich?

Die HAK dient als Orientierungspunkt für die Generationen, stößt wichtige Diskussionen an und hat eine wichtige Funktion als Beratungshilfe von außen, so die wichtigsten Aussagen der Experten, die überwiegend der HAK positiv gegenüberstehen. Hervorgehoben wird überwiegend die durch das Hofabgabeerfordernis ausgelöste Notwendigkeit, sich mit dem Thema Ruhestand und Betriebsweitergabe bzw. –aufgabe auseinanderzusetzen. Andere Experten sehen die Bedeutung der HAK eher in ihrer unterstützenden Funktion im Aushandlungsprozess

zwischen abgebender und nachfolgender Generation um Übergabezeitpunkt und Konditionen (Verpachtung oder eigentumsrechtlicher Übergang; Höhe des Anteils; Abfindung der weichenden Erben) auf der Seite der Nachfolgeneration. In diesem schwierigen Umfeld gebe die Hofabgabeklausel der nachfolgenden Generation einen kleinen Hebel an die Hand, die Hofabgabe durchzusetzen. Die Mehrzahl der Experten misst der Hofabgabeklausel einen wichtigen Stellenwert bei und äußert die Befürchtung, dass ohne diese Vorgabe der Zeitpunkt der Hofabgabe sich nach hinten verschieben würde.

Von einer deutlich geringeren Anzahl der Experten wird die strukturpolitische Wirkung der HAK bestritten und deren nachteiligen Folgen für einen Teil der auslaufenden Betriebe betont. Die Kritiker betonen, bei Zukunftsbetrieben dränge automatisch die Nachfolgeneration und die betrieblichen Erfordernisse zu einer früheren Regelung der Hofübergabe, als dies durch die Hofabgabeklausel zu einem späteren Zeitpunkt erzwungen werde. Bei der Gruppe der Betriebe ohne Hofnachfolger bestehe die Lösung dagegen teilweise nur auf dem Papier, habe aber nichts mit der Wirklichkeit und auch nichts mit der ursprünglich intendierten agrarstrukturpolitischen Zielsetzung zu tun. Daneben gebe es aber noch eine weitere Gruppe von Betrieben ohne Hofnachfolger, die keine Lösung finden und die darunter leiden würden.

In auslaufenden Betrieben und Grenzbetrieben wird die HAK als verhaltenssteuerndes bzw. -einschränkendes Moment eine größere Wirkung zugeschrieben als bei wachstumsorientierten Zukunftsbetrieben mit Nachfolgern in der Familie. In expandierenden Zukunftsbetrieben fällt die Entscheidung zur Hofnachfolge im Regelfall dagegen vor Erreichen der Regelaltersgrenze. Für diese Betriebe ist ein anderer Aspekt der Diskussion um die HAK wichtiger, nämlich mögliche Folgen für die (Nicht-)Verfügbarkeit von Flächen für zukünftig geplante Wachstumsschritte des Betriebes. Bei Nebenerwerbsbetrieben, die sich von der AdL haben befreien lassen und auch keine Rentenanwartschaften haben, wirkt dagegen die Versicherungspflicht in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung abgabefördernd.

Sogenannte „Scheinabgaben“

Das Phänomen der Abgaben an Kinder, ohne dass diese mitarbeiten und sich an der Bewirtschaftung des Betriebes etwas ändert, wird von nahezu allen Experten bestätigt, aber vom Umfang her sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die Bandbreite der Schätzungen ist enorm groß und reicht von „es gibt keine Scheinverpachtungen, sondern nur Unternehmer mit allen Rechten und Pflichten“, über „eher wenige Fälle“, bis zu präzisen Einschätzungen wie „ungefähr 10 % der Fälle“, „2/3 der Fälle ohne Nachfolger“ oder „bis zu 80 % aller Betriebe ohne Nachfolger“.

Über die Art der Betriebe, in denen solche Abgaben stattfinden, besteht dagegen sehr weitgehende Einigkeit unter den Experten. Es seien dies „Fälle, in denen die Kinder kein Interesse an der Landwirtschaft haben, die Alten aber noch ihre Spielwiese brauchen.“ In der Mehrzahl der Fälle folgt dies nicht allein einer ökonomischen Logik, sondern hat mit einer starken emotionalen Bindung an den Hof und die landwirtschaftliche Tätigkeit zu tun, besonders häufig bei Tierhaltung. Auch in Nebenerwerbsbetrieben ist die Anzahl der Fälle nicht zu unterschätzen. Hier spielen weniger entgangene Rentenansprüche aus der landwirtschaftlichen Alterssicherung eine Rolle als vielmehr auch das Motiv, ansonsten neu entstehende Beitragszahlungen an die landwirtschaftliche Krankenversicherung zu vermeiden. Wenn der Altenteiler bzw. das Altenteilerhepaar die aktive Bewirtschaftung häufig aus gesundheitlichen Gründen einstellt oder einstellen muss, dann wird der Großteil der Flächen im Regelfall fremdverpachtet.

Im Rahmen der Gespräche mit Experten der landwirtschaftlichen Alterskassen wurde auch die Frage thematisiert, wie die Einhaltung der Bestimmungen der Hofabgabeklausel durch die landwirtschaftlichen Alterskassen überwacht und gegebenenfalls sanktioniert werden kann. Vertreter der landwirtschaftlichen Alterskasse Baden-Württemberg erklärten, dass sie im Regelfall Hinweise von anonymer Seite, vom Landwirtschaftsamt oder auch von Seiten des Finanzamtes nachgingen. Solche Fälle kämen etwa zehn Mal pro Jahr vor. Der Aufwand hierbei sei verhältnismäßig hoch und die Erfolgsaussichten gering, weil die landwirtschaftliche Alterskasse kein Recht auf eine Betriebsprüfung habe wie etwa das Finanzamt. Die Anzahl von Fällen, bei denen die Altersrentenzahlung aufgrund eines Verstoßes gegen die Abgabeverpflichtung gestoppt wurde, sei sehr gering.

6 Mögliche Folgen einer Abschaffung des Hofabgabepflichtens

In Abschnitt 6 werden Überlegungen zu den möglichen Folgen einer Abschaffung des Hofabgabepflichtens angestellt. Abschnitt 6 stützt sich dabei zum einen auf die Aussagen der Experten und den von diesen erwarteten Folgen einer Abschaffung des Hofabgabepflichtens. Angesichts der im Vorabschnitt deutlich gewordenen Vielfalt der relevanten Entscheidungsfaktoren in Bezug auf die familiären und betrieblichen Situationen und die verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen, von denen die HAK nur eine ist, sind konkrete Aussagen über die Folgen einer Abschaffung des Hofabgabepflichtens auf die Agrarstruktur, den Bodenmarkt, oder die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft nicht zu leisten.

Die Einschätzungen darüber, wie viele Betriebsleiter bei Abschaffung der Hofabgabeklausel weiterwirtschaften würden, gehen weit auseinander. Die überwiegend geäußerte Einschätzung lautete, dass bei Abschaffung der HAK zwischen 20 % und ungefähr einem Drittel der Betriebe weiterwirtschaften könnten. Große Einigkeit bestand dagegen darin, dass dies in erster Linie auslaufende Betriebe seien, deren Lebensdauer noch etwas verlängert würde. Bei Abschaffung der HAK sei zu erwarten, dass „bei einem Teil der auslaufenden Betriebe diese dann nicht mit Erreichen der Regelaltersgrenze abgegeben werden, sondern dass sich die Betriebsabgabe oder die Einstellung der Landbewirtschaftung um drei bis acht Jahre im Schnitt nach oben verschiebt“. Der zentrale limitierende Faktor ist dabei die nachlassende Gesundheit bzw. Leistungsfähigkeit im Alter.

Bei den Zukunftsbetrieben sind dagegen im Unterschied zu den auslaufenden Betrieben kaum Auswirkungen zu erwarten, weil in diesen Betrieben eine ganze Reihe anderer Faktoren und Überlegungen bedeutsamer sind als die Hofabgabeklausel. Allerdings können sich potenziell die Konflikte zwischen den weichenden Betriebsleitern und den Nachfolgern im Wartestand über den Abgabezeitpunkt verschärfen, weil mit der Abschaffung der HAK den Hofnachfolgern ein Instrument aus der Hand genommen werde, den weichenden Betriebsinhaber zur Abgabe zu bewegen. Auf der anderen Seite bieten Gemeinschaftsunternehmen und die Option des § 21 Abs. 8 ALG eine Möglichkeit zur Konfliktregelung. Entsprechend der Verteilung dieser Gruppe seien auch die regionalen Folgen einer Abschaffung der HAK sehr unterschiedlich. Wichtiger als die eigene Übergaberegulierung ist für Zukunftsbetriebe die temporäre Beschränkung ihrer Wachstumsoptionen durch nicht abgabewillige Landwirte.

Bei einer Abschaffung der Abgabeklausel kann sich der Strukturwandel auf der Betriebsebene dadurch verlangsamen, dass sich das Abgabesalter für die oben genannte Gruppe um 5 bis 7 Jahre erhöhen würde. Die Flächen seien für die Wachstumsbetriebe nicht dauerhaft verloren, kommen allerdings etwas später auf den Pachtmarkt. Nach einer einmaligen Moratoriumsphase im Gefolge der Abschaffung der HAK wird dann der Pachtmarkt wieder kontinuierlich beliefert.

Die regionalen Folgen hängen in erster Linie vom Pachtpreisniveau ab. Dort, wo der Boden bzw. Pachtmarkt sehr attraktiv sei, ist es auch attraktiv abzugeben, weil mit der Verpachtung Erlöse erzielt werden könnten, die über einer weiteren Bewirtschaftung des Betriebes liegen. Umgekehrt ist in den Regionen, in denen das Pachtpreisniveau niedrig liegt bzw. wenig Nachfrage nach freiwerdenden Flächen besteht, eine Weiterbewirtschaftung möglicherweise

wirtschaftlich attraktiver. In diesen Regionen sei aber auch im Regelfall keine Flächen-Knappheit vorhanden, die die Weiterbewirtschaftung von Flächen durch Landwirte, die die Regelaltersgrenze erreicht haben, zu einem Hindernis der weiteren agrarstrukturellen Entwicklung machen würden.

Überwiegend einig waren sich die befragten Experten aber im Hinblick auf die Einschätzung, die zukünftige Wirkung der Hofabgabeklausel bzw. den Bedarf an einer externen Steuerung als tendenziell abnehmend einzuschätzen.

Abgabefördernde Wirkung der LKV-Beiträge

Ein Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion um das Hofabgabepfordernis bislang kaum berücksichtigt wird, ist die abgabefördernde Wirkung, die aus der Versicherungspflicht als landwirtschaftlicher Unternehmer in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) und landwirtschaftlichen Pflegeversicherung (LPV) ganz unabhängig von der HAK in der AdL entsteht. Diese abgabefördernde Wirkung entsteht aus der teilweise deutlich höheren Beitragsbelastung in LKV und LPV, die bei einer Weiterbewirtschaftung des landwirtschaftlichen Unternehmens gegenüber einer Aufgabe des Unternehmerstatus und Annahme eines Status als Altenteiler entsteht. Je größer dabei das Einkommenspotenzial eines Betriebes ist, umso höher sind die Mehrkosten auch für die landwirtschaftliche Krankenversicherung.

Ein Altenteiler hat lediglich einen Krankenversicherungsbeitrag von 8,2 % und einen Beitrag zur Pflegeversicherung von 1,95 % (Beitrag für Eltern) auf seine AdL-Rente zu entrichten. Bezogen auf die durchschnittliche Altersrente eines landwirtschaftlichen Unternehmers nach § 1 Abs. 2 ALG in Höhe von 460,56 Euro (2012) ist dies ein monatlicher Kranken- und Pflegeversicherungsbeitrag von 46,75 Euro. Beim landwirtschaftlichen Unternehmer bemisst sich dagegen sein LKV/LPV-Beitrag weiterhin nach dem Solidarprinzip und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des von ihm geführten landwirtschaftlichen Betriebes. Je größer also das Einkommenspotenzial des landwirtschaftlichen Unternehmens ist, umso größer sind die Mehrkosten für LKV und LPV bei Weiterbewirtschaftung des Betriebes gegenüber der Betriebsabgabe und dem Status als Altenteiler.

Die folgende Tabelle 8 verdeutlicht diese Mehrbelastung für Landwirte in den landwirtschaftlichen Krankenkassen/Pflegekassen Baden-Württemberg und Niedersachsen/Bremen und dort für die Beitragsklassen 2, 5, 10, 15 sowie die höchste Beitragsklasse 20. Die Beispiele verdeutlichen, dass insbesondere die Weiterbewirtschaftung bei großen Betrieben dazu führt, dass die Mehrkosten bei den LKV/LPV-Beiträgen gemessen an einer durchschnittlichen AdL-Rente erheblich sind.

Tabelle 8: Mehrbelastung mit LKV- und LPV-Beiträgen in Abhängigkeit von der Beitragsklasse bei Weiterbewirtschaftung eines landwirtschaftlichen Betriebes im Vergleich zur Hofabgabe in den landwirtschaftlichen Alterskassen Baden-Württemberg (BW) und Nordrhein-Westfalen (NRW) für landwirtschaftliche Unternehmer (in Euro pro Monat)

Beitrags- klasse	LKV- und LPV-Beitrag bei Weiterbewirtschaftung		LKV- und LPV- Beitrag bei Hofabgabe	Differenz Beitrag Weiterbewirtschaf- tung und Hofab- gabe für BW für Lw § 1, Abs. 2	Differenz Beitrag Weiterbewirtschaf- tung und Hofab- gabe für NB für Lw § 1, Abs. 2
	LSV Baden- Württemberg	LSV Nieder- sachsen- Bremen	bei durch- schnittlicher Regelaltersrente für Lw § 1, Abs. 2		
2	86,22	68,43	46,75	39,47	21,68
5	193,45	140,75	46,75	146,70	94,00
10	287,40	263,93	46,75	240,65	217,18
15	370,31	367,53	46,75	323,56	320,78
20	539,44	540,32	46,75	492,69	493,57

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Quartalsstatistik IV/2011 des LSV-Spitzenverbands und Angaben der LAKen BW und NB

Insgesamt verstärken die Mehrkosten für die LKV bei einer Weiterbewirtschaftung eines Betriebes damit die Anreiz- bzw. Sanktionswirkungen der Hofabgabeklausel. Diese Anreizwirkung bleibt aber auch bei einer Abschaffung des Hofabgabepflichtbestandes bestehen. Die fortbestehende Versicherungs- und Beitragspflicht als Unternehmer in LKV und LPV wirkt so auch bei einer Abschaffung der HAK weiterhin abgabefördernd. Dies gilt besonders für Landwirte, die im Nebenerwerb wirtschaften und weder in der AdL noch in der LKV/LPV versichert sind, nun aber in ihrem Hauptberuf in Rente gehen. Diese Landwirte werden nun nach dem Grundsatz „aktiv vor passiv“ neu in der LKV versicherungspflichtig. Da sich ungefähr die Hälfte der versicherungspflichtigen Landwirte mit Betrieben über der Mindestgröße von der AdL befreien ließ, ist dieser Umstand von Gewicht.

Finanzielle Folgen einer Abschaffung

Aufgrund der großen Unsicherheit darüber, wie viele Landwirte bei Abschaffung der HAK ihren Betrieb trotz Erreichen der Regelaltersgrenze weiter bewirtschaften werden, sind auch die möglichen finanziellen Folgen einer Abschaffung der HAK nur schwer abzuschätzen. Es werden aber die dabei

zu berücksichtigenden Aspekte systematisch dargestellt, um auf diese Weise nicht nur die Voraussetzungen für eine Abschätzung zu verbessern und versucht, die Größenordnung möglicher Folgen zu umreißen.

Die finanziellen Folgen für die AdL lassen sich in Mehrausgaben für zusätzliche Renten, die bislang wegen fehlender Hofabgabe nicht bewilligt wurden und in Mindereinnahmen durch einen Rückgang an Beitragszahlern differenzieren. In Folge der Defizitdeckung der AdL-Ausgaben durch den Bund sind beide Effekte von diesem zu tragen.

- Mehrausgaben in der AdL, die durch eine neu gegebene Rentenberechtigung von Altfällen entstehen wurden über die Hochrechnung der untersuchten Stichprobenfälle ermittelt und ergaben zusätzliche Rentenaufwendungen in der Größenordnung von ca. 23 Mio. Euro auf das Bundesgebiet für die Landwirte nach § 1 Abs. 2 ALG. Die Rentenanwartschaften der Ehegatten waren aufgrund der komplizierten Zusplittungsregelungen in der AdL nicht quantifizierbar. Die Mehrausgaben für Fälle, die sich bei Fortbestehen der Abgabeverpflichtung künftig geweigert hätten, abzugeben und deshalb keine Rente erhalten hätten, nunmehr aber nach Abschaffung der HAK leistungsberechtigt sind, sind sehr hypothetisch. Hier kann die Anzahl der bisherigen Verweigerer fortgeschrieben werden.
- Die Abschätzung von Mindereinnahmen durch ausbleibende neue Beitragszahler in Folge einer Abschaffung der HAK hat zu berücksichtigen, dass es schon bisher bei Betrieben ohne Nachfolgern nur in diesen seltenen Fällen dazu gekommen ist, dass der AdL neue Beitragszahler zugeführt wurde, weil die Flächen von bestehenden Betrieben aufgenommen oder im Nebenerwerb und unter Befreiung von der AdL fortgeführt wurden. Zusätzlich wäre denkbar, dass sich Landwirte mit Hofnachfolger in der Familie bei Wegfall der HAK nun weigern, abzugeben und der eigentlich vorgesehene Hofnachfolger daraufhin außerlandwirtschaftlich erwerbstätig wird und als Beitragszahler ausfällt. Sofern die Hofnachfolge im Haupterwerb erfolgt wäre, würde der LAK dann ein Beitragszahler verloren gehen. Wie zahlreich solche Fälle sein könnten, lässt sich kaum voraussagen. Durch den Ausfall von 1.000 Beitragszahlern entstünden der LAK Mindereinnahmen in Höhe von 2,688 Mio. Euro pro Jahr (Werte für 2012, alte Bundesländer). Bei einem Ausfall einer gegriffenen Anzahl von 10 % der bei der LZ 2010 als sicher genannten Hofnachfolger würden den LAKen Mindereinnahmen von ca. 5,2 Mio. Euro p. a. entstehen, deren Wegfall dann der Bund zu tragen hätte.

7 Fazit zu den agrarstrukturellen Wirkungen

Insgesamt sind im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe von differenzierten Ergebnissen zur Altersstruktur der deutschen Landwirtschaft in der EU und den Abgabebestimmungen in den ENASP-Ländern, sowie zum Hofabgabe- und Hofübergabeverhalten in der deutschen Landwirtschaft entstanden, die das vorhandene Wissen erweitern. Allerdings wäre es vermessen zu behaupten, es sei gelungen, die Rolle und Bedeutung des Hofabgabebefordernisses als einzelnen Teil in diesem Gefüge exakt bestimmen zu können. Dies gilt in größerem Maße für das Anliegen, die zukünftigen Folgen einer etwaigen Abschaffung in finanzieller Hinsicht, aber auch in den potenziellen Auswirkungen auf den Bodenmarkt oder gar die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft abzuschätzen.

Dabei spielt sicherlich die Schwierigkeit eine wichtige Rolle, aussagekräftige Daten zur Auf- und Abgabe landwirtschaftlicher Betriebe und die diesen zugrunde liegenden familiären Entscheidungsprozesse zu finden. Die geschilderten Probleme konnten teilweise über Sondererhebungen der landwirtschaftlichen Alterskassen verringert werden. Als hilfreich erwiesen sich auch die vom Autor in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen durchgeführten Expertengespräche mit Personen, die sich in einer Flaschenhalsposition in Bezug auf Hofübergaben und -aufgaben in Landwirtschaftsfamilien befinden und daher über die Praxis im jeweiligen Bundesland/der jeweiligen Region Auskunft geben können. Mithilfe dieser Expertengespräche war es möglich, das Themenfeld exakter abzustekken und Einblicke in komplexe Zusammenhänge zu gewinnen. Aber natürlich sind Expertenmeinungen immer ein vermittelter Blick auf das reale Geschehen, weil lediglich Einschätzungen eines relativ kleinen Kreises von Experten, die sich zu den Handlungen und Motiven der Landwirtschaftsfamilien im Kontext des Generationenwechsels äußern, erfasst werden können. Insofern hat die gewählte Vorgehensweise auch Nachteile im Hinblick auf die Verlässlichkeit und intersubjektive Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse im Vergleich etwa zu einer großen standardisierten Befragung der direkt Betroffenen.

Bei den Expertengesprächen wurde aber auch deutlich, wie komplex und differenziert die Zusammenhänge und wie vielfältig die entscheidungsbestimmenden Faktoren neben der HAK sind. Diese liegen in den persönlichen und familiären Bedingungen, in den ökonomischen Bedingungen des Betriebes und seiner Entwicklungsperspektiven und nicht zuletzt auch im Bereich anderer institutioneller Rahmenbedingungen (Steuerrecht, Erbrecht, Förderrecht). Die Ergebnisse der Analysen in den Abschnitten 3, 4 und 5 verdeutlichen

diese Komplexität der Zusammenhänge. Insgesamt enthalten sie durchaus Belege für die Auffassung, dass die HAK positive agrarstrukturelle Wirkungen hat.

Insbesondere die Auswertung der Stichprobe des AdL-Rentenzugangs 2011 in Abschnitt 3 und dabei der hohe Anteil der Abgabearten Eigentumsübertragung und Verpachtung an Dritte belegen, dass wachstumswillige Betriebe die Flächen der abgebenden Landwirte früher übernehmen konnten als dies ohne HAK der Fall gewesen wäre. Agrarstrukturell positiv bewertet werden auch die Fälle der Eigentumsübertragung in der Familie, bei denen der nachfolgenden Betriebsleitergeneration die volle unternehmerische Verantwortung übertragen wurde. Die Auffassung, dass diese Effekte zumindest teilweise der Leistungsvoraussetzung Hofabgabe zugeschrieben werden können, wird indirekt durch die Analyse der trotz HAK weiterwirtschaftenden Landwirte in Abschnitt 4 und direkt durch die Aussagen einer Mehrheit der Experten zu den Steuerungswirkungen der HAK in Abschnitt 5 unterstützt.

Allerdings wäre eine Bewertung der HAK, die den Blick allein auf die agrarstrukturelle Zielerreichung der AdL fokussiert und nicht auch nach den Konsequenzen und Nebenwirkungen dieser Regelung fragt, unvollständig. Daher wird im folgenden Abschnitt die Frage gestellt, ob die mit der HAK verfolgten agrarstrukturellen Ziele die soziale Absicherungsfunktion der AdL beeinträchtigt und welche Ansätze es ggf. geben könnte, beide Ziele besser vereinbar zu machen.

8 Zielkonflikte zwischen agrarstruktureller Steuerungs- und sozialer Absicherungsfunktion der AdL

Trotz ihres Teilsicherungscharakters ist die soziale Absicherungsfunktion zweifellos ein zentrales Ziel der AdL. Da das Hofabgabebeerfordernis Folgen für die Höhe der Alterseinkünfte der Landwirte hat, tangiert es direkt ihre soziale Sicherungsfunktion. Aus der ASID-Studie ist bekannt, dass die Alterseinkünfte von Selbstständigen im Vergleich zu anderen Erwerbstätigengruppen deshalb überdurchschnittlich hoch sind, weil Selbstständige häufig über die Regelaltersgrenze hinaus weiter erwerbstätig sind. Umgekehrt ist die Einkommenssituation für Landwirte im Rentenalter auch dadurch vergleichsweise ungünstig.

„Sehr heterogen ist die Einkommenssituation der selbstständigen Männer ab 65 Jahren in den alten Ländern. Die Bandbreite (...) der Nettoalterseinkommen erstreckt sich von den Landwirten (871 Euro) und Handwerkern (1.339 Euro) über die Gewerbetreibenden (1.789 Euro) und sonstigen Freiberufler

(1.957 Euro) bis zu den verkammerten Freiberuflern (3.779 Euro). Somit erreichen Landwirte nicht einmal ein Viertel (23 %) des Einkommens der verkammerten Freiberufler. Für die sehr großen Unterschiede ist nicht zuletzt die unterschiedliche Erwerbssituation verantwortlich: 7 % der Landwirte, 16 % der Handwerker, 22 % der Gewerbetreibenden und sogar 39 % der verkammerten Freiberufler sowie 34 % der sonstigen Freiberufler sind im Alter ab 65 Jahren noch erwerbstätig und beziehen ein durchschnittliches Brutto-Erwerbseinkommen von 1.113 Euro (Handwerker), 2.279 Euro (Gewerbetreibende), 2.092 Euro (sonstige Freiberufler) bzw. 3.318 Euro (verkammerte Freiberufler).“ (ASID, 2007a, S. 78.)

Bei den Zahlen für Landwirte ist zu berücksichtigen, dass nicht monetäre Unterstützungsleistungen wie freies Wohnrecht u. a. bei der ASID-Erhebung nicht miterfasst werden.

Bereits bei der Analyse der nach Erreichen der Regelaltersgrenze weiterwirtschaftenden Betriebsinhaber in Abschnitt 4 wurde ein Zielkonflikt zwischen strukturpolitischer Steuerungsabsicht und sozialer Absicherungsfunktion der AdL deutlich, weil sich gezeigt hat, dass eine nicht unbedeutende Anzahl von Landwirten (und in ca. der Hälfte der Fälle auch der Ehegatten) aufgrund des Hofabgabepflichterfordernisses und den diesem zugrundeliegenden strukturpolitischen Erwägungen heraus keine AdL-Altersrente beziehen, obwohl diese Gruppe hierfür im Durchschnitt über 35 Jahre Pflichtbeiträge entrichtet hat.

Weiterhin zeigen die Analysen in Abschnitt 5, dass sich der Steuerungsdruck der HAK asymmetrisch verteilt und dadurch soziale Absicherungsfunktion und strukturpolitische Steuerungseffekte in der AdL gegenläufig wirken:

- Diejenigen Landwirte, bei denen aufgrund einer überdurchschnittlichen Betriebsgröße der strukturpolitische Effekt am größten wäre, sind gemessen an ihren Einkünften am wenigsten von der Einbuße der Altersrente betroffen bzw. für diese Gruppe ist der Druck der HAK zur Betriebsabgabe am geringsten: Die Erfüllung der Abgabevoraussetzung fällt in diesen Betrieben zudem auch deshalb leichter, weil die Wahrscheinlichkeit, einen Nachfolger in der Familie zu finden, proportional mit der Betriebsgröße ansteigt (Statistisches Bundesamt, 2011).
- Für Betriebsleiter mit kleineren Betriebsgrößen oder wenig Eigentumsflächen ist der Effekt dagegen genau entgegengesetzt: Der drohende Verlust der AdL-Rente wiegt hier schwerer, weil diese einen vergleichsweise großen Anteil an den Einkünften ausmacht und der Druck zur Abgabe ist dadurch relativ größer. Gleichzeitig fällt die Abgabe aufgrund des über-

proportional häufiger fehlenden Nachfolgers deutlich schwerer. Nicht nur aus Gründen der Traditionsbewahrung, sondern auch, weil einer weiteren Verwendung vorhandener Gebäude oder Betriebsmittel, die anderweitig nicht verwertet werden können, durch die Abgabevorschriften enge Grenzen gesetzt werden. Der Abgabedruck ist also höher, der strukturpolitische Effekt einer Abgabe bei diesen Betrieben aber aufgrund des geringeren Umfangs an mobilisierter Fläche geringer als bei Zukunftsbetrieben mit Hofnachfolgern.

Aus der Perspektive der Landwirte ohne Hofnachfolger wirkt die AdL-Rente durch das Hofabgabeerfordernis wie die frühere Produktionsaufgaberente⁴ (PAR), weil sie ein früheres Wachstum von Zukunftsbetrieben durch die Aufnahme von Flächen ausscheidender Betriebe ermöglicht. Im Unterschied zur AdL war die PAR allerdings freiwillig und wurde ausschließlich aus Steuermitteln finanziert, während die AdL-Rentenleistung insoweit ganz maßgeblich aus den Beiträgen der Landwirte finanziert wird, als sich deren Beitrags-/Leistungsrelation seit der Agrarsozialreform 1995 an der gesetzlichen Rentenversicherung ausrichtet. Aus der Perspektive der Betroffenen ist dabei nicht das Ausmaß des AdL-Bundeszuschusses ausschlaggebend, sondern die weitgehende Anlehnung der AdL-Beiträge an die Beitrags-/Leistungsrelation der gesetzlichen Rentenversicherung. Hier liegt auch ein zentraler Unterschied zur Situation vor der Agrarsozialreform 1995 (siehe unten) und ein Schlüssel zur verminderten Akzeptanz der HAK.

Ohne Zweifel wurden die Bestimmungen der HAK seit 1995 mehrfach modifiziert und durch neu eröffnete Abgabeoptionen auch deutlich ausgeweitet: Die Erweiterung der Möglichkeiten der Abgabe in Gemeinschaftsunternehmen unter Beibehaltung des Unternehmerstatus, die Möglichkeit auf Rückbehaltflächen gewerbliche Tierhaltung zu betreiben, sowie die mehrfache Ausweitung der Möglichkeit, den Betrieb auch an den Ehegatten abzugeben, sind die wichtigsten Beispiele. Dennoch werden sich die Landwirte, die weder einen Nachfolger noch einen deutlich jüngeren Ehegatten aufweisen, ungeachtet der Erweiterungen im LSV-NOG weiterhin benachteiligt fühlen:

4 Die Produktionsaufgaberente war eine allein aus Steuergeldern finanzierte Vorruhestandsregelung für Landwirte ab 55 Jahre mit zugleich agrarstrukturellen und marktentlastenden Zielen. 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 (vgl. ausführlich: MEHL, 1999).

- gegenüber ihren Berufskollegen, die aufgrund ihrer familiären Konstellation diese Erweiterung der Abgabemöglichkeiten nutzen können;
- gegenüber der großen Gruppe von Landwirten⁵, die sich von der Versicherungspflicht in der AdL haben befreien lassen und ihre Rentenansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung realisieren können, ohne ihren Hof abgeben zu müssen;
- gegenüber selbstständig Erwerbstätigen außerhalb der Landwirtschaft, deren Altersrenten ebenfalls nicht an Abgabevorschriften gebunden sind.

Obwohl mit den Änderungen der HAK, zuletzt im LSV-NOG 2012, zumindest ein Teil der Probleme im Sinne der Betroffenen gelöst wurden, können auch sie nicht das Problem der völligen Versagung von Rentenansprüchen bei Nichtabgabe lösen. Es ist daher zu erwarten, dass Kritik und Proteste der Betroffenen anhalten werden. Dies umso mehr, als in den nächsten Jahren Demographie bedingt die zahlenmäßig größer werdenden Nachkriegsjahrgänge die Regelaltersgrenze erreichen, und diese Landwirte in vielen Fällen keinen Hofnachfolger in der Familie haben werden.

Nachfolgende Tabelle 9 zur Nachfolgesituation in Haupterwerbsbetrieben in Deutschland, deren Inhaber 55 Jahre und älter sind, belegt, dass in allen Bundesländern mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Betriebsinhaber ab dem 55. Lebensjahr, die Einzelbetriebe im Haupterwerb bewirtschaften, angeben, keinen sicheren Hofnachfolger zu haben. Der höchste Anteil von Betriebsinhabern ab 55 Jahren mit sicheren Nachfolgern weist Bayern mit 47,2 % auf, der geringste Anteil liegt mit 23,7 % im Saarland und mit 26,4 % in Rheinland-Pfalz.

5 Zum 4. Quartal 2011 waren 119.858 landwirtschaftliche Unternehmer versicherungsfrei oder von der Versicherung befreit, aktiv versichert waren 162.762.

Tabelle 9: Anteil sicherer Hofnachfolger von Betriebsinhabern in Einzelbetrieben im Haupterwerb ab 55 Jahren (LZ 2010)

Alter von ... bis	55-59	60-64	65 und älter	Insgesamt ab 55
	%	%	%	%
Deutschland	42,17	45,13	40,04	43,02
Baden-Württemberg	33,70	37,77	36,55	35,61
Bayern	46,70	50,30	39,60	47,20
Brandenburg	34,98	45,93	40,37	39,05
Hessen	33,66	40,41	37,50	36,77
Mecklenburg-Vorpommern	43,83	41,13	37,86	41,77
Niedersachsen	45,18	47,83	46,38	46,30
Nordrhein-Westfalen	44,13	46,17	41,79	44,57
Rheinland-Pfalz	26,40	25,63	28,95	26,43
Saarland	25,30	18,42	30,00	23,66
Sachsen	43,26	55,08	45,93	47,27
Sachsen-Anhalt	43,63	48,30	50,82	46,93
Schleswig-Holstein	44,88	43,90	38,03	43,57
Thüringen	39,59	42,86	56,52	43,62

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Zahlen aus LZ 2010.

8 Empfehlung: Einführung einer Rente mit Abschlag

Weitere Maßnahmen zur Flankierung des Abgabepflichtens scheinen daher erforderlich.

- Als solche in Frage kämen weitere Ausnahmeregelungen etwa für Forstwirte, Imker, Wanderschäfer oder Binnenfischer, bei denen nicht davon auszugehen ist, dass ein Weiterwirtschaften dieses Personenkreises agrarstrukturell von Belang ist bzw. diesbezüglich nachteilige Folgen hat.
- In Frage kämen auch Modifizierungen der Abgabevorschriften in Orientierung an den Regelungen in Frankreich, die den französischen Landwirten größere Handlungsspielräume eröffnen als sie bisher ihren deutschen

Berufskollegen offenstehen. Dabei handelt es sich um die Abschaffung der Ruheregelung für Ehegatten, wenn der landwirtschaftliche Unternehmer sich bei Erreichen der Regelaltersgrenze gegen die Abgabe entscheidet⁶ oder eine Erhöhung der zulässigen Rückbehaltsfläche. Denkbar wäre beispielsweise eine Erhöhung des maximalen Rückbehalts auf die Mindestgröße der AdL von 8 ha, um Möglichkeiten insbesondere für Landwirte ohne Hofnachfolger mit auslaufenden Betrieben zu erweitern.

Am zweckmäßigsten erscheint aber die Einführung einer Rente mit Abschlag für Landwirte, die mit Ausnahme des Abgabepflichtigen alle weiteren Voraussetzungen für den Altersrentenbezug erfüllen. Mit Einführung einer solchen Leistung würden agrarstrukturpolitische Zielsetzung und soziale Absicherungsfunktion der AdL stärker getrennt.

Bei Weiterbewirtschaftung des Betriebs nach Erreichen der Regelaltersgrenze wird Altersrente gezahlt, allerdings wird ein Rentenabschlag in Höhe von x % bis zur erfolgten Hofabgabe fällig. Damit wird die jetzige, u. a. strukturpolitisch begründete Besserstellung der landwirtschaftlichen Alterssicherung gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung um x % berücksichtigt. Eine solche Regelung entspräche der Lösung, wie sie von 1993 bis 2000 in Österreich bestand. In der dortigen Sozialversicherung der Bauern wurde bei weiterer Ausübung einer Erwerbstätigkeit, bei Verzicht auf eine Hofabgabe und Weiterbewirtschaftung des Betriebes also, eine Teilpension in Höhe von 85 % des Rentenanspruchs bezahlt:

Der zentrale Vorteil einer solchen Regelung ist darin zu sehen, dass die Rigidität des Hofabgabepflichtigen, die bereits vom „Wissenschaftlichen Beirat des BMELV als „unvertretbare Enteignung von Rentenansprüchen“ (1979, S. 37) kritisiert wird, auf diese Weise abgeschwächt würde, ohne das Hofabgabepflichtigen aufzugeben. Weiterhin würde eine klarere Trennung zwischen sozialer Absicherungskomponente (Rente bei Erreichung der Altersgrenze bzw. verminderter Erwerbsfähigkeit) und agrarstruktureller Anreizkomponente (erhöhte Rente bei Hofabgabe) geschaffen werden. Dieser Rentenabschlag und vor allem die weiter bestehenden höheren LKV-/ LPV-/LUV-Beiträge

6 Die Ablehnung dieser Option von FLEUTH und LIEBSCHER (2012, S. 85) und deren Begründung, es handle sich dabei „um eine bewusste Entscheidung der Ehegatten auf die Altersrente zu verzichten“ und der Gesetzgeber „sei nicht berechtigt, in derartige innerfamiliäre Entscheidungen einzugreifen“, überzeugt nicht, denn gerade die HAK ist ja ein bewusster und gewollter Eingriff des Gesetzgebers in die innerfamiliäre Handlungsfreiheit.

gegenüber einer Aufgabe der Bewirtschaftung führen dazu, dass ein Anreiz zur Hofabgabe bestehen bleibt.

Schon in den 1980er Jahren gab es den Vorschlag aus dem Bundeslandwirtschaftsministerium, Landwirten ohne Hofabgabe eine verminderte Altersrente bei Erfüllung der sozialrechtlich bedingten Leistungsvoraussetzungen zukommen zu lassen, ohne die agrarstrukturelle Zielsetzung aufzugeben (Pfleiderer et al., 1981, S. 31):

„Zukünftig sollte einem Landwirt auch ohne Hofabgabe der Altersgeldanteil zukommen, der auf eigener Beitragsleistung beruht. Andererseits ist die agrarstrukturelle Zielsetzung der LAH beizubehalten. Eine Bewertung der Hofabgabe hat der Gesetzgeber bereits vorgenommen. Im geltenden Recht ist die Zahlung des halbes Altersgeldbetrages vorgesehen, wenn die Abgabeverpflichtung mangels Übernehmer (§ 2a Abs. 2 i. V. m. § 4 abs. 1 a GAL) (...) nicht erfüllbar ist. Der halbe Altersgeldbetrag sollte daher zur Regelleistung für alle Versicherten bei Erfüllung der sozialrechtlich bedingten Leistungsvoraussetzungen (Wartezeit, Altersgrenze, Erwerbsunfähigkeit) werden. (Pfleiderer et al. 1981, S. 31). (...) Wird das Unternehmen nach den heute geltenden Vorschriften abgegeben, verdoppeln sich Altersgelder, vorzeitige Altersgelder (...). In Abgabefällen werden damit die Leistungshöhen des geltenden Rechts wieder erreicht. Die Hofabgabe ist somit nicht mehr unbedingt Leistungsvoraussetzung, sondern bestimmend für die Höhe der Dauergeldleistung. Der Strukturzuschlag wird wegen seiner agrarpolitischen Zielsetzung aus Bundesmitteln finanziert.“

Allerdings kann im Unterschied zur Situation des Jahres 1981, aus dem der Vorschlag stammt, nicht mehr gesagt werden, dass die Hälfte der Altersrente wegen seiner agrarpolitischen Zielsetzung aus Bundesmitteln finanziert wird. Vielmehr stimmt die Beitrags-/Leistungsrelation der AdL seit der Reform weitgehend mit der gesetzlichen Alterssicherung der Arbeitnehmer überein⁷.

7 Christian WIRTH, zuständiger Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, stellte (WIRTH, 2007, S: 97f) hierzu fest: „Der zur Alterssicherung der Landwirte zu zahlende Einheitsbeitrag ist so festgelegt, dass das Beitrags-/Leistungsverhältnis in der Alterssicherung der Landwirte unter Berücksichtigung der weiterbestehenden Unterschiede, insbesondere des im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung geringeren Leistungsspektrums der Alterssicherung der Landwirte, dem der gesetzlichen Rentenversicherung entspricht. Eine - unterstellte - Beitragszahlung zur gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe des zur Alterssicherung der Landwirte zu zahlenden Einheitsbeitrags führt weitgehend zu einer Leistung, die der Leistung entspricht, die in der Alterssicherung der Landwirte gewährt wird.“

Vor der Agrarsozialreform 1995 war diese Relation aus Sicht der Landwirte noch sehr viel vorteilhafter. Ein verheirateter Landwirt mit 30 Jahren Beitragszahlung hatte Anfang der 1990 Jahre, also vor der Agrarsozialreform 1995, weniger als 50 % des Beitrags zu entrichten, den ein in der gesetzlichen Rentenversicherung abgesicherter Arbeitnehmer für eine Rente in gleicher Höhe zu bezahlen hatte. Begründet wurde die damalige Besserstellung der Landwirte mit den agrarstrukturellen und einkommenspolitischen Zielsetzungen der landwirtschaftlichen Alterssicherung (vgl. z. B. Weidner (1979); Pfeleiderer et al. (1981); Krasney, Noell und Zöllner, (1982), S. 100-106). Seit der Reform hat der Bund jedoch seine aktive finanzielle Förderung der agrarstrukturellen Ziele der landwirtschaftlichen Alterssicherung über ein besseres Beitrags-/Leistungsverhältnis gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung weitgehend aufgegeben (vgl. hierzu ausführlich Mehl, 1997; Mehl, 2006). Als einziges einkommenspolitisches Instrument der AdL fungiert seit der Reform der Beitragszuschuss an die Inhaber einkommensschwächerer landwirtschaftlicher Betriebe, der aber nicht strukturfördernd, sondern eher strukturkonservierend wirkt.

Insofern hat sich die Funktion der Bundeszuschüsse zur Finanzierung der AdL seit der Reform grundlegend verändert. Seit der Reform trägt der Bund in erster Linie die Kosten der strukturwandelbedingten Defizite des Systems im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung. Damit kommt er seiner „Einstandspflicht für das von ihm geschaffene Sondersicherungssystem“ (Maydell und Boecken, 1988) nach. Diese Einstandspflicht des Bundes und nicht die HAK ist damit das entscheidende Element zur Legitimation der Finanzierung der AdL zu mehr als drei Viertel aus öffentlichen Mitteln. In einer vergleichbaren Situation unter den deutschen Sozialversicherungseinrichtungen befindet sich die Bundesknappschaft, die ebenfalls aufgrund einer strukturwandelbedingt sehr ungünstigen Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern in einem höheren Ausmaß noch als die AdL aus Beiträgen Dritter finanziert wird.

Insofern kann auch der Argumentation von Fleuth und Liebscher (2012, S. 84), der Vergleich mit anderen Berufsgruppen lasse „außer Acht, dass durch den hohen Bundesmitteleinsatz andere Voraussetzungen an den Anspruch auf Altersrente aus der Alterssicherung der Landwirte zu stellen sind als etwa in der Gesetzlichen Rentenversicherung“, nur bedingt zugestimmt werden. Diese Argumentation berücksichtigt nicht ausreichend, dass sich die Funktion der Bundeszuschüsse seit der Reform grundlegend verändert hat: Sie wirken nur noch in einem sehr geringen Ausmaß als Gegenleistung des Staates für agrarpolitische Ziele, sondern dienen ganz überwiegend dem Zweck, die

schlechte Relation von Beitragszahlern und Rentenbeziehern und das daraus resultierende strukturpolitische Defizit auszugleichen. Auch der Sozialreferent des Deutschen Bauernverbands, Burkhard Möller, argumentiert entsprechend: „Kritisch zu sehen ist jedoch, dass bei der Festlegung des Beitrags-/Leistungsverhältnisses in der AdL neben den in einigen Punkten geringeren Leistungsspektrum in der AdL gegenüber der GRV nicht auch das Erfordernis der Unternehmensabgabe als Voraussetzung für den Bezug einer Rente entsprechend berücksichtigt wurde.“ (Möller, 2007, S. 123).

Als Folge dieser Anlehnung an die Rentenversicherung gibt es seit der Agrarsozialreform systembedingt eine weitgehende Parallelität der Novellierungen von gesetzlicher Rentenversicherung und AdL (vgl. Wirth, 2007, S. 98 f.). Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung werden in der Alterssicherung der Landwirte übernommen, weil anderenfalls zur Aufrechterhaltung eines gleichen Beitrags-/Leistungsverhältnisses in beiden Systemen der Einheitsbeitrag in der AdL angehoben werden müsste. Umgekehrt erscheint es nicht gerechtfertigt, die Leistungsvoraussetzungen in der AdL deutlich rigider zu gestalten als in der Rentenversicherung, bzw. Landwirten, die dem Hofabgabebefordernis nicht nachkommen können oder wollen, selbst nach langjähriger Beitragsentrichtung den Leistungsbezug vollständig zu verwehren.

Mit Blick auf die Anlehnung der AdL an die Beitrags-/Leistungsrelation der gesetzlichen Rentenversicherung mit dem 10 %igen Abschlag für die AdL könnte demnach der Abschlag für eine Rente ohne Einhaltung der Abgabeverpflichtung auf 10 % festgelegt werden. Will der Gesetzgeber die strukturpolitische Zielsetzung stärker gewichten, kann er den Beitrags- und Rentenabschlag in der AdL variieren, also beispielsweise einen 20 %igen Abschlag beim AdL-Beitrag gegenüber dem GRV-Beitrag in Verbindung mit einem 20 %igen Rentenabschlag bei nicht erfolgter Hofabgabe einführen, oder in umgekehrter Richtung beide Abschläge aussetzen.

Literatur

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND – AISD (2007a): Alterssicherung in Deutschland 2007 (ASID '07). Tns-infratest: Zusammenfassung wichtiger Untersuchungsergebnisse. http://www.tns-infratest.com/sofo/_pdf/ASID_2007_ZB_2009_02_16.pdf

ALTERSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND – AISD (2007b): Tabellen-Viewer. <http://www.alterssicherung-in-deutschland.de/TabViewer2007/TabViewer.html>

BLUM L (2007): „Mutige Reformen bis in die jüngste Vergangenheit.“ Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 2, S. 93-95

BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ – BMELV (2012): Informationen zu den Modifizierungen der Hofabgabeverpflichtung in der Alterssicherung der Landwirte im Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV-NOG)“ http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Agrar-Sozialpolitik/LSV-NOG-Hofabgabeverpflichtung.pdf?__blob=publicationFile (Stand März 2012)

DEUTSCHER BAUERNVERBAND – DBV (2010): Position zur Hofabgabeklausel des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes. <http://media.repro-mayr.de/50/124350.pdf>

DIRECTION DES ETUDES DES RÉPERTOIRES ET DES STATISTIQUES – DRES (2010): Les femmes dans l'agriculture au 1 er janvier 2009. http://www.msa.fr/files/msafr/msafr_1295971912350_ETUDE__LES_FEMMES_DANS_L_AGRICULTURE_AU_1ER_JANVIER_2009.pdf

FLEUTH E, LIEBSCHER S (2012): Eine Besonderheit im Rentenrecht- Die Hofabgabeklausel in der Alterssicherung für Landwirte. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, o. Jg., H. 1, S. 77- 86

GOESER H, WAHLE J, KAHL R (2011): Fragen zur Hofabgabeklausel im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte. Ausarbeitung der wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. <http://hofabgabeklausel.files.wordpress.com/2011/10/3000-129-11-hofabgabeklausel-1.pdf>

KRASNEY OE, NOELL K, ZÖLLNER D (1982): Das landwirtschaftliche Sozialrecht und Möglichkeiten seiner Fortentwicklung. Kassel und Bonn

LANDTAG VON NORDRHEIN-WESTFALEN (2012): Entschließungsantrag der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE „Hofabgabeklausel reformieren – Hofübergabe sicherstellen“ (15. Wahlperiode, Drucksache 15/3905 vom 31.01.2012)

MAYDELL B BARON VON, BOECKEN W (1988): Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Sozialrechts. Möglichkeiten der Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Sozialrechts unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 352. MünsterHiltrup

MEHL P (1997): Reformansätze und Reformwiderstände in der Agrarsozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland : Politikinhalt und ihre Bestimmungsgründe 1976-1990. Berlin: Duncker & Humblot, 505 Seiten, Tübingen

MEHL P (Hrsg.) (1999): Neue Produktionsaufgabenrente? Neues Ausgleichsgeld? Arbeitsbericht 4/99 http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/zi017476.pdf

MEHL P (2005): Soziale Sicherung der Landwirte in Österreich – Modell für eine Reform des agrarsozialen Sicherungssystems in Deutschland? Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 3, S. 235-258

MEHL P (2006): Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse zehn Jahre nach Inkrafttreten des Agrarsozialreformgesetzes 1995. Berichte über Landwirtschaft 84, 3, S. 438-454

MEHL P (2011a): Felix Austria? Sozialversicherung der Bauern in Österreich und landwirtschaftliche Sozialversicherung in Deutschland im Vergleich. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, H. 2, S. 175-188

MEHL P (2011b): Das agrarsoziale Sicherungssystem in Frankreich - Bestandsaufnahme und Analyse aus der Perspektive der deutschen landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 2, S. 189-258

MEHL P (2012): Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel. Zielerreichung und mögliche Folgen einer Abschaffung dieser Leistungsvoraussetzung in der Alterssicherung der Landwirte. Studie im Auftrag des BMELV. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 174 Seiten, 2012. Zu finden unter: http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn051712.pdf

MÖLLER B (2007): Ist die LSV für die Zukunft gerüstet? Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 2, S. 122-128

PFLEIDERER K, TENWINKEL E, MICHELS R, SCHLAGHECK H (1981): Weiterentwicklung der agrarsozialen Sicherung. Münster-Hiltrup

STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Hofnachfolge in landwirtschaftlichen Betrieben der Rechtsform Einzelunternehmen. Landwirtschaftszählung 2010. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Landwirtschaftzaehlung/Hofnachfolge2032804109004.pdf?__blob=publicationFile

TJETJE H (2005): Hofnachfolge in Schleswig-Holstein. Kieler Dissertationen online. http://e-diss.uni-kiel.de/diss_1277/

WEIDNER J (1979): Zur Weiterentwicklung der Alterssicherung für Landwirte. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 3, S. 239-253

WIRTH C (2007): 50 Jahre Alterssicherung der Landwirte. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg., H. 2, S. 96-102

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1979): Agrarsozialpolitik – Situation und Reformvorschläge. Münster-Hiltrup

Verfasser:

Dr. rer. soc. Peter Mehl
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
peter.mehl@ti.bund.de

Hofabgabeverpflichtung auf dem Prüfstand

Konsequenzen aus dem Gutachten des Thünen-Instituts zur agrarstrukturellen Wirkung der Hofabgabeverpflichtung

I. Einleitung

Eine der Voraussetzungen für den Bezug einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte ist die Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens (sog. Hofabgabe).¹ Mit dieser im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte verankerten Regelung soll unter anderem erreicht werden, möglichen Hofnachfolgern bereits in relativ jungen Jahren die Verantwortung für den Betrieb zu übertragen, um die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe zu erhalten und zu verbessern. Ebenfalls soll die Motivation der aktiven Landwirte, bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze die erforderlichen Dispositionen für eine Abgabe des Unternehmens zu treffen, durch die Hofabgabeverpflichtung gestärkt werden.

Die Hofabgabeverpflichtung ist wiederholt höchstrichterlich bestätigt worden. Das Bundessozialgericht hat zuletzt im Jahr 2010² die Vereinbarkeit des Erfordernisses der Hofabgabe mit dem Grundgesetz bestätigt und dies im Jahr 2012³ im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde nochmals bekräftigt. Ebenso hat das Bundesverfassungsgericht mehrmals entschieden⁴, dass die gesetzliche Voraussetzung der Hofabgabe mit dem Sozialstaatsprinzip, der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes, dem allgemeinen Gleichheitssatz sowie dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar ist.

Das bestehende Recht bietet für die Landwirte vielfältige Möglichkeiten, dem Erfordernis der Hofabgabe gerecht zu werden (vgl. § 21 ALG). Es stehen unterschiedliche Abgabeformen zur Verfügung, die auch nebeneinander zum

1 §§ 11 ff. ALG

2 BSG, Urteil vom 25.02.2010, B 10 LW 1/09 R

3 BSG, Beschluss vom 29.08.2012, B 10 LW 7/12 B

4 BVerfG, Beschluss vom 31.05.1988, 1 BvL 22/85; Beschluss vom 20.09.1999, 1 BvR 1750/95

Einsatz kommen können. Zudem können sog. Rückbehaltsflächen rentenunschädlich weiter bewirtschaftet werden (§ 21 Absatz 7 ALG).⁵

In der politischen Diskussion war die Hofabgabeverpflichtung viele Jahre lang unumstritten. Allerdings wurde in jüngerer Zeit das Erfordernis der Unternehmensabgabe von einigen Politikern und Landwirten in der sozial- und agrarpolitischen Diskussion problematisiert und als nicht mehr zeitgemäß und sozialpolitisch verfehlt kritisiert.⁶ Die bisherige Datenlage zur Frage der strukturpolitischen Wirksamkeit der Hofabgabeverpflichtung war unergiebig, da lediglich der Vollzug des geltenden Rechts abgebildet wird. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hat deshalb Mitte Oktober 2011 beim Thünen-Institut ein Gutachten in Auftrag gegeben, mit dem die agrarstrukturellen Wirkungen der Hofabgabeverpflichtung näher untersucht werden sollten. Ziel war es, eine möglichst aktuelle Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Hofabgabeverpflichtung auf die Agrarstruktur in Deutschland zu erhalten. Daneben sollten die mit einer etwaigen Abschaffung der Hofabgabeklausel verbundenen Auswirkungen auf den Bodenmarkt, auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und den Agrarstandort Deutschland sowie auf das eigenständige Alterssicherungssystem der Landwirte, insbesondere auf dessen Finanzierung, untersucht werden.

Das im Februar 2013 vorgelegte Gutachten⁷ soll dazu beitragen, die Diskussionen über die Frage, ob die Hofabgabeverpflichtung und ihr Nutzen für die Landwirtschaft noch zeitgemäß sind, zu versachlichen.

II. Historische Entwicklung der Hofabgabeverpflichtung

Die Hofabgabeverpflichtung wurde 1957 eingeführt. Das Gesetz über die Altershilfe der Landwirte (GAL) sah damals ausschließlich die Hofabgabe

5 Der Vorwurf in dem vom Landtag Nordrhein-Westfalen angenommenen Antrag (Drucksache 15/3905), Bezieher einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte seien gegenüber anderen Rentenbeziehern eklatant benachteiligt, weil sie keine Möglichkeit eines Zuverdienstes haben, ist schon deshalb unzutreffend.

6 Exemplarisch BT-Drs. 17/5691 sowie Beschluss des Landtages von Nordrhein-Westfalen, vgl. Fn. 5

7 Dr. Peter Mehl, Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2012

bzw. die sonstige Entäußerung des Hofes als Voraussetzung für den Rentenbezug vor.

Seit 1961 wurde der Begriff der Hofabgabe erweitert. Seitdem erfüllt auch ein sonstiger Wegfall der Unternehmereigenschaft (z. B. durch Verpachtung, Rückgabe des Hofes an den Verpächter, Einräumung eines Nießbrauches oder eines schuldrechtlichen Nutzungsverhältnisses) die Voraussetzungen der Hofabgabeverpflichtung.

In der Folgezeit (1972, 1973 und 1976) wurden weitere Abgabemöglichkeiten eröffnet:

Die Erstaufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen gilt ebenfalls als Abgabe des Unternehmens.

Die Erteilung einer Ermächtigung zur Landveräußerung und Landverpachtung an eine nach Landesrecht zuständige Stelle wurde der Hofabgabe gleichgestellt.

Außerdem wurde durch die Möglichkeiten einer Teilabgabe bzw. stufenweisen Abgabe und eines Rückbehalts die Hofabgabe wesentlich erleichtert.

Nach einer mehr als 10-jährigen, intensiven und kontroversen politischen und wissenschaftlichen Debatte, in deren Mittelpunkt die Weiterentwicklung der damaligen Altershilfe für Landwirte und insbesondere die Hofabgabeverpflichtung stand, wurde mit dem Gesetz zur Reform der agrarsozialen Sicherung 1995 (ASRG 1995) in einem breiten politischen Konsens entschieden, die Hofabgabeverpflichtung grundsätzlich beizubehalten. Einen maßgeblichen Beitrag leistete dazu das 1986 vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Auftrag gegebene Gutachten von Prof. Dr. von Maydell zur „Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Sozialrechts“.⁸ Trotz der grundsätzlichen politischen Entscheidung, die Hofabgabeverpflichtung beizubehalten, wurde die Regelung erneut modifiziert:

Um Fällen gerecht zu werden, in denen eine Verpachtung oder Übergabe des landwirtschaftlichen Unternehmens nicht möglich ist, ist seit 1995 die Stilllegung der Flächen der Abgabe des Betriebes gleichgestellt. Dies bedeutet, dass eine Altersrente auch dann bezogen werden kann, wenn die Flächen

8 Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 352, Münster 1988

weiterhin im Besitz des Rentners bleiben, die landwirtschaftliche Nutzung jedoch ruht und bestimmte Auflagen beachtet werden. Des Weiteren wurde zwar der Grundsatz des früheren GAL beibehalten, dass eine Hofabgabe unter Ehegatten die Abgabe als Rentenanspruchsvoraussetzung nicht erfüllt, jedoch unter bestimmten Voraussetzungen gelockert.

Auch in den Jahren nach 1995 kam es immer wieder zu Änderungen der Abgabevorschriften mit dem Ziel einer Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen. So wurde beispielsweise mit Wirkung ab 1. Januar 2008⁹ die Möglichkeit geschaffen, das landwirtschaftliche Unternehmen bereits früher an den Ehegatten abzugeben, wenn der den Hof übernehmende Ehegatte ein Lebensalter erreicht hat, ab dem er frühestens eine vorzeitige Altersrente beziehen kann. Zudem wurde die Hofabgabe bei gemeinsam von mehreren Unternehmern betriebenen Unternehmen (z. B. Gesellschaft bürgerlichen Rechts) dadurch erleichtert, dass es ausreicht, wenn ein Unternehmer aus der Unternehmensführung ausgeschieden ist und er keine Vertretungsmacht mehr für das Unternehmen hat.

Die letzten Erleichterungen beim Hofabgabepflichterfordernis sind mit dem Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV-NOG)¹⁰ im April 2012 wirksam geworden. Seitdem darf auf Rückbehaltflächen gewerbliche Tierhaltung abgabeunschädlich betrieben werden. Das Ausscheiden von Gesellschaftern einer Personengesellschaft und von juristischen Personen wurde erleichtert. Zulässig ist nunmehr auch eine Abgabe unter Ehegatten ohne Altersgrenze.

Bereits dieser knappe Überblick macht deutlich, dass in der Vergangenheit die Hofabgabeverpflichtung nicht statisch war, sondern sie immer wieder an geänderte gesellschaftliche und agrarstrukturelle Bedingungen angepasst wurde.

III. Agrarstrukturelle Wirkung der Hofabgabeverpflichtung

1. Ergebnisse des Gutachtens

Die Hofabgabeverpflichtung in der Alterssicherung der Landwirte erzielt nach wie vor bedeutsame agrarstrukturelle Wirkungen. Dies ist eine der wesent-

9 Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024)

10 BGBl. I S. 579 vom 18. April 2012

lichen Erkenntnisse des Gutachtens. Die Hofabgabeverpflichtung hat zum einen positiven Einfluss auf die Altersstruktur der Betriebsleiter, was sich wiederum positiv auf die Entwicklungschancen der landwirtschaftlichen Betriebe auswirkt.¹¹

Zum anderen führt die Hofabgabeverpflichtung zu einer Verbesserung der Betriebsstrukturen aufgrund größerer Entwicklungschancen für Wachstumsbetriebe.¹² Die Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens in Form der Eigentumsübertragung und der Verpachtung von Flächen an Dritte macht in Deutschland unter den zur Verfügung stehenden Abgabeformen einen sehr hohen Anteil aus.¹³ Diese Abgabeformen haben besonders positive agrarstrukturelle Auswirkungen, da hierdurch der Effekt eintritt, dass wachstumswillige Betriebe Flächen abgebender Landwirte übernehmen können und in den Fällen der Eigentumsübertragung in der Familie der Nachfolger früh die volle unternehmerische Verantwortung übernehmen kann.

Ebenso dient das Abgabefordernis als Orientierungspunkt für die Generationen. Dies ist Ergebnis der vom Gutachter durchgeführten Expertenbefragung.¹⁴ Obwohl für die Abgabeentscheidung grundsätzlich vielfältige Motive (z. B. steuerliche, erbrechtliche, gesundheitliche, familiäre Aspekte) eine Rolle spielen, stößt die Hofabgabeverpflichtung wichtige Diskussionen innerhalb der Familie an und führt zur Notwendigkeit, sich frühzeitig mit dem Thema Ruhestand und Betriebsweitergabe auseinanderzusetzen. Aus Sicht potentieller Betriebsnachfolger hat das Hofabgabefordernis daher eine wesentliche Bedeutung, indem dadurch die Chance einer möglichen Betriebsübernahme – sei es innerhalb oder außerhalb der Familie – wesentlich erhöht wird.

Aus Sicht der Betriebsleiter wird das Hofabgabefordernis allerdings unterschiedlich beurteilt. Insbesondere Landwirte mit kleineren Unternehmen (im Gutachten als auslaufende Betriebe bezeichnet) sehen in der Hofabgabeverpflichtung eine stark sanktionierende Wirkung. Zum einen sind diese Betriebsleiter aufgrund der geringeren Einnahmen aus dem landwirtschaftlichen Betrieb in größerem Maße auf die Rentenzahlung aus der Alterssicherung der Landwirte angewiesen, zum anderen sind diese Betriebe häufig schlechter

11 Studie, S. 34 a. E.; im Übrigen vgl. V.1

12 Studie, S. 97

13 Studie, S. 47

14 Studie, S. 80

zu verpachten oder zu veräußern bzw. es fehlt ein an der Weiterführung des Betriebs interessierter Nachfolger.

In diesem Zusammenhang macht der Gutachter darauf aufmerksam, dass sich der Steuerungsdruck der Hofabgabeverpflichtung asymmetrisch verteilt.¹⁵ Landwirte mit einer überdurchschnittlichen Betriebsgröße, bei denen der strukturpolitische Effekt am größten wäre, sind am wenigsten von den finanziellen Auswirkungen der Hofabgabeverpflichtung betroffen. Zum einen wiegt für diese Landwirte der Verzicht auf die Altersrente aufgrund ihrer günstigen Einkommenssituation nicht so schwer, zum anderen können sie aufgrund des wirtschaftlich attraktiven Betriebs die Abgabevoraussetzung relativ leicht erfüllen. Für Landwirte mit kleineren Betriebsgrößen bedeutet der Verzicht auf die Rente hingegen eine größere finanzielle Einbuße. Die Abgabe des Betriebes fällt diesen Landwirten zudem in der Regel schwerer, weil die Nachfrage nach wirtschaftlich unattraktiveren Betrieben bzw. deren Flächen geringer ist. Dies hat Einfluss auf den agrarstrukturellen Effekt der Hofabgabeverpflichtung, da der Umfang möglicher Flächenmobilisierungen bei diesen Betrieben kleiner ist.

2. Bewertung

Obwohl für die Abgabeentscheidung grundsätzlich vielfältige Motive eine Rolle spielen, kann aufgrund der Ergebnisse des Gutachtens davon ausgegangen werden, dass der agrarstrukturelle Effekt einer frühzeitigen Abgabe des landwirtschaftlichen Betriebs im Wesentlichen der Hofabgabeverpflichtung zuzuschreiben ist.

Für den Fall einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung kommt der Gutachter zu der Einschätzung, dass nur ein Fünftel bis ein Drittel der Landwirte ihren Betrieb nach Erreichen der Regelaltersgrenze nicht abgeben würde.¹⁶ In diesen Fällen können zunächst keine Flächen im o. g. Sinne mehr mobilisiert werden. Diese Einschätzung wird aus folgenden Gründen nicht geteilt:

Die Hofabgabeverpflichtung enthält nicht nur eine terminliche Vorgabe (Erreichen der Regelaltersgrenze), sondern auch vielfältige Formvorschriften, die eingehalten werden müssen (insbesondere muss eine Verpachtung auf mindestens 9 Jahre erfolgen). Es kann davon ausgegangen werden, dass bei Wegfall der Hofabgabeverpflichtung Landwirte ihr Unternehmen nicht mehr in der bisher vorgeschriebenen Weise abgeben werden. Nicht berücksichtigt

15 Studie, S. 111

16 Studie, S. 88

wurde im Gutachten auch, dass die Landwirte, die bereits Rente beziehen und hierzu den Betrieb abgegeben haben, nach einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung völlig frei sind, wie sie ihre Flächen künftig verwenden. So könnten sie ihre verpachteten Flächen unter Umständen wieder selbst bewirtschaften oder – aus spekulativen Gründen – nur jeweils für kurze Zeit verpachten. Diese Entwicklung hätte gravierende agrarstrukturelle Auswirkungen.

Im Gutachten wird ausgeführt, dass nach Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung dem Bodenmarkt für eine mehrjährige Phase die Flächen der weiter bewirtschafteten Betriebe nicht zur Verfügung stehen. Für diese Zeitspanne wären daher Auswirkungen auf den Bodenmarkt zu erwarten, die regional allerdings durchaus unterschiedlich sein können. Ebenfalls negative Auswirkungen könnte der Umstand haben, dass die weiter bewirtschafteten Betriebe sich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht mehr an die sich ändernden strukturellen Gegebenheiten in der Landwirtschaft anpassen werden bzw. können.¹⁷ Auch insoweit werden die zu erwartenden Auswirkungen eher unterschätzt. Neben den – ggf. nur vorübergehenden – Störungen auf dem Bodenmarkt wären die Folgen für den Pachtmarkt voraussichtlich weitaus gravierender, wenn längerfristige Verpachtungen, die im Interesse der Planungssicherheit von den Übernehmern angestrebt werden, nur noch unter erschwerten Umständen (Preisaufschlag) oder gar nicht (Spekulation auf Preisänderungen) möglich sind. Betroffen hiervon wären nicht nur die Flächen der Betriebe, deren Landwirte in den Folgejahren die Regelaltersgrenze erreichen, sondern auch die Flächen der bereits Rente beziehenden ehemaligen Landwirte.

Überlegungen hinsichtlich einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung sind aufgrund der unsicheren Auswirkungen kritisch zu prüfen, zumal eine Wiedereinführung der Regelung nicht mehr möglich sein wird, selbst wenn sich nachträglich zeigen sollte, dass die Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung erhebliche negative Auswirkungen hat. Eine exakte Gesetzesfolgenabschätzung ist daher kaum möglich.

Daher wird im Gutachten auch nicht eine ersatzlose Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung vorgeschlagen. Vielmehr gehen die Überlegungen dahin, für die rechtzeitige Übergabe der landwirtschaftlichen Unternehmen alternative Anreize zu setzen. Dass ein Anreiz- bzw. finanzielles Belohnungssystem Landwirte ebenfalls dazu motiviert, ihr Unternehmen frühzeitig abzugeben, zeigen die Beispiele aus Österreich, Polen oder Finnland. Hier stellt sich jedoch die Frage nach der Finanzierbarkeit von Anreiz- bzw. Belohnungssys-

17 Studie, S. 89

temen, die für die Landwirte auch so attraktiv sein müssen, dass sie zu der gewünschten Verhaltensweise motivieren.

IV. Prognose zu den finanziellen Folgen einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung

1. Ergebnisse des Gutachtens

Neben den bereits skizzierten möglichen agrarstrukturellen Folgen einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung enthält das Gutachten Berechnungen hinsichtlich der zu erwartenden finanziellen Mehrausgaben. Bei diesen Berechnungen ist zunächst zu berücksichtigen, dass auch nach Ansicht des Gutachters die finanziellen Folgen einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung grundsätzlich schwierig abzuschätzen sind.

Die möglichen finanziellen Folgen einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung werden im Gutachten in zwei Kategorien aufgeteilt. Dabei handelt es sich um geschätzte Mehrkosten für zusätzliche Renten sowie um Mindereinnahmen durch weniger Beitragszahler.

Mehrausgaben für zusätzliche Renten sind bei den Landwirten zu erwarten, die bisher unter Verzicht auf ihren Rentenanspruch den landwirtschaftlichen Betrieb weiter bewirtschaften. Eine Hochrechnung von untersuchten Stichprobenfällen ergab für diese Fallgestaltung zusätzliche Rentenaufwendungen von ca. 23,4 Mio. Euro. Hinsichtlich der Mehrausgaben für ausbleibende Neufälle, d. h. für Landwirte, die sich zukünftig unter Verzicht auf ihre Rentenansprüche für die Weiterbewirtschaftung des Betriebes entscheiden würden, könnten nach Ansicht des Gutachters die für die bisherigen „Abgabeverweigerer“¹⁸ prognostizierten Kosten herangezogen werden.¹⁹ Die jeweiligen Mehrausgaben würden wegen der Defizitdeckung zu Lasten des Bundes gehen.

Hinsichtlich der Berechnung der möglichen Mindereinnahmen durch weniger Beitragszahler wird der Ausfall aktiver beitragszahlender Landwirte vom Gutachter als gering eingestuft. Bei dem Ausfall potentieller Beitragszahler enthält das Gutachten lediglich eine vage Berechnung, beschränkt auf die Gruppe von Landwirten mit einem Hofnachfolger in der Familie. Bei Wegfall der Hofabgabeverpflichtung könnte in diesen Fällen die Weiterbewirtschaftung des bisherigen Betriebsinhabers dazu führen, dass der eigentlich vorgesehene

18 So die Bezeichnung des Gutachters

19 Studie, S. 92

Hofnachfolger von einer Nachfolge absieht und außerlandwirtschaftlich tätig wird. Sofern die Hofnachfolge im Haupterwerb erfolgen sollte, würde in diesen Fällen der landwirtschaftlichen Alterskasse ein Beitragszahler verloren gehen. Als Orientierungsgröße für diese Fallgestaltung hat der Gutachter errechnet, dass bei einem Ausfall von 1.000 Beitragszahlern der landwirtschaftlichen Alterskasse Mindereinnahmen in Höhe von 2,688 Mio. Euro entstünden.²⁰ Um diesen Betrag würde das vom Bund zu tragende Defizit steigen.

2. Bewertung

Die Darlegung der finanziellen Folgen der Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung beschränkt sich im Gutachten letztlich auf die Kosten für zusätzliche Rentenausgaben an Landwirte, die bisher unter Verzicht auf eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte ihren Betrieb weiter bewirtschaften. Mit Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung würden diese Landwirte einen Anspruch auf Zahlung ihrer Rente erhalten. Nicht berücksichtigt werden die möglichen finanziellen Auswirkungen auf Landwirte, die sich bereits im Rentenbezug befinden und aufgrund des Wegfalls der Hofabgabeverpflichtung ihre landwirtschaftliche Tätigkeit wieder aufnehmen. Bisher ruhte für diese Gruppe der Zahlungsanspruch. Auch werden im Gutachten die möglichen Ausfälle auf der Einnahmen- bzw. Beitragsseite nicht näher quantifiziert.

V. Detailbewertungen zur Hofabgabeverpflichtung

Über die allgemeine Frage der Wirksamkeit der Hofabgabeverpflichtung bzw. die Folgen einer Abschaffung hinaus werden im Gutachten auch einzelne Problemfelder angesprochen. Nachfolgende Detailbewertungen zur Hofabgabeverpflichtung behandeln sowohl diese im Gutachten dargestellten Einzelspekte als auch einige in der politischen Diskussion immer wieder angeführte Kritikpunkte zur Hofabgabeverpflichtung.

1. Hofabgabeverpflichtung im EU-Vergleich

1.1 Ausgangslage/Problem

Neben Deutschland verfügen fünf weitere EU-Mitgliedstaaten, nämlich Österreich, Finnland, Polen, Frankreich und Griechenland, über ein eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem. Lediglich in Deutschland stellt das Alterssicherungssystem für die Landwirte eine Teilsicherung dar.

20 Studie, S. 94

Der im Gutachten vorgenommene Vergleich der Altersstruktur der landwirtschaftlichen Unternehmer in diesen EU-Mitgliedstaaten hat ergeben, dass Deutschland bei der Altersstruktur der Betriebsinhaber über 65 Jahre sehr gut positioniert ist und die geringsten Anteile älterer Betriebsinhaber hat.²¹ Hinsichtlich des Anteils von Betriebsinhabern unter 35 Jahren bewegt sich Deutschland im EU-Vergleich knapp über dem EU-Durchschnitt.

Insgesamt verfügen Mitgliedstaaten mit einem besonderen agrarsozialen Sicherungssystem über eine deutlich bessere Altersstruktur der Betriebsinhaber als die übrigen Mitgliedstaaten. Außer Deutschland existiert lediglich noch in Frankreich eine Hofabgabeverpflichtung, wonach eine Altersrente nur bezogen werden kann, wenn zuvor das landwirtschaftliche Unternehmen abgeben wurde. Andere Mitgliedstaaten motivieren die Landwirte zu einer frühzeitigen Abgabe des landwirtschaftlichen Betriebs mit einem Belohnungs- bzw. finanziellen Anreizsystem, zum Teil ergänzt durch eine Vorruehstandsregelung.

1.2 Kritik/Vorschlag des Gutachters

In Mitgliedstaaten wie z. B. Polen, Österreich oder Finnland wird auch ohne Hofabgabepflichtung ebenfalls eine relativ günstige Altersstruktur der Betriebsinhaber erreicht. Trotz der Hofabgabepflichtung liegt die Anzahl der Betriebsinhaber unter 35 Jahre in Deutschland knapp oberhalb des EU-Durchschnitts.

Der Gutachter weist darauf hin, Deutschland habe das „rigideste System“ der Hofabgabepflichtung. Gleichwohl schlägt der Gutachter keine Abschaffung der Hofabgabe, wie in Österreich, vor. Aufgrund der unterschiedlichen rentenrechtlichen Rahmenbedingungen sei ein Vergleich insbesondere zwischen Österreich und Deutschland nicht möglich. Daher könnten auch keine Rückschlüsse aus der Entwicklung in Österreich gezogen werden, wo die Hofabgabepflichtung 1993 bzw. 2000 abgeschafft wurde, ohne dass sich die Altersstruktur der Betriebsleiter wesentlich verändert hat.²²

Stattdessen kommt aus Sicht des Gutachters (wenigstens) eine Modifizierung der Abgabevorschrift orientiert an den Regelungen in Frankreich in Betracht. Diese Regelungen eröffnen den französischen Landwirten hinsichtlich der

21 Vgl. Studie, S. 16; Grundlagen für diese Auswertung sind die Zahlen der Agrarstrukturserhebungen von 2007 bei Eurostat; europäische Vergleichszahlen von der Agrarstrukturserhebung 2010 liegen bei Eurostat noch nicht vollständig vor.

22 Studie, S. iii und 29 ff.

Weiterbewirtschaftung des Betriebs größere Handlungsspielräume, als sie bisher den deutschen Berufskollegen offenstehen.

1.3 Bewertung des Vorschlags

1.3.1 Österreich, Polen und Finnland

Der Gutachter weist zurecht darauf hin, dass eine Übertragung der Regelungen in Österreich nicht in Betracht kommt. In Österreich existieren so günstige rentenrechtliche Bestimmungen, dass viele Landwirte das Unternehmen deutlich vor Erreichen der Regelaltersgrenze zunächst an den Ehepartner oder einen Nachfolger abgeben, eine relativ hohe Erwerbsminderungsrente beziehen und gleichzeitig im Betrieb weiter mitarbeiten. Während in Deutschland 82 % des Rentenzugangs auf Altersrenten (wegen Erreichens der Regelaltersgrenze) entfallen und nur 18 % auf Erwerbsminderungsrenten, entfallen in Österreich mehr als die Hälfte des Zugangs auf Erwerbsminderungsrenten.²³ Das bedeutet, dass in Österreich mehr als die Hälfte der Landwirte schon vor Erreichen der Regelaltersgrenze den Betrieb wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen abgegeben hat.

Da sich die Rahmenbedingungen für das Ab- und Übergabeverhalten der Landwirte in Österreich deutlich von denen für deutsche Landwirte unterscheiden, lassen sich aus den Erfahrungen in Österreich mit der Abschaffung der Betriebsabgabeverpflichtung keine Rückschlüsse für die Folgen eines ähnlichen Schrittes in Deutschland ableiten.²⁴ Damit widerlegt das Gutachten das häufig von Kritikern der Hofabgabeklausel angeführte Argument, die Abschaffung der Hofabgabeklausel in Österreich habe keine negativen Auswirkungen auf die Agrarstruktur gezeigt und sei daher auf Deutschland übertragbar.

Polen und Finnland belohnen eine frühzeitige Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens mit zusätzlichen finanziellen Anreizen oder auch mit einer Förderung des Vorruhestandes. In Polen berechtigt beispielsweise die Abgabe des Unternehmens zum Bezug einer Zusatzrente.²⁵

1.3.2 Zu den Vorschlägen des Gutachters zur Modifizierung der Abgabevorschriften orientiert an den Regelungen in Frankreich

In Deutschland wie auch in Frankreich ist die Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens Voraussetzung für den Bezug einer Rente. In Frankreich

23 Studie, Tabelle 2.4, S. 31

24 Studie, S. 32.

25 Studie, S. 24 f.

haben die Landwirte allerdings etwas größere Spielräume, eine teilweise Weiterbewirtschaftung des Betriebes und den Altersrentenbezug zu vereinbaren. So war die Abgabe an den Ehegatten schon immer möglich. Im Gegensatz zu Deutschland ruht in Frankreich die Rente des ursprünglichen Betriebsleiters nicht, wenn der Ehegatte die Regelaltersgrenze erreicht und den Hof nicht abgibt (Ruhensregelung). Außerdem liegt der zulässige Rückbehalt bei der Hofabgabe in Frankreich – aufgrund der höheren Mindestgröße – zwischen 5 und 8 ha und damit deutlich über dem zulässigen Rückbehalt in Deutschland.²⁶

Im Unterschied zu Frankreich ist die Rente der Landwirte in Deutschland nur als Teilsicherung konzipiert und deckt daher auch nur einen Teil der Alterssicherung ab.²⁷ Dies ermöglicht die in Deutschland strengeren Anforderungen bei der Hofabgabeverpflichtung.

Bei der in Frankreich nicht vorhandenen Ruhensregelung²⁸ ist zu berücksichtigen, dass in Frankreich – im Gegensatz zu Deutschland – auch nur ein sehr kleiner Anteil der Bäuerinnen (10 % in Frankreich gegenüber 54 % in Deutschland) überhaupt einen Anspruch auf Altersrente hat. Daher hat in Frankreich ein Verzicht auf diese Regelung deutlich geringere Auswirkungen und ist insoweit mit den Verhältnissen in Deutschland nicht vergleichbar.

Die Option der Ausweitung von Rückbehaltsflächen für deutsche Landwirte, die rentenunschädlich weiter bewirtschaftet werden können, wäre hinsichtlich der möglichen agrarstrukturellen und auch versicherungsrechtlichen Auswirkungen genau zu prüfen.²⁹

Um den Anteil jüngerer Betriebsleiter zu erhöhen und den landwirtschaftlichen Generationenwechsel fortzusetzen, wird in Frankreich außerdem durch spezielle staatliche Förderprogramme die Niederlassung junger Landwirte finanziell gefördert.³⁰

26 Studie, S. 23

27 Zur Alterssicherung der Landwirte in Frankreich vgl. ausführlich: Mehl, Das agrarsoziale Sicherungssystem in Frankreich – Bestandsaufnahme und Analyse aus der Perspektive der deutschen landwirtschaftlichen Sozialversicherung, SdL 2/2011, S. 189 (200 ff.)

28 Vgl. V.6

29 Vgl. dazu nachfolgend VI.2.4.

30 Vgl. Agra-Europe 11/13 vom 11. März 2013, Länderberichte, S. 12

1.3.3 Zum EU-Vergleich jüngerer Betriebsleiter unter 35 Jahre

Bei der im EU-Vergleich in Deutschland nur knapp über dem Durchschnitt liegenden Anzahl von jüngeren Betriebsleitern unter 35 Jahren sind die in den jeweiligen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich langen Ausbildungszeiten und die – in Abhängigkeit von der Betriebsgröße – jeweils erforderlichen Einarbeitungsphasen von Nachwuchslandwirten zu berücksichtigen. Der Wert Deutschlands im EU-Vergleich ist daher kein Indiz für die mangelnde Wirksamkeit der Hofabgabeverpflichtung. Ferner spielt dabei auch das Rentenzugangsalter der älteren Generation eine entscheidende Rolle. Würde beispielsweise wie in früheren Jahren ein vorzeitiges Ausscheiden von Landwirten aus dem Erwerbsleben (Produktionsaufgaberente oder Landabgaberente) gefördert, wären schon deswegen die Hofnachfolger bei der Betriebsübernahme jünger.

Dieser Aspekt spricht also nicht gegen, sondern für die Beibehaltung der Hofabgabeverpflichtung. Würde sie abgeschafft und infolge dessen der Betrieb später an den Hofnachfolger übergeben, wäre bei diesen das Eintrittsalter in den Beruf noch höher, sofern sie sich dann nicht bereits beruflich anderweitig orientiert haben.

1.4 Fazit

Um die Landwirte zu einer frühzeitigen Abgabe ihres landwirtschaftlichen Unternehmens zu motivieren, kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen ist dies die finanzielle Honorierung der Abgabe, z. B. durch eine Zusatzrente. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, den Anspruch auf Rentenzahlung an die Bedingung der Hofabgabe zu knüpfen.

Deutschland hat sich aus gutem Grund anstelle einer finanziellen Honorierung für die strengere Ausgestaltung der Hofabgabeverpflichtung entschieden. Ein Wechsel zu einem finanziellen Anreiz- oder Belohnungssystem wäre zwar grundsätzlich auch in Deutschland möglich, jedoch müsste dieser finanzielle Anreiz, um überhaupt Wirkung erzielen zu können, auch groß genug sein. Hierfür müssten deutlich mehr Mittel in der Alterssicherung der Landwirte aufgewendet werden, als dies bisher bereits der Fall ist.

Um die notwendige Konformität mit dem EU-Recht zu gewährleisten und den Vorwurf unzulässiger Beihilfen zu vermeiden, könnte die Bereitstellung dieser zusätzlichen Mittel nur versicherungsrechtlich ausgestaltet werden. Ein solches Anreizsystem ist als Versicherungsleistung jedoch nicht realisierbar. Bereits bei einem Zuschlag von 100 Euro zur Rente (bei dem die Anreizfunktion eher noch als gering einzustufen ist) würde dies für die Alterssicherung der Landwirte für jeden Jahrgang des Neuzugangs Mehrausgaben von jährlich 24 Mio. Euro (kumulativ) bedeuten.

2. „Altersarmut“ als Folge der Hofabgabeverpflichtung

2.1 *Ausgangslage/Problem*

Die zunächst als eine Art Grundsicherung für den Bargeldbedarf („Taschengeld“) konzipierte Altershilfe für Landwirte wurde im Lauf der Jahre zu einer respektablen Teilsicherung ausgebaut. Auch nach der grundlegenden Neuordnung des Leistungsrechts der im Zuge der Agrarsozialreform 1995 geschaffenen Alterssicherung der Landwirte wurde daran festgehalten, dass die Rentenleistungen an Landwirte, ihre Ehegatten und mitarbeitenden Familienangehörigen nur eine Teilsicherung darstellen. Um einen ausreichenden Lebensunterhalt im Alter sicherzustellen, bedürfen die Renten der Alterssicherung der Landwirte der Ergänzung, z. B. durch Altenteilsleistungen, Pachteinnahmen, Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder langfristige private Vorsorge (z. B. „Riester-Rente“). Die Absicherung im Alter wird damit im Wesentlichen durch die während der gesamten aktiven Erwerbsphase getroffenen persönlichen und betrieblichen Entscheidungen geprägt. Die Alterssicherung der Landwirte ist deshalb mit anderen Alterssicherungssystemen, die – bei entsprechenden höheren und einkommensabhängigen Beiträgen – eine „Vollversorgung“ bieten, wie z. B. der gesetzlichen Rentenversicherung, nicht vergleichbar.

2.2 *Kritik/Vorschlag des Gutachters*

Auf der Grundlage von Studien sowie der Ergebnisse der Expertengespräche wird im Gutachten herausgearbeitet, die Rente aus der Alterssicherung der Landwirte habe für die ausscheidenden Landwirte einen unterschiedlich hohen Stellenwert.³¹ Die Rente aus der Alterssicherung der Landwirte decke im Durchschnitt wohl zwischen einem Viertel und einem Drittel der Alterseinkünfte ab. Die Bandbreite zwischen den Alterseinkünften der Landwirte sei dabei aber sehr groß. Bei größeren, im Gutachten als „Zukunftsbetriebe“ bezeichneten Betrieben stelle sich die Alterssicherungs-Situation im Regelfall deutlich positiver dar, die Zahlungen der landwirtschaftlichen Alterskasse seien hier häufig eher „Taschengeld oder Zubrot“. Hingegen habe für kleinere, im Gutachten als „auslaufende Betriebe“ bezeichnete Betriebe ein Verzicht auf die Rente bei einer Weiterbewirtschaftung über die Regelaltersgrenze hinaus sehr viel größere Bedeutung. Dies gelte besonders für Betriebe ohne Nachfolger, die ihre übrigen Alterseinkünfte auf dem Pachtmarkt realisieren müssten.

31 Studie, S. 65 sowie S. 102

Im Gutachten wird aus dieser unterschiedlichen Bedeutung der Rente aus der Alterssicherung der Landwirte für die Betriebe gefolgert, der durch die Hofabgabeverpflichtung erzeugte Druck wirke bei kleineren Betrieben stärker als bei größeren, obwohl sie zum Strukturwandel nur einen untergeordneten Beitrag leisten. Die sanktionierende Wirkung der Abgabeverpflichtung falle umso stärker ins Gewicht, je größer der Anteil der Rente aus der Alterssicherung der Landwirte an den gesamten Alterseinkünften sei. Diese Feststellung des Gutachtens wird teilweise dahingehend interpretiert, mit dem Zwang zur Hofabgabe würden kleinere Betriebe in die Altersarmut gedrängt, nur damit größere Betriebe an deren Flächen kommen.³² Mit der im Gutachten vorgeschlagenen Einführung einer Rente mit Abschlag könne auch dieser Problematik Rechnung getragen werden, da agrarstrukturpolitische Zielsetzung und soziale Absicherungsfunktion stärker getrennt würden.³³

2.3 Bewertung des Vorschlags

Der Behauptung, kleinere Betriebe würden durch die Hofabgabeverpflichtung in die Altersarmut gedrängt, ist entgegenzuhalten, dass für alle Betriebe unabhängig von ihrer Größe die elementaren Prinzipien der Alterssicherung der Landwirte gelten, nämlich der Teilsicherungscharakter der Renten und der Grundsatz des einkommensunabhängigen Einheitsbeitrages, aus dem auch eine Einheitsleistung (gestaffelt nur nach Dauer der Beitragszahlung) resultiert. Gerade der letztgenannte Grundsatz kommt den kleineren Betrieben zugute. Ihnen wird ein Sicherungsniveau garantiert, das dem der größeren Betriebe entspricht. Eine finanzielle Überforderung der Betriebe wird durch die Zahlung eines einkommensabhängigen Beitragszuschusses³⁴ verhindert. Auf diese Weise werden einkommensschwächere Landwirte entlastet, ohne dadurch ihre Absicherung für das Alter zu schmälern.

Nach dem Lagebericht der Bundesregierung über die Alterssicherung der Landwirte 2009³⁵ belief sich im Jahr 2009 die durchschnittliche Rente bei Unternehmern an Männer auf 466 Euro/Monat, an Frauen auf 347 Euro/Monat. Unter Berücksichtigung der seitherigen Rentenanpassungen dürften also die Rentenansprüche eines Betriebsleiterehepaars im Falle der Hofabgabe bei gegenwärtig rd. 900 Euro/Monat liegen. Ergänzt werden die Alter-

32 So Pressemitteilung MdB Cornelia Behm vom 21.02.2013

33 Studie, S. 114

34 Einkommensgrenze: 15.500 Euro/Jahr je Versicherten, somit also 31.000 Euro/Jahr für das Betriebsleiterehepaar

35 BT-Drs. 17/55

seinkünfte des ehemaligen Betriebsleiterehepaars durch eine Ersparnis bei den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung von ca. 200 bis 300 Euro/Monat je Unternehmer.³⁶ Daneben fällt der Beitrag zur Berufsgenossenschaft weg, was im Gutachten nicht quantifiziert wurde. Unter dem Strich bewirkt also die Abgabe des Betriebes bei Erreichen der Regelaltersgrenze Einkünfte bzw. ersparte Aufwendungen bei einem Betriebsleiterehepaar in Höhe von rd. 1.200 Euro/Monat. Hinzu kommen Einkünfte aus der Hofabgabe (Pachteinnahmen o. ä.) und ggf. aus einer ergänzenden Altersvorsorge.

Eine Bewertung der Einkommenssituation dieser „kleineren auslaufenden Betriebe“ (so das Gutachten) im Falle der Hofabgabe kann nicht außer Betracht lassen, wie sich ihre Situation vor der Hofabgabe darstellt. Nach Übersicht 7 im agrarpolitischen Bericht 2011 der Bundesregierung³⁷ sind derartige Betriebe in dieser Abstufung der Einkommen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach wirtschaftlicher Betriebsgröße der Gruppe der „kleineren Betriebe“ zuzuordnen. Deren Gewinn je Unternehmen belief sich im Wirtschaftsjahr 2009/2010 auf rd. 15.500 Euro. Nach Abzug des Beitrages zur Kranken- und Pflegeversicherung – nach dem Gutachten bei einer mittleren Beitragsklasse mit mindestens 260 Euro/Monat zu veranschlagen³⁸ - sowie dem Einheitsbeitrag zur Alterssicherung der Landwirte für das Betriebsleiterehepaar von rd. 400 Euro/Monat, ergeben sich aus dem Gewinn des Unternehmens zu zahlende Sozialversicherungsbeiträge von knapp 8.000 Euro/Jahr. Schon bei dieser sehr vereinfachten Betrachtung von Einkommen und Einkommensverwendung während der aktiven Phase ergibt sich bei dieser Gruppe von Landwirten ein verbleibendes Einkommen aus dem Betrieb, das deutlich unter dem Rentenanspruch aus der Alterssicherung der Landwirte liegt.

Die Auswertung der Rentenbestände der gesetzlichen Rentenversicherung³⁹ zeigt, dass der Auszahlungsbetrag von Renten wegen Alters in der allgemeinen Rentenversicherung für Männer bei 1.018,60 Euro/Monat und für Frauen bei 556,87 Euro/Monat liegt. Auch im Vergleich mit diesen – eine Vollsicherung darstellenden – Rentenbeträgen können die Renten aus der Alterssi-

36 So auch die Studie, S. 94

37 BT-Drs. 17/5810, S. 31

38 Studie, S. 95

39 BMAS, Die Rentenbestände in der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 1. Juli 2012

cherung der Landwirte für ein Betriebsleiterehepaar durchaus als respektable Teilsicherung bezeichnet werden.

2.4 Fazit

Mit den im Falle der Hofabgabe erlangten Rentenansprüchen aus der Alterssicherung der Landwirte wird bereits ein respektables Alterseinkommen erzielt, obwohl es sich bei der Alterssicherung der Landwirte nur um eine Teilsicherung handelt. Weder ein Vergleich mit den Renten der gesetzlichen Rentenversicherung noch eine Gegenüberstellung mit dem Einkommen aus der Bewirtschaftung des Unternehmens stützt die Behauptung, mit der Hofabgabeverpflichtung würden die Unternehmer kleinerer Betriebe in Altersarmut gedrängt.

3. Hofabgabeverpflichtung führt zur „Enteignung“ von Anwartschaften

3.1 Ausgangslage/Problem

Eine Voraussetzung für den Bezug einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte ist die Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens. Ohne die Abgabe wird keine Rente gezahlt, obwohl Beiträge zur Alterssicherung der Landwirte gezahlt wurden.

3.2 Kritik/Vorschlag des Gutachters

Den Landwirten werde damit laut Auffassung des Gutachters durch die Hofabgabeverpflichtung die Altersrente vorenthalten. „Aus sozialpolitischer Sicht könnte man argumentieren, dass die Fallzahlen belegen, dass einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Landwirten (und in ca. der Hälfte der Fälle auch den Ehegatten) aus strukturpolitischen Erwägungen heraus eine Altersrente vorenthalten wird, obwohl diese Gruppe im Schnitt 35 Jahre und 7 Monate dafür Beiträge bezahlt hat.“⁴⁰

Der Gutachter schlägt daher die Einführung einer Rente mit Abschlag vor. Damit werde die Rigidität des Hofabgabeverpflichtungs, das bereits 1979 vom wissenschaftlichen Beirat des BMELV als „unvertretbare Enteignung von Rentenansprüchen“⁴¹ bewertet wurde, abgeschwächt. Dadurch würden die agrarstrukturelle Steuerungsfunktion und die soziale Absicherungsfunktion in der Alterssicherung der Landwirte stärker getrennt. Jeder Landwirt könnte

40 Studie, S. 58 und 101

41 Studie, S. 114

damit unabhängig von der Hofabgabeverpflichtung eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen.

3.3 Bewertung des Vorschlags

Bei der Alterssicherung der Landwirte wie auch bei der gesetzlichen Rentenversicherung handelt es sich um ein gesetzliches Alterssicherungssystem. Jede Versicherung, ob gesetzlich oder privat, ob Personen- oder Sachversicherung, leistet nur bei Eintritt eines i. d. R. schon bei Versicherungsbeginn festgelegten Versicherungsfalles. Auch die Alterssicherung der Landwirte als eine Versicherung kann Leistungen nur erbringen, wenn ein Versicherungsfall vorliegt. Zum Vorliegen eines Versicherungsfalles gehört hier neben den allgemeinen rentenrechtlichen Voraussetzungen als weitere Voraussetzung die Hofabgabeverpflichtung.

Bei den von Landwirten in die Alterssicherung der Landwirte eingezahlten Beiträgen handelt es sich nicht um eine Sparanlage, auf deren bedingungslose Auszahlung im Alter ein Anspruch besteht. Vielmehr können aus diesen Versicherungsbeiträgen Ansprüche nur bei Vorliegen eines Versicherungsfalles erwachsen. Ggf. entstehen auch keinerlei Ansprüche, obwohl jahrzehntelang Beiträge gezahlt wurden (z. B. Lediger, der vor Erreichen der Regelaltersgrenze verstirbt, ohne dass Hinterbliebenenleistungen zu erbringen sind). Damit würde es auch bei Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung immer Fälle geben, bei denen es zu keiner Rentenzahlung kommt, weil andere Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt wurden.

Das Abgabepflichtverhältnis besteht seit Einführung der früheren Altershilfe für Landwirte im Jahr 1957. Es handelt sich also nicht um eine Klausel, von der die Versicherten im Alter überrascht werden. Vielmehr kann sich jeder pflichtversicherte Landwirt und Ehegatte von Beginn seiner Tätigkeit an darauf einstellen, dass der Bezug einer Altersrente die Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens voraussetzt.

Die durch Beiträge erworbenen Anwartschaften stehen nach der Rechtsprechung unter der Bedingung, dass daraus ein Rentenanspruch nur nach erfolgter Hofabgabe erwächst. Mit Erfüllen der Voraussetzung der Hofabgabe wird eine Altersrente gezahlt. Den Landwirten wird daher keine durch Beiträge erworbene Altersrente vorenthalten. Die Vereinbarkeit des Hofabgabepflichtverhältnisses mit dem Grundgesetz wurde auch bereits mehrfach durch

das Bundesverfassungsgericht und das Bundessozialgericht⁴² bestätigt. Eine „Enteignung“ liegt damit nicht vor.

Zu der Bewertung des Gutachternvorschlags hinsichtlich der Einführung einer Rente mit Abschlag siehe Punkt V.7.

3.4 Fazit

Durch die Hofabgabeverpflichtung entsteht keine „Enteignung“ von Anwartschaften in der Alterssicherung der Landwirte.

4. „Scheinabgaben“

4.1 Ausgangslage/Problem

Im Falle der Abgabe innerhalb der Familie ändert sich an der Arbeitsverteilung zuweilen wenig und der abgebende Landwirt ist weiterhin in erheblichem Umfang im Betrieb tätig. Gelegentlich wird dies zum Anlass genommen, dies als „Scheinabgabe“ zu bezeichnen.⁴³

4.2 Kritik/Vorschlag des Gutachters

Der Gutachter macht deutlich, dass es aus juristischer Sicht keine Scheinabgaben gibt. „Unternehmer sei, auf wessen Rechnung die Bewirtschaftung des Unternehmens laufe und wer die unternehmerischen Entscheidungen treffe und die Verantwortung trage, eine aktive Mitarbeit bei den betrieblichen Arbeitsabläufen sei nicht gefordert.“⁴⁴

Kritiker der Hofabgabeverpflichtung halten dieser juristischen Sichtweise entgegen, dass die Abgaben überwiegend deshalb getätigt würden, um dem Altenteiler(ehepaar) den Bezug einer Alters- oder Erwerbsminderungsrente zu ermöglichen. „Es seien Lösungen, bei denen die Bewirtschaftung wie zuvor fortgeführt werde und die unternehmerische Verantwortung nur auf dem Papier gewechselt werde. Diese werde dabei nicht selten formal auf Personen übertragen, denen die nötigen fachlichen Voraussetzungen fehlten.“⁴⁵ Die

42 10. Senat des BSG in mehreren Verfahren mit Beschlüssen vom 29.08.2012 (B 10 LW 5 bis 12/12 B und B 10 LW 15/12 B)

43 So beispielsweise im Landtag Nordrhein-Westfalen angenommener Antrag „Hofabgabeklausel reformieren – Hofübergabe sicherstellen“ (Drucksache 15/3905)

44 Studie, S. 83

45 Studie, S. 83

strukturpolitische Wirksamkeit der Hofabgabeverpflichtung werde in diesen Fällen verfehlt, da nur scheinbar und auf dem Papier eine Verbesserung der Altersstruktur stattfinde.

Bei der vom Gutachter durchgeführten Befragung von sozioökonomischen Beratern und Sozialreferenten von Bauernverbänden in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg wurde auch das Thema der sogenannten Scheinabgaben behandelt. Die Befragung ergab, dass das Phänomen dieser Abgaben von nahezu allen Experten bestätigt, aber vom Umfang her sehr unterschiedlich eingeschätzt wird. „Die Bandbreite der Schätzungen reicht von „es gibt keine Scheinverpachtungen, sondern nur Unternehmer mit allen Rechten und Pflichten“ (Experte 5), über „eher wenige Fälle“ (Experte 20), bis zu präzisen Einschätzungen wie „ungefähr 10 % der Fälle“ (Experte 4), „2/3 der Fälle ohne Nachfolger“ (Experte 8) „bis zu „80 % aller Betriebe ohne Nachfolger“ (Experte 21).“⁴⁶

Der Gutachter nimmt keine eigene Bewertung der sogenannten Scheinabgaben vor und unterbreitet folglich auch keinen Vorschlag, sondern stellt nur die unterschiedlichen Sichtweisen und das Ergebnis seiner Expertenbefragung dar.

4.3 Bewertung

Bei jeder Rentenantragstellung prüft die landwirtschaftliche Alterskasse, ob die Voraussetzungen für einen Rentenanspruch erfüllt sind. Hierzu gehört auch die Prüfung der mit dem Rentenantrag vorgelegten schriftlichen Verträge. Sollte die Prüfung ergeben, dass es sich bei einem Vertrag um ein Scheingeschäft mit fehlendem Rechtsbindungswillen der Vertragspartner gehandelt hat, liegt kein rechtsgültiger Vertrag vor. Aufgrund der fehlenden Hofabgabe besteht in diesen Fällen kein Anspruch auf Rente aus der Alterssicherung der Landwirte. Der Rentenantrag wird abgelehnt.

Das von Kritikern vorgebrachte Argument, die unternehmerische Verantwortung werde nur auf dem Papier gewechselt, ist nicht stichhaltig. Denn unabhängig davon, ob der Unternehmensnachfolger die anfallenden Tätigkeiten eigenhändig erledigt oder nicht, geht zum Zeitpunkt der Unternehmensabgabe das unternehmerische Risiko vollständig auf den Nachfolger über.⁴⁷

46 Studie, S. 84

47 Siehe auch Begründung des 10. Senates des BSG in mehreren Verfahren mit Beschlüssen vom 29.08.2012 (B 10 LW 5 bis 12/12 B und B 10 LW 15/12 B) und BT-Drs.17/5691 Antwort zu Frage 14

Das Verwaltungs- und Verfügungsrecht liegt auf Basis der entsprechenden Verträge allein beim Hofnachfolger und geht auf seine Rechnung.

Auch wenn unmittelbar nach Übertragung der unternehmerischen Verantwortung die Wirkungen der Hofabgabeverpflichtung kaum zutage treten, dürfen sie sich im weiteren Verlauf aufgrund z. B. folgender Aspekte bemerkbar machen: Mit steigendem Alter lässt die Leistungsfähigkeit des ehemaligen Landwirts nach und der Hofnachfolger muss selbst tätig werden oder für jemanden sorgen, der die Tätigkeiten im Unternehmen erledigt. Der Hofnachfolger ist auch in der Zahlungspflicht für Steuern, Abgaben und Sozialversicherungsbeiträge. Bankgeschäfte für das Unternehmen können nur noch vom Übernehmer getätigt werden; dies ist bei notwendigen betrieblichen Investitionen ein äußerst wichtiger Aspekt, weil Banken mit Darlehen an den früheren Betriebsleiter angesichts seines vorgerückten Alters sehr zurückhaltend wären. Verträge mit Lieferanten und Abnehmern können auch nur vom Übernehmer geschlossen werden.

4.4 Fazit

Es ist nicht auszuschließen, dass vielen Unternehmensnachfolgern nicht bewusst ist, welche Verantwortung und welches wirtschaftliche Risiko sie mit der vertraglichen Übernahme eines landwirtschaftlichen Unternehmens eingehen. Es gibt aber kein Indiz dafür, dass durch diese Übergabe- oder Pachtverträge die Hofabgabeverpflichtung ihre agrarpolitische Wirksamkeit verliert.

5. Ausnahmebestimmungen für Binnenfischer, Imker, Wanderschäfer und Forstwirte

5.1 Ausgangslage/Problem

Nach § 1 Absatz 4 Satz 4 ALG gelten die Imkerei, die Binnenfischerei und die Wanderschäferei als landwirtschaftliche Unternehmen. Wird bei diesen Unternehmen die Mindestgröße erreicht, sind deren Unternehmer wie Landwirte versicherungspflichtig. Folglich gehört auch bei diesen nicht bodenbewirtschaftenden Unternehmen der Binnenfischerei, Imkerei und Wanderschäferei ebenso wie bei den bodenbewirtschaftenden Betrieben das Hofabgabepflichtverhältnis zu den Voraussetzungen für eine Rente.

§ 21 Absatz 3 ALG enthält hierzu allerdings Sonderregelungen. Der Binnenfischer muss sein Fischereiausübungsrecht aufgeben. Für Imker und Wanderschäfer stellt das Gesetz drei Abgabeformen zur Verfügung: Aufgabe, Übereignung oder Nutzungsüberlassung.

Die Forstwirtschaft gehört zur Urproduktion. Während das Hofabgabeverfordernis für Landwirte fortwährend modifiziert wurde, beschränken sich die Möglichkeiten zur Hofabgabe bei forstwirtschaftlichen Unternehmen auf den Verkauf und die Übergabe von Flächen.

5.2 Kritik/Vorschlag des Gutachters

Nach Auffassung des Gutachters entfaltet die Hofabgabe für Binnenfischer, Imker, Wanderschäfer und Forstwirte keine agrarstrukturelle Wirkung. Bei diesem Personenkreis wäre nicht davon auszugehen, dass ein Weiterwirtschaften diesbezüglich nachteilige Folgen hat. Der Gutachter hält daher Ausnahmebestimmungen etwa für Forstwirte, Imker, Wanderschäfer oder Binnenfischer für erforderlich. Konkrete Vorschläge zur inhaltlichen Ausgestaltung der Ausnahmebestimmungen enthält das Gutachten nicht.

5.3 Bewertung

Binnenfischer, Imker, Wanderschäfer

Die Aussage des Gutachters, die Hofabgabe entfalte für den genannten Personenkreis der Binnenfischer, Imker und Wanderschäfer keine agrarstrukturelle Wirkung, ist zutreffend. Dabei handelt es sich aber um keine neue Erkenntnis. Bereits bei der Einbeziehung dieses Personenkreises in die Alterssicherung der Landwirte durch das Zweite Agrarsoziale Ergänzungsgesetz⁴⁸ im Jahr 1980 war sich der Gesetzgeber bewusst, dass hierbei die agrarstrukturelle Komponente nicht zum Tragen kommt. Deshalb wurde eine Finanzierung der Ausgaben für diese Personengruppen ausschließlich zu Lasten der Solidargemeinschaft, also ohne Erhöhung des Bundeszuschusses vorgesehen.⁴⁹ Auch den betreffenden Personen ging es um die Erlangung einer sozialen Absicherung; die Notwendigkeit der Hofabgabe wurde dabei in Kauf genommen. Dementsprechend gibt es weder Eingaben von betroffenen Personen noch gerichtliche Entscheidungen, dass dieser – zahlenmäßig sehr geringe –

48 Zweites Gesetz zur Verbesserung und Ergänzung sozialer Maßnahmen in der Landwirtschaft (2. ASEG), BGBl. I S. 1771 vom 21. Dezember 1970

49 Mit der Begründung, die für den hohen Bundesmittelanteil in der Altershilfe der Landwirte maßgebende Rechtfertigung, die agrarstrukturelle Komponente fehle bei diesem Personenkreis, lehnten die damaligen Koalitionsfraktionen von SPD und FDP einen Änderungsantrag der CDU/CSU-Fraktion ab, die Aufwendungen für Leistungen der Altershilfe für Landwirte an Fluss- und Seenfischer sowie Imker entsprechend der Regelung für landwirtschaftliche Unternehmer zu finanzieren; vgl. BT-Drs. 8/4128, S. 33.

Personenkreis⁵⁰ besondere Schwierigkeiten hat, das Hofabgabeerfordernis zu erfüllen.

Unabhängig davon, dass nicht ersichtlich ist, in welcher Form Modifizierungen bei der Hofabgabe vorgenommen werden könnten, ergibt sich hierfür – wohl auch aus Sicht der Betroffenen – keine Notwendigkeit. Wollte man für diesen Personenkreis die Hofabgabe ersatzlos abschaffen, ergäben sich wegen dieser für alle Versicherungspflichtigen geltenden Rentenvoraussetzung aus Gründen der Gleichbehandlung erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Mit einer Abschaffung des Hofabgabeerfordernisses für diesen Personenkreis wäre zudem nicht auszuschließen, dass damit zugleich die Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte in Frage gestellt würde. Die erfolgte Einbeziehung von Fluss- und Seenfischern und Imkern in die Alterssicherung der Landwirte war jedoch eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers. Wegen des in der Unfallversicherung weiter gefassten Unternehmensbegriffes bestand für Fluss- und Seenfischer und Imker bereits Versicherungspflicht in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Mit der Einbeziehung dieses Personenkreises in die Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte im Wege der gesetzlichen Fiktion erfolgte eine Gleichstellung dieses Personenkreises mit landwirtschaftlichen Unternehmern auch in der Alterssicherung der Landwirte. Diese Einbeziehung im Zuge des Zweiten Agrarsozialen Ergänzungsgesetzes entsprach zudem einer alten Forderung der Verbände dieser Berufsgruppen.⁵¹

Forstwirte

Soweit es sich um Mischunternehmen mit forstwirtschaftlichen Flächen handelt, können diese die Hofabgabe problemlos erfüllen, da die forstwirtschaftliche Fläche den zulässigen Rückbehalt (ca. 20 bis 25 ha) in der Regel nicht überschreitet.

Für große forstwirtschaftliche Unternehmen können diese Voraussetzungen zwar ohne einen Verkauf oder eine Übergabe des Unternehmens nicht erfüllt werden. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob es nicht agrarpolitisch wünschenswert oder sogar notwendig ist, durch eine frühzeitige Übergabe des Betriebs jüngeren Unternehmern die Verantwortung für das forstwirtschaftliche Unternehmen zu übertragen.

50 Schätzungsweise unter 100 Personen pro Jahr

51 Vgl. Stellungnahme des Gesamtverbandes der landwirtschaftlichen Alterskassen zum Zweiten Agrarsozialen Ergänzungsgesetz, S. 24 f.

5.4 Fazit

Für Forstwirte wird kein Handlungsbedarf gesehen, die Hofabgabeverpflichtung zu modifizieren.

Bei den Binnenfischern, Imkern und Wanderschäfern gibt es keine besonderen Schwierigkeiten hinsichtlich der Erfüllung der Hofabgabeverpflichtung. Soweit hier Änderungen (politisch) gewollt sind, wäre allenfalls denkbar, diesen Personenkreis generell aus der Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte auszunehmen. Inwieweit dies aus Sicht der Betroffenen eine sinnvolle Lösung wäre und nicht deren Sicherungsbedürfnis widerspricht, sollte ggf. mit den Verbänden dieser Berufsgruppen erörtert werden.

6. Abschaffung der Ruhensregelung für Ehegatten bei der Hofabgabeverpflichtung, wenn sich der landwirtschaftliche Unternehmer bei Erreichen der Regelaltersgrenze gegen die Unternehmensabgabe entscheidet

6.1 Ausgangslage/Problem

Bei der Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte wird unterschieden zwischen „echten“ Landwirten nach § 1 Absatz 2 ALG und deren Ehegatten, die nach § 1 Absatz 3 ALG als Landwirte gelten. Die als solche versicherten Ehegatten eines Landwirts unterliegen hinsichtlich der zu erfüllenden Voraussetzungen für den Bezug einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte dem gleichen Recht wie alle anderen Versicherten. Demnach muss nicht nur der Landwirt selbst, sondern auch dessen Ehegatte das Hofabgabebefordernis erfüllen, damit beide eine Rente aus der Alterssicherung der Landwirte beziehen können.

In einer Vielzahl von Fällen gibt der ältere Ehegatte bei Erreichen der Regelaltersgrenze das landwirtschaftliche Unternehmen an den jüngeren Ehegatten ab bzw. die Abgabe gilt unter bestimmten Voraussetzungen als an den Ehegatten erfolgt. Diese Möglichkeit der Abgabe unter Ehegatten ist seit der letzten Änderung durch das Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung im Jahr 2012⁵² ohne jede Altersbegrenzung möglich.

Diese Abgabe unter Ehegatten wirkt jedoch nur so lange, bis auch der jüngere Ehegatte die Regelaltersgrenze erreicht hat. Dies hat zur Folge, dass der

52 Siehe Artikel 4 Nummer 5 Buchstabe d des LSV-Neuordnungsgesetzes, BGBl. I S. 579, 589

ältere der Ehegatten die Hofabgabeverpflichtung als Rentenvoraussetzung zunächst durch Abgabe an den Ehegatten erfüllen kann. Wenn dann auch der jüngere Ehegatte das Renteneintrittsalter erreicht, ist eine Hofabgabe in anderer Form erforderlich, damit beide Ehegatten die Voraussetzungen für die Rentengewährung erfüllen.

In seltenen Fällen kommt es vor, dass der jüngere Ehegatte das Renteneintrittsalter erreicht und dann das landwirtschaftliche Unternehmen nicht abgibt. Zudem gibt es vereinzelt Fälle, in denen der ehemalige Landwirt und seine Ehefrau das Hofabgabebefordernis erfüllen und daher zunächst beide ihre Rente erhalten haben, sich der ehemalige Landwirt nach einigen Jahren jedoch wieder an einem Unternehmen beteiligt oder verpachtete Flächen zurück erhalten hat, die größer als der zulässige Rückbehalt sind. Bei diesen Fallkonstellationen ruht nicht nur die Rente des jüngeren Ehegatten, sondern auch die Rente des älteren Ehegatten, da die Voraussetzung der Unternehmensabgabe für beide Ehegatten nicht mehr erfüllt ist.

6.2 Kritik / Vorschlag des Gutachters

Obwohl der Ehegatte eines Landwirts kein landwirtschaftliches Unternehmen besitzt, das er abgeben könnte, und er auch möglicherweise auf die Entscheidung des nicht abgebenden Landwirts keinen Einfluss ausüben kann, wird ihm die Rente in der Alterssicherung der Landwirte vorenthalten oder entzogen.

Das Gutachten enthält keinen konkreten Lösungsvorschlag zu diesem Problem, sieht jedoch Möglichkeiten, die Abgabevorschriften in Orientierung an den Regelungen in Frankreich zu modifizieren. Diese Regelungen eröffnen den französischen Landwirten größere Handlungsspielräume, „als sie bisher ihren deutschen Berufskollegen offenstehen. Dabei handelt es sich um die Abschaffung der Ruhensregelung für Ehegatten, wenn sich der landwirtschaftliche Unternehmer bei Erreichen der Regelaltersgrenze gegen die Abgabe entscheidet“⁵³.

6.3 Bewertung

Eine Modifizierung der Abgabevorschriften in Orientierung an den Regelungen in Frankreich erweist sich nicht als tragfähige Lösung, denn das würde voraussetzen, dass in Frankreich vergleichbare Verhältnisse bestehen. Dies ist aber nicht der Fall. Im Gutachten wird dargestellt, dass in Frankreich lediglich knapp 10 % der Ehegatten als mitarbeitender Ehegatte versichert sind

53 Studie, S. 113

und folglich eigene Rentenansprüche erwerben, die zum Ruhen gebracht werden könnten.⁵⁴ Rentenrechtliche Lösungen im französischen Recht für diesen – im Vergleich zu Deutschland – sehr geringen Personenkreis können deshalb nicht einfach auf das deutsche Recht übertragen werden.

Bei den Fällen, bei denen es nach deutschem Recht zum „Vorenthalten“ einer Rente an den Ehegatten eines Landwirts kommt, ist zunächst zu betonen, dass hier nicht nur der Ehegatte betroffen ist, sondern als Folge der fehlenden Hofabgabe beide Ehegatten keine Rente erhalten. Daran wird deutlich, dass eine Lösung nicht darin bestehen kann, in solchen Fällen dem einen Ehegatten eine Rente ohne Hofabgabe zu gewähren, dem anderen aber nicht. Dies wäre nicht nur den betreffenden Ehepaaren kaum zu vermitteln, es würde auch gegenüber allen anderen in der Alterssicherung der Landwirte Versicherten eine Ungleichbehandlung darstellen, die sich durch objektive Sachgründe nicht rechtfertigen lässt.

In der Regel handelt es sich um innerfamiliäre Entscheidungen, die dazu führen, dass der Landwirt nicht nur auf die eigene Rente verzichtet, sondern damit zugleich eine Rentenzahlung an seinen Ehegatten verhindert. Dabei kann es sich zum einen um bewusste Entscheidungen beider Ehegatten handeln – beispielsweise weil der Sohn, an den die Ehegatten den Hof abgeben wollen, im Zeitpunkt des Erreichens der Regelaltersgrenze seine Ausbildung noch nicht beendet hat – oder um innerfamiliäre Probleme. Solche innerfamiliären Konflikte, bei denen regelmäßig die unterbleibende Hofabgabe nur ein Element darstellen dürfte, können letztlich nur zwischen den betroffenen Familienmitgliedern geklärt werden.⁵⁵ Der Gutachter, der dieses Argument nicht für überzeugend hält⁵⁶ und die Hofabgabeklausel als einen bewussten und gewollten Eingriff des Gesetzgebers in die innerfamiliäre Handlungsfreiheit darstellt, verkennt dabei, dass das Hofabgabefordernis nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits keinen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz darstellt, dann umso weniger in die innerfamiliäre Entscheidungsfreiheit.

54 Siehe Studie, S. 22/23; im Vergleich dazu betrug der Anteil der nach § 1 Absatz 3 ALG versicherten Ehegatten im Jahr 2011 knapp 54 % der Anzahl der nach § 1 Absatz 2 ALG versicherten landwirtschaftlichen Unternehmer.

55 Vgl. auch Fleuth/Liebscher, Eine Besonderheit im Rentenrecht – Die Hofabgabeklausel in der Alterssicherung der Landwirte, SdL 1/2012, S. 85

56 Vgl. Studie, S. 113, Fußnote 25

6.4 Fazit

In Einzelfällen kann es durchaus zu den dargestellten Problemen kommen. Eine gesetzliche Lösung ist jedoch nicht möglich, ohne neue und noch größere Probleme zu schaffen.

7. Einführung einer Rente mit Abschlag

7.1 Ausgangslage/Problem

In Deutschland ist neben den versicherungsrechtlichen Voraussetzungen (Alter, Dauer der Beitragszahlung etc.) für den Bezug einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte auch die Abgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens (sog. Hofabgabe) erforderlich.

7.2 Kritik/Vorschlag des Gutachters

Durch die Hofabgabeverpflichtung wird die soziale Absicherungsfunktion der Rente in der Alterssicherung der Landwirte beeinträchtigt. Trotz evtl. langjähriger Beitragszahlung wird den Landwirten die Gegenleistung in Form einer Rente vorenthalten; vergleichbare Einschränkungen gibt es für keine andere Berufsgruppe. Insbesondere Landwirte mit wirtschaftlich schwächeren Betrieben empfinden diese Regelung als sanktionierend, da die Rente aus der Alterssicherung der Landwirte für diese Landwirte häufig einen größeren Teil des Alterseinkommens ausmacht. Ein Verzicht darauf fällt also ungleich schwerer, als für Betriebsleiter mit wirtschaftlich sehr gut aufgestellten Betrieben und dementsprechend größerem Potenzial an ergänzender Altersvorsorge.⁵⁷

Nach Auffassung des Gutachters sollten die agrarstrukturelle Steuerungsfunktion und die soziale Absicherungsfunktion in der Alterssicherung der Landwirte stärker voneinander getrennt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, spricht er sich dafür aus, statt der völligen Versagung der Rente bei nicht erfolgter Hofabgabe eine Rente mit Abschlag einzuführen. Die volle Rente soll nur dann gezahlt werden, wenn das landwirtschaftliche Unternehmen abgegeben wurde. Ist dies nicht der Fall, soll eine um 10 % verringerte Rente ausgezahlt werden. Die Höhe des Rentenabschlags wird vom Gutachter mit der gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung um 10 % verringerten Beitragshöhe in der Alterssicherung der Landwirte begründet.

7.3 Bewertung

Zur Bewertung dieses gutachterlichen Vorschlags sind zunächst einige grundsätzliche rechtliche Erläuterungen erforderlich. Nach der Vorstellung des Gut-

57 Studie, S. 111

achters⁵⁸ soll bei Erreichen der Regelaltersgrenze und Weiterbewirtschaftung des Betriebs eine um 10 % verminderte Rente gezahlt werden. Er bezeichnet diese Rente mit Abschlag als eine Art neue Leistung. Bei der Einführung dieser neuen Rentenart wären folgende Konsequenzen zu bedenken:

Ein Anspruch auf Altersrente aus der Alterssicherung der Landwirte besteht nur dann, wenn drei Grundvoraussetzungen erfüllt sind. Dies ist zum ersten das Erreichen der Regelaltersgrenze, zum zweiten die Erfüllung der Wartezeit (Anzahl von gezahlten Beiträgen) und zum dritten die erfolgte Hofabgabe. Für den Anspruch auf eine künftige „Vollrente“ (ohne Abschlag) soll es nach den Vorstellungen des Gutachters offenbar dabei bleiben.

Hinsichtlich des gutachterlichen Vorschlags, bei Nichtabgabe des landwirtschaftlichen Unternehmens eine um 10 % geminderte Rente auszuzahlen, hätte dies rechtlich zur Folge, dass eine neue „Teilrente“ eingeführt würde, die lediglich das Erreichen einer Altersgrenze und die Erfüllung der Wartezeit zur Voraussetzung hätte. Diese neue „Teilrente“ soll das 0,9-fache der „Vollrente“ betragen.

7.3.1 Bewertung der neuen Teilrente im Verhältnis zur Vollrente

Gemäß dem in der Alterssicherung der Landwirte geltenden Prinzip von Einheitsbeitrag und Einheitsleistung werden von allen Versicherten mit jedem Beitrag die gleichen Anwartschaften erworben (Äquivalenzprinzip). Konkret bedeutet das: Mit einem Jahr Zahlung des Einheitsbeitrages (derzeit 222 Euro/Monat) wird eine Rentenanswartschaft von 12,96 Euro erworben. Diese durch Beiträge erworbenen Anwartschaften genießen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁹ eigentumsähnlichen Charakter, in der Alterssicherung der Landwirte aber versehen mit der Bedingung der Hofabgabe. Der Beitrag lässt sich auch nicht aufteilen in eine Beitragszahlung für eine Anwartschaft auf eine „Vollrente“ (mit Hofabgabe) und eine Beitragszahlung für eine Anwartschaft auf die vom Gutachter vorgeschlagene „Teilrente“ (ohne Hofabgabe).

Nach dem Vorschlag des Gutachters wäre künftig obligatorisch nur noch die „Teilrente“ in Höhe des 0,9-fachen der „Vollrente“. Der bisherige Einheitsbeitrag würde für diese „Teilrente“ aber nicht mehr dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Es müsste eine Neubestimmung des Beitrags vorgenommen werden, indem bewertet wird, welcher Beitrag für diese Leistung in der gesetzlichen

58 Studie, S. 114

59 BVerfGE 53, 257

Rentenversicherung zu entrichten wäre und welcher etwaige Abschlag hierfür anzusetzen wäre, um den Unterschieden der Systeme Rechnung zu tragen. Auf der anderen Seite wäre dann zu klären, aus welcher Finanzierungsquelle die Ausgaben für die Differenz zwischen Teilrente und Vollrente getragen werden sollen. Aus Beiträgen kann diese Honorierung der Hofabgabe nicht finanziert werden, denn es handelt sich dem Charakter nach nicht um eine Versicherungsleistung, sondern um eine strukturpolitische Fördermaßnahme. In Betracht käme daher wohl nur eine Finanzierung durch Bundesmittel.

7.3.2 Bewertung der Höhe des Abschlags von 10 %

Mit Blick auf den gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung vorhandenen Abschlag von 10 % beim Beitrag zur Alterssicherung der Landwirte schlägt der Gutachter⁶⁰ vor, den Abschlag bei der „Teilrente“ auf 10 % festzulegen. Sollte der Gesetzgeber die strukturpolitische Zielsetzung stärker gewichten wollen, könnte er auch auf beispielsweise 20 % erhöht werden. Hierbei werden vom Gutachter allerdings folgende Aspekte nicht berücksichtigt:

Das ab 1995 neu geschaffene System der Alterssicherung der Landwirte wurde in Relation zu den Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gesetzt. Die Beitragsbemessung knüpft daran an, welcher Beitrag für die Renten der Alterssicherung der Landwirte in der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten wäre. Aufgrund des unterschiedlichen Leistungsspektrums in den beiden Systemen (wozu auch die Hofabgabeverpflichtung in der Alterssicherung der Landwirte gehört) ist vom Gesetzgeber festgelegt worden, dass der Beitrag zur Alterssicherung der Landwirte pauschal gegenüber dem für eine vergleichbare Anwartschaft in der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung verringert wird. Für diese pauschale Verringerung wurde zunächst 1995 ein Wert von 20 % festgelegt, im Jahr 2000 erfolgte wegen eingetretener Veränderungen eine Verringerung auf 10 %.

Ausfluss dieses Vergleiches der beiden Alterssicherungssysteme ist der sich jährlich neu ergebende, von Rechengrößen der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung abhängige jährliche Einheitsbeitrag für alle Versicherten der Alterssicherung der Landwirte. Kein Versicherter in der Alterssicherung der Landwirte zahlt also einen um 10 % verringerten Beitrag, sondern alle Versicherten der Alterssicherung der Landwirte zahlen einen Einheitsbeitrag, der wegen der Unterschiede zwischen der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung und der Alterssicherung der Landwirte 90 % dessen beträgt, was für eine vergleichbare Anwartschaft in der allgemeinen gesetzlichen

60 Studie, S. 116

Rentenversicherung zu zahlen wäre. Es ist daher nicht ersichtlich, welcher Zusammenhang zwischen einem den Systemunterschieden Rechnung tragenden Abschlag bei der Beitragskalkulation und einer Sanktion für eine nicht erfüllte Rentenvoraussetzung gegeben sein soll.

Ohne dass alle Rentenvoraussetzungen erfüllt sind, kann keine Rente gewährt werden. Etwas anderes kann nur dann verwirklicht werden, wenn es – siehe oben – eine neue Rentenart mit geänderten Rentenvoraussetzungen gibt. Bei dieser kann aber der gegenwärtige Abschlag für die Systemunterschiede zwischen der allgemeinen gesetzlichen Rentenversicherung und der Alterssicherung der Landwirte noch viel weniger herangezogen werden, weil er für diese Rentenart nicht gelten würde. Soll die Leistungshöhe der Teilrente weiter verringert werden (20 %), kann dies ebenfalls nur im oben dargestellten Rahmen erfolgen, indem dann der Beitrag für eine Teilrente in Höhe des 0,8-fachen der Vollrente kalkuliert und die Finanzierung des Differenzbetrages zwischen Teil- und Vollrente geklärt wird.

7.3.3 Bewertung der Anreizfunktion der Teilrente

Bei Umsetzung des gutachterlichen Vorschlags ergäbe sich eine Differenz zwischen Vollrente (mit Hofabgabe) und Teilrente (ohne Hofabgabe) bei einer gegenwärtigen durchschnittlichen Regelaltersrente in Höhe von rd. 45 bis 50 Euro/Monat. Ob ein derartiger Mehrbetrag bei der Vollrente einen Anreiz zur Hofabgabe darstellen würde, dürfte sehr fraglich sein, zumal hinzukäme, dass der Beitrag für die Teilrente künftig niedriger sein müsste.

7.3.4 Bewertung der Einführung einer Abschlagsrente in der Alterssicherung der Landwirte

Das Gutachten enthält keinerlei Anhaltspunkte, wie eine Umstellung der rd. 610.000 Bestandsrenten auf das neue System von Teil- und Vollrenten bewerkstelligt werden soll.

Sollte sich der Gutachter bei seinem Vorschlag vorgestellt haben, mit dem Abschlag könne man sich an den Abschlägen für vorgezogene Renten im geltenden Recht⁶¹ orientieren, so ist das aus folgenden Gründen nicht stichhaltig. Bei diesen vorgezogenen Renten müssen alle Rentenvoraussetzungen erfüllt sein, also auch die Hofabgabe. Mit den Rentenabschlägen werden die durch Beitragszahlung erworbenen Anwartschaften nicht beeinträchtigt, sondern im Gegenteil gewährleistet. Mit den (versicherungsmathematisch ermittelten) Abschlägen wird nämlich der Tatsache Rechnung getragen, dass es

61 Abschlag nach § 23 Absatz 8 ALG

durch den vorzeitigen Rentenbeginn zu einer längeren Rentenlaufzeit kommt. Auf die gesamte Dauer des Rentenbezugs bezogen erhält damit bei gleicher Versicherungszeit der Bezieher einer vorgezogenen Rente auch eine Leistung in gleicher Höhe wie ein Bezieher einer Regelaltersrente ohne Abschlag.

7.4 Fazit

Die Alterssicherung der Landwirte beruht auf dem Prinzip von Einheitsbeitrag und Einheitsleistung. Die für eine Rentengewährung erforderliche Hofabgabeverpflichtung ist in der Beitragshöhe berücksichtigt, und zwar auch dadurch, dass durch die Beitragszahlung nur mit einer Bedingung versehene Anwartschaften erworben werden. Eine Gewährung von gekürzten Renten ohne eine Hofabgabe würde nicht nur das Äquivalenzprinzip verletzen, sondern ein hohes verfassungsrechtliches Risiko bedeuten.

8. Anreiz zur Hofabgabe durch Mehrkosten bei den Sozialversicherungsbeiträgen

8.1 Ausgangslage/Problem

Landwirtschaftliche Unternehmer sind grundsätzlich während ihrer aktiven Tätigkeit in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung, in der landwirtschaftlichen Pflegeversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte versicherungspflichtig⁶² und damit regelmäßig auch beitragspflichtig. Bei Abgabe des Unternehmens und Rentenbezug aus der Alterssicherung der Landwirte endet die Versicherungs- und Beitragspflicht als Landwirt in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und natürlich auch in der Alterssicherung der Landwirte. In der landwirtschaftlichen Krankenversicherung wechselt der betreffende Landwirt von der Versicherungspflicht als Unternehmer in die Versicherungspflicht als Bezieher einer Rente.⁶³

Wird hingegen der Betrieb über die Regelaltersgrenze hinaus weiter bewirtschaftet, besteht weiterhin Versicherungs- und Beitragspflicht als Unternehmer in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung, der landwirtschaftlichen Krankenversicherung und der landwirtschaftlichen Pflegeversicherung. Aus der Alterssicherung der Landwirte wird zwar keine Rente gewährt, jedoch endet die Versicherungs- und Beitragspflicht. Diese unterschiedlichen Versi-

62 § 2 Absatz 1 Nummer 5 SGB VII, § 2 Absatz 1 Nummer 1 KVLG 1989, § 20 Absatz 1 Nummer 3 SGB XI, § 1 Absatz 1 Nr. 1 ALG

63 Besonderheiten (Vorrang der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung, Vorversicherungszeiten etc.) bleiben hier unberücksichtigt.

cherungspflichttatbestände haben natürlich Auswirkungen auf die Höhe der zu zahlenden Beiträge.

8.2 Kritik/Vorschlag des Gutachters

Im Gutachten⁶⁴ werden im Falle einer Weiterbewirtschaftung des Betriebes über die Regelaltersgrenze hinaus diese Mehrkosten bei den Sozialversicherungsbeiträgen dargestellt. Der Gutachter betont, schon bei einem Betrieb, der bei der landwirtschaftlichen Krankenkasse in Beitragsklasse 10 fällt, würden durch diese Mehrkosten 50 % einer durchschnittlichen Rente aus der Alterssicherung der Landwirte aufgezehrt.

Der Gutachter zieht aus seiner Darstellung zu Mehrkosten bei den Sozialversicherungsbeiträgen den Schluss, allein diese fortbestehende Versicherungs- und Beitragspflicht in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und landwirtschaftlichen Krankenversicherung mit den daraus gegenüber einem Rentenbezieher resultierenden Mehrkosten bei den Beiträgen zur landwirtschaftlichen Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung sei ein ausreichender Anreiz für die Landwirte, auch bei einer Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung den Betrieb bei Erreichen der Regelaltersgrenze abzugeben. Ansonsten würde die Rente aus der Alterssicherung der Landwirte in erheblichem Umfang durch die zu zahlenden Sozialversicherungsbeiträge aufgezehrt.

8.3 Bewertung

Die Argumentation mit einer Anreizfunktion ist nicht nachvollziehbar, wie die folgende Gegenüberstellung zeigt:

8.3.1 Hofabgabe und Rentenbezug aus der Alterssicherung der Landwirte (geltendes Recht)

Die Versicherungs- und Beitragspflicht als landwirtschaftlicher Unternehmer in der Alterssicherung der Landwirte, landwirtschaftlichen Krankenversicherung, landwirtschaftlichen Unfallversicherung und landwirtschaftlichen Pflegeversicherung endet mit der Abgabe des Unternehmens. Im Regelfall besteht dann in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung Versicherungspflicht, ggf. vorübergehend als Antragsteller und dann als Bezieher einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte.⁶⁵ In der landwirtschaftlichen Krankenversicherung versicherungspflichtige Bezieher einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte haben aus der Rente Beiträge zu entrichten, denn die Rente gehört zu den beitragspflichtigen Einnahmen. Allerdings sind die

64 Studie, S. 94

65 § 2 Absatz 1 Nummer 4 bzw. 5 KVLG 1989

Renten aus der Alterssicherung der Landwirte – anders als die Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – den Versorgungsbezügen⁶⁶ zugeordnet. Aus diesen beitragspflichtigen Einnahmen sind Beiträge in Höhe des halben allgemeinen Beitragssatzes der gesetzlichen Krankenversicherung zuzüglich 0,45 Beitragssatzpunkte, also 8,2 %, zu zahlen.⁶⁷ Bei einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte von 500 Euro/Monat fallen also Beiträge von 41 Euro/Monat an (zuzüglich Beitrag zur Pflegeversicherung). Bei einem Betriebsleiterehepaar mit einem Rentenbezug von durchschnittlich 900 Euro/Monat (vgl. oben V.2.3.) nach erfolgter Hofabgabe sind also Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung von rd. 90 Euro/Monat zu zahlen. Ferner entfallen die zuvor zu zahlenden Beiträge zur Alterssicherung der Landwirte und landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Hinzu kommen Einnahmen aus der Hofabgabe (Übergabevertrag oder Einnahmen aus der Verpachtung); inwieweit diese beitragspflichtige Einnahmen darstellen, kann hier außer Betracht bleiben.

8.3.2 Weiterbewirtschaftung des Betriebs und Rentenbezug aus der Alterssicherung der Landwirte (Vorschlag des Gutachtens)

Wird hingegen das Unternehmen nicht abgegeben, sondern über die Regelaltersgrenze hinaus in bisheriger Weise fortgeführt, besteht unverändert Versicherungspflicht in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Die Versicherungspflicht in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung besteht immer dann, wenn ein Unternehmen der Land- oder Forstwirtschaft gegeben ist. Der Begriff des Unternehmens in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung setzt nur voraus, dass Eigentum oder Pacht von land- oder forstwirtschaftlichen Flächen besteht. Es gibt weder eine gesetzliche Flächenuntergrenze für die Beurteilung, ob ein Unternehmen der Land- oder Forstwirtschaft vorliegt, noch eine Altersgrenze. Daher fallen wie bisher Beitragszahlungen zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung als Unternehmer an. Die Beitragshöhe richtet sich weiterhin nach den Satzungsbestimmungen zum Beitragsmaßstab und der Bemessung der Beiträge.

Auch in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung und in der landwirtschaftlichen Pflegeversicherung besteht wie bisher Versicherungspflicht, denn auch hier sind Unternehmer der Land- und Forstwirtschaft unabhängig vom Alter versicherungspflichtig. Dies betrifft etwa auch ehemalige Nebenerwerbslandwirte, die aufgrund eines Beschäftigungsverhältnisses vor einem Bezug einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung vorrangig bei

66 § 229 Absatz 1 Nummer 4 SGB V

67 § 248 SGB V

einer nichtlandwirtschaftlichen Krankenkasse versichert waren. Führen sie das Unternehmen oder Teile davon auch nach Bewilligung der Rente fort, geht die Versicherungspflicht aus der aktiven Tätigkeit als landwirtschaftlicher Unternehmer einer etwaigen Versicherungspflicht als Rentner vor. Als versicherungspflichtiger Unternehmer in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung und der landwirtschaftlichen Pflegeversicherung richten sich auch weiterhin die beitragspflichtigen Einnahmen und die Beitragsbemessung nach den Satzungsregelungen.

Im Fall einer unveränderten Fortführung des Betriebs über die Regelaltersgrenze hinaus ändert sich folglich an den aus dem Einkommen des Betriebs zu zahlenden Beiträgen nichts. Der Beitrag zur Alterssicherung der Landwirte (Einheitsbeitrag 2013 monatlich 222 Euro) entfällt allerdings, da mit Erreichen der Regelaltersgrenze nach § 2 Absatz 1 Nummer 1 ALG Versicherungsfreiheit eintritt.

Würde entsprechend dem Vorschlag des Gutachtens die Rente aus der Alterssicherung der Landwirte ohne Hofabgabeverpflichtung gewährt, hätte das für die Einkommenssituation des Betriebs zunächst zur Folge, dass durch die Fortführung des Betriebes (auch nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung, landwirtschaftlichen Pflegeversicherung und landwirtschaftlichen Unfallversicherung) ein Einkommen (Gewinn) erzielt wird wie zuvor auch. Das verfügbare Gesamt-Einkommen würde sogar erhöht durch die Ersparnis beim AdL-Beitrag, für ein Betriebsleiterehepaar wären das rd. 400 Euro je Monat. Aus dem betrieblichen Einkommen sind nur noch die Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung in unveränderter Höhe zu zahlen. Von der betrieblichen Seite her betrachtet ist nach Erreichen der Regelaltersgrenze, aber Weiterführung des Betriebs, das verfügbare Einkommen damit um rd. 400 Euro gestiegen.

Hinzu kommt der Bezug der Renten aus der Alterssicherung der Landwirte von durchschnittlich rd. 900 Euro/Monat für das Betriebsleiterehepaar. Aus diesem Rentenbezug müssen nur die geringeren Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung wie im Fall der Abgabe (vgl. oben) von rd. 90 Euro getragen werden. Unter dem Strich bewirkt also die Weiterbewirtschaftung des Betriebes über die Regelaltersgrenze hinaus eine Verbesserung der Einkommenssituation eines Betriebsleiterehepaars um monatlich rd. 1.210 Euro.

8.4 Fazit

Die vermeintlichen Mehrkosten bei den Sozialversicherungsbeiträgen bewirken keinen Anreiz zu einer Hofabgabe. Im Gegenteil: Die Weiterführung des Unternehmens über die Regelaltersgrenze hinaus bei gleichzeitigem Bezug

der Renten aus der Alterssicherung der Landwirte würde mit erheblichen Mehreinnahmen für das Betriebsleiterehepaar honoriert.

VI. Möglichkeiten der Modifizierung der Hofabgabeverpflichtung

1. Allgemeines

Die agrarstrukturelle Wirkung der Hofabgabeverpflichtung wird durch das Gutachten grundsätzlich bestätigt. Die Hofabgabeverpflichtung ist eben kein Relikt aus vergangener Zeit.⁶⁸ Das Anliegen, den Hofnachfolgern bereits in jungen Jahren die Verantwortung für den Betrieb zu übertragen, ist heute fast noch wichtiger als in früheren Jahren. Landwirtschaftliche Betriebe müssen zu einem wirtschaftlich sinnvollen Zeitpunkt an die jüngere Generation weitergegeben werden, um die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe zu erhalten und zu verbessern. Ohne Hofabgabeverpflichtung würden viele landwirtschaftliche Unternehmer ihre Unternehmen über die Regelaltersgrenze hinaus bewirtschaften und damit auch innerfamiliäre Konflikte herbeiführen. Die agrarstrukturelle Wirkung, die mit der Hofabgabe verbunden ist, wird daher auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen.

Die Hofabgabeverpflichtung war in den vergangenen gut 50 Jahren nicht statisch, vielmehr wurde sie immer wieder an sich ändernde Gegebenheiten angepasst (vgl. oben II.). Nur durch eine fortwährende Überprüfung und ggf. Anpassung kann sie auch in der Zukunft ihre Funktion als Katalysator des Strukturwandels behalten und durch einen rechtzeitigen Generationenwechsel die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland fördern. Hierzu bedarf es einer behutsamen Weiterentwicklung des vorhandenen Instrumentariums innerhalb des bestehenden Systems.

2. Optionen für mögliche weitere Anpassungen

Der Gutachter schlägt keine Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung in der Alterssicherung der Landwirte vor. Er kommt aber zu dem Ergebnis, der Steuerungsdruck der Hofabgabeverpflichtung verteile sich asymmetrisch und Landwirten mit kleineren Betrieben falle die Abgabe in der Regel schwerer und der Verzicht auf die Rente bedeute eine größere finanzielle Einbuße. Da die Vorschläge des Gutachters – wie unter V. dargelegt – keine geeignete Lösung für

68 Vgl. im Landtag Nordrhein-Westfalen angenommener Antrag „Hofabgabeklausel reformieren – Hofübergabe sicherstellen“ (Drucksache 15/3905)

diesen Personenkreis aufzeigen, wird nachfolgend der Frage nachgegangen, ob und welche Abgabetatbestände grundsätzlich Anpassungen an geänderte Verhältnisse zugänglich sind. Da gesetzgeberische Maßnahmen ohnehin erst in der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages in Betracht kommen, besteht ausreichend Zeit und Gelegenheit zu einer fachlichen Diskussion, um auf dieser Grundlage ggf. politische Entscheidungen herbeiführen zu können.

Ein Festhalten an der Hofabgabeverpflichtung als solcher betrifft zunächst nur den Zeitpunkt des Unternehmerwechsels. In der Regel werden die Vorbereitungen dafür so rechtzeitig getroffen, dass der Wechsel des Unternehmens mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze des Landwirts vollzogen werden kann. Nur so kommt es nicht zu Verzögerungen bei der Rentenbewilligung. Nach vielfältigen Modifizierungen der Hofabgabeverpflichtung steht den Beteiligten heute ein breites Spektrum an Möglichkeiten zur Verfügung.⁶⁹ Neben der klassischen Hofabgabe durch Eigentumsübertragung enthält § 21 ALG in den Absätzen 2 bis 9 eine Reihe von Lösungen, bei denen das Unternehmen als abgegeben gilt. Während sich das Gutachten auf die Frage des „Ob“ (Beibehaltung oder Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung) konzentriert hat, könnte für die Landwirte weitaus größere praktische Bedeutung haben, „wie“ die Abgabe erfolgen muss oder kann.

Dabei gibt es einige Abgabetatbestände, die einer Modifizierung oder Anpassung an geänderte Verhältnisse kaum zugänglich sind. So wurden die Regelungen in § 21 Absätze 8 und 9 ALG vor gut einem Jahr erst grundlegend geändert, um neueren Entwicklungen in der Landwirtschaft Rechnung zu tragen. Hier dürfte nicht erneut Änderungsbedarf bestehen.⁷⁰ Bei den besonderen Abgabeformen für die Binnenfischerei, Imkerei und Wanderschäferei sind Modifizierungen kaum vorstellbar. Hier könnte – ausgehend von den Feststellungen des Gutachtens⁷¹ – allenfalls eine Klärung in Betracht kommen, ob diese Personengruppen weiterhin in der Alterssicherung der Landwirte abgesichert werden sollen oder wollen. Schließlich sind auch bei der Erstaufforstung nach § 21 Absatz 5 ALG keine Ansatzpunkte erkennbar oder bisher in

69 So auch Mehl, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - LSV-NOG, Drucksache des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales Nr. 17 (11) 754, II.3

70 So auch Mehl, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung - LSV-NOG, Drucksache des BT-Ausschusses für Arbeit und Soziales Nr. 17 (11) 754, II.3

71 Vgl. oben V.5

die Diskussion über die Hofabgabeverpflichtung eingebracht worden, die auf eine Änderung der Anforderungen dieser Abgabeform abzielen.

Ansätze für Änderungen könnten sich bei folgenden Abgabetatbeständen ergeben.

2.1 Abgabefiktion bei Verpachtung etc.

Nach § 21 Absatz 2 ALG gilt das Unternehmen als abgegeben, wenn die landwirtschaftlich genutzten Flächen verpachtet oder mit einem Nießbrauch zugunsten Dritter belastet sind oder in ähnlicher Weise die landwirtschaftliche Nutzung auf eigenes Risiko auf längere Dauer unmöglich gemacht ist. Der Einfachheit halber wird hier nur auf den Regelfall der Verpachtung eingegangen. In solchen Fällen verlangt die Vorschrift zusätzlich den Abschluss eines schriftlichen Vertrages sowie einen Zeitraum der Verpachtung von mindestens neun Jahren.⁷² Gelegentlich wird diese lange Vertragsdauer als ein Hemmnis für eine Erfüllung der Abgabe angesehen.

Die Abgabeverpflichtung in ihrer ursprünglichen Form der Altershilfe für Landwirte nach dem GAL verlangte, das Unternehmen endgültig auf einen Hofnachfolger zu übertragen. Die Möglichkeit, sich des landwirtschaftlichen Unternehmens durch Verpachtung zu entäußern, ist an sich nicht geeignet, diesem Zweck zu dienen.⁷³ Zu einer Verpachtung gehört notwendigerweise, dass der Vertrag irgendwann endet und der ehemalige Unternehmer wieder seine Stellung als Unternehmer wahrnehmen kann. Damit die Möglichkeit der Verpachtung den Zweck des Gesetzes nicht gefährdet, hat sie der Gesetzgeber an strenge Voraussetzungen geknüpft. Ging der damalige Gesetzentwurf⁷⁴ noch von einer Mindestzeit von 18 Jahren aus, wurde während der parlamentarischen Beratung ein Zeitraum von 6 Jahren bei Verpachtung an Erbberechtigte und in den übrigen Fällen von 9 Jahren vorgesehen. Im Jahr 1961 wurde dann die Verpachtungsdauer einheitlich auf 9 Jahre festgelegt.⁷⁵ Nach den Verhältnissen im Jahr 1957 bzw. 1961 dürfte es sehr unwahrscheinlich gewesen sein, dass ein ehemaliger Landwirt im Alter von 74 Jahren nach

72 Die weiteren Vorschriften zum Beginn der Verpachtung können zunächst außer Betracht bleiben.

73 So Urteil des BSG vom 22.06.1971, Az. 11 RLw 12/69

74 Gesetzentwurf der CDU/CSU über die Alterssicherung der Landwirte vom 19. Januar 1957, Bundestagsdrucksache 3118

75 Gesetz zur Neuregelung der Altershilfe für Landwirte vom 3. Juli 1961 (BGBl. I S. 845)

Ablauf der Pachtzeit die Bewirtschaftung des Betriebes wieder übernimmt. Man konnte daher diese Abgabewarante hinsichtlich des Ausscheidens aus dem Unternehmen ebenfalls als endgültig ansehen.

Angesichts der seither gestiegenen Lebenserwartung müsste die Frage gestellt werden, ob der Zeitraum von 9 Jahren ab der Regelaltersgrenze heute noch angemessen ist, auch wenn sich mit den Änderungen der Regelaltersgrenze zugleich der Zeitpunkt ändert, ab dem der ehemalige Landwirt grundsätzlich wieder über das Unternehmen verfügen kann. Die heutige Situation ist aber aus anderen Gründen mit den damaligen Verhältnissen nicht vergleichbar. Hätte damals der frühere Landwirt nach Ablauf des Pachtvertrages die Bewirtschaftung des Betriebs wieder selbst übernommen, wären die finanziellen Auswirkungen für ihn weniger gravierend gewesen als heute. Die seinerzeitige Leistung Altersgeld⁷⁶ war nicht viel mehr als ein Taschengeld. Demgegenüber würde heute vom ehemaligen Betriebsleiterehepaar ein Rentenbezug von rd. 900 Euro/Monat⁷⁷ im Fall der Wiederbewirtschaftung des Betriebs zum Ruhen gebracht. Gerade bei der im Gutachten herausgearbeiteten Bedeutung der Altersrente aus der Alterssicherung der Landwirte für kleinere Betriebe⁷⁸ für das gesamte Alterseinkommen dürfte die Gefahr der erneuten Übernahme des Betriebs im Alter von 74 und mehr Jahren nicht sehr groß sein. Bei größeren Betrieben, im Gutachten als „Zukunftsbetriebe“ bezeichnet, geht der Gutachter ohnehin davon aus, dass das Unternehmen auch ohne Abgabeverpflichtung frühzeitig an einen Hofnachfolger übergeben wird. Aus agrarstruktureller Sicht ist eine früher gelegentlich diskutierte Verlängerung der Mindestpachtdauer daher nicht erforderlich.

Der Gutachter und die von ihm befragten Experten machen aber deutlich, dass die Gegebenheiten für eine Hofabgabe durch Verpachtung im Bundesgebiet sehr unterschiedlich sind.⁷⁹ Nach Einschätzung der Sachverständigen ist die Abgabe in Form der Verpachtung in der Regel nicht das Produkt einer vorausschauenden Strategie, sondern sie wird dann vollzogen, wenn die Altersgrenze erreicht und die Hofabgabe vollzogen werden muss.⁸⁰ Häufig ist dies wohl eine vorübergehende Lösung, um zunächst keine endgültige Ent-

76 Im Jahr 1961 betrug die Leistung für Verheiratete nur 60 DM und für Alleinstehende 40 DM.

77 Vgl. oben V.2.3

78 Studie, S. 65 ff.

79 Studie, S. 90

80 Wiedergabe der Auffassung der befragten Experten in der Studie S. 74

scheidung über die künftige Entwicklung des Betriebs treffen zu müssen. Eine Mindestvertragsdauer von 9 Jahren stellt die Betriebe in einer solchen Situation begrifflicherweise vor eine sehr schwierige Entscheidung. Daher könnte sogar eine Verkürzung der Mindestdauer für die Verpachtung in Erwägung gezogen werden, um den aufgezeigten Problemen zu begegnen oder sie zumindest abzumildern. Eine generelle Verkürzung der Mindestdauer würde jedoch die Gefahr in sich bergen, dass diese Abgabeform spekulativ genutzt wird und es dadurch zu erheblichen Störungen auf dem Pachtmarkt kommt.⁸¹ Für Landwirte in Regionen mit sehr schwierigen Verhältnissen auf dem Pachtmarkt, die dadurch Probleme mit der Erfüllung der Hofabgabeverpflichtung haben, könnte es aber einen Ausweg darstellen, in engen Grenzen die Mindestpachtdauer zu flexibilisieren. Zu prüfen wäre dabei, ob hierfür objektive Kriterien entwickelt werden können, bei denen eine kürzere Verpachtungsdauer zulässig ist.

Ferner wäre daran zu denken, möglichem Missbrauch und einem erheblichen Verwaltungsaufwand dadurch zu begegnen, dass in derartigen Fällen die Rente nur auf Zeit gewährt wird und mit Ablauf des Pachtvertrages endet, sofern nicht eine weitere Erfüllung der Hofabgabe nachgewiesen wird. Dadurch steht auf der einen Seite der Bezieher der Rente in der Pflicht, sich aktiv und rechtzeitig um eine Anschlussregelung nach Ablauf der Pachtzeit zu bemühen, weil er anderenfalls auf die Rente verzichten muss. Auf der anderen Seite muss die Alterskasse bei Beendigung des Pachtverhältnisses ohne eine erneute Abgabe nicht die im Verfahrensrecht vorgesehenen Maßnahmen ergreifen, um den Bezug einer laufenden Rente zu beenden.

2.2 Gleichstellung der Flächenstilllegung

Nach § 21 Absatz 4 ALG steht es der Abgabe gleich, wenn die landwirtschaftlich genutzten Flächen stillgelegt werden. Näheres dazu, wann eine Stilllegung von Flächen als Abgabe anerkannt wird, ergibt sich aus der Flächenstilllegungsverordnung.⁸² Diese Abgabeform wurde in einer Zeit geschaffen, in der die Agrarmärkte von anhaltender und erheblicher Überschussproduktion gekennzeichnet waren. Sowohl diese Abgabeform als auch die bereits vorher

81 Vgl. oben III.2

82 Verordnung über die Voraussetzungen für die Stilllegung von Flächen bei Bezug einer Rente aus der Alterssicherung der Landwirte oder einer Produktionsaufgabenrente (FSV) vom 25.11.1994 (BGBl. I S. 3524)

eingeführte Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit⁸³ zielten auf eine Entlastung dieser Situation ab.

Angesichts der inzwischen geänderten Gegebenheiten könnte geprüft werden, ob zumindest die Anforderungen an diesen Abgabetatbestand einer neuen Ausrichtung bedürfen. Dabei könnte auch die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Jahre ab 2014 berücksichtigt werden. Dadurch geänderte Rahmenbedingungen in § 1 Absatz 2 oder in § 3 der Flächenstilllegungsverordnung zu gegebener Zeit nachzuzeichnen, könnte nicht nur sinnvoll, sondern sogar notwendig sein.

2.3 Ermächtigung zur Landveräußerung und Landverpachtung

Eine weitere Form der Abgabe stellt die in § 21 Absatz 6 ALG vorgesehene Ermächtigung zur Landveräußerung und Landverpachtung dar. Sie weist gegenüber den anderen Abgabeformen einige Besonderheiten auf. Deren wichtigste ist, dass sich im Grunde trotz der fingierten Abgabe an den Unternehmensverhältnissen nichts ändert. Der Landwirt bewirtschaftet nach Abgabe der Ermächtigung bis zu deren Vollzug den Betrieb wie bisher weiter, behält in jeder Hinsicht seine Unternehmerstellung. Daneben erhält er trotz der Weiterführung des Betriebs bereits die Rente, wenn auch nur in halber Höhe.

Eine weitere Besonderheit besteht in den sehr strengen Voraussetzungen. So muss die nach Landesrecht zuständige Stelle sowohl zum Verkauf als auch zur Verpachtung ermächtigt werden. Eine Beschränkung nur auf eine Verpachtung ist nicht zulässig. Da somit jede dieser Ermächtigungen immer auch die Landveräußerung einschließt, bedarf sie zwingend der notariellen Beurkundung. Es kann daher nicht verwundern, dass diese Vorschrift bislang in der Praxis wirkungslos geblieben ist, obwohl sie doch für Landwirte mit Schwierigkeiten, die Abgabe zu realisieren, einen Ausweg darstellen sollte.

Dies wurde vom Deutschen Bauernverband zum Anlass genommen, eine Weiterentwicklung dieser Abgabemöglichkeit vorzuschlagen.⁸⁴ Dabei wurde darauf hingewiesen, dass diese Abgabemöglichkeit zielgerichtet weiterentwickelt werden sollte, um Landwirten eine Abgabe zu ermöglichen, die aufgrund fehlender Nachfrage ihre Flächen nachweisbar nicht abgeben können. Allerdings sollte die Weiterentwicklung nicht in einer Änderung des Instrumen-

83 Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) vom 21.02.1989 (BGBl. I S. 233)

84 Position des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 1. Juli 2010

tariums bestehen. Vielmehr wurde angeregt, nach Ablauf von zwei Jahren bei nicht erfolgter Landveräußerung oder Landverpachtung trotz der erteilten Ermächtigung dem Landwirt die volle Rente auch bei Weiterbewirtschaftung des Betriebes zu gewähren.

Dieser Vorschlag wurde bereits im Juni 2010 in die parlamentarische Diskussion eingebracht⁸⁵, jedoch bewusst nicht aufgegriffen, weil sich bei näherer Betrachtung erwiesen hat, dass mit diesem Vorschlag die Problematik des § 21 Absatz 6 ALG nicht entschärft werden könnte. Vielmehr würde ein neues Problem geschaffen, das eine Umsetzung des Vorschlages als sehr unwahrscheinlich erscheinen lässt. Letztlich zielt der Vorschlag darauf ab, Druck auf die zuständigen Behörden der Länder auszuüben, damit sie alle Anstrengungen unternehmen, die Flächen innerhalb von zwei Jahren zu vermarkten. Damit verbunden wäre ein erheblicher Verwaltungsaufwand für die Länder, der allein dem Zweck dient, einem Landwirt bei der Hofabgabe behilflich zu sein.

Würde es nicht gelingen, die Flächen innerhalb von zwei Jahren zu vermarkten, hätte die Alterskasse die ungekürzte Rente zu zahlen. Diese erhöhte Rentenzahlung ginge wegen der Defizitdeckung in der Alterssicherung der Landwirte⁸⁶ letztlich zu Lasten des Bundes. Aus Sicht der Länder würde der erhöhte Verwaltungsaufwand für die Länder allein dem Ziel dienen, Mehrausgaben in der Alterssicherung der Landwirte zu vermeiden. Aus Sicht des Bundes würde sich die Frage ergeben, ob das betreffende Land tatsächlich alle Anstrengungen unternommen hat, um eine unnötige Mehrbelastung für den Bund zu vermeiden.⁸⁷ Angesichts dieser vorhersehbaren Konfliktsituation erscheint es kaum vorstellbar, dass dieser Vorschlag – unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Deutschen Bundestag und Bundesrat – jemals vom Gesetzgeber aufgegriffen wird.

85 Stellungnahme des DBV gegenüber dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages zur Beratung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (Ausschussdrucksache 17 (11) 175)

86 § 78 ALG

87 Insoweit ist an die Probleme mit der Aufsicht der Länder über die landesunmittelbaren Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu erinnern.

Hinzu kommt, dass dieser Änderungsvorschlag an den Voraussetzungen für die Landwirte nichts ändern würde. Wenn man auf der Suche nach Lösungen für Landwirte ist, bei denen aufgrund örtlicher oder regionaler Gegebenheiten die notwendige Abgabe tatsächlich nicht am Wollen, sondern am Können scheitert, stellt diese Regelung nämlich nur auf dem Papier eine Alternative dar. Es erscheint sogar zweifelhaft, ob sie geeignet ist, die Ernsthaftigkeit des Abgabewillens zu prüfen. Selbst wenn es sich um einen auslaufenden Betrieb (so die Gruppierung des Gutachtens) handelt, dürfte es für einen Landwirt – wie wahrscheinlich für jeden Grundbesitzer – nur schwer vorstellbar sein, den Verkauf des Grundstücks an einen unbekanntem Erwerber einer Behörde zu übertragen. Es sollten daher Überlegungen angestellt werden, wie man diese nur schwer zu überwindende Hürde zumindest verkleinern kann, um die Regelung auf den eigentlichen Zweck zurückzuführen.

Es geht hierbei im Kern letztlich um Hilfestellung für Landwirte, die selbst weder einen Käufer noch einen Pächter finden und daher der Hilfe durch eine Vermittlungsstelle bedürfen. Bei berufsständischen Organisationen gibt es aber bereits vielfältige Aktivitäten, diese Vermittlung zwischen Abgabewilligen und Interessenten zumindest anzubahnen. So richten sich beispielsweise die bei den gemeinnützigen Landgesellschaften/Landsiedlungsgesellschaften eingerichteten Hofbörsen an Inhaberinnen und Inhaber landwirtschaftlicher Flächen und Betriebe, die aufgeben oder abgeben wollen und einen Hofnachfolger suchen bzw. die verpachten oder/und verkaufen wollen. Sie sind auf der anderen Seite auch Ansprechpartner für Suchende, die landwirtschaftliche Flächen, Betriebe oder Gebäude zur Bewirtschaftung pachten, kaufen oder in einer sonstigen Regelungsform übernehmen wollen. Eine Hilfe für abgabewillige Landwirte, die keinen Käufer oder Pächter für ihre Flächen finden, könnte darin bestehen, sie bei ihren Bemühungen zu unterstützen⁸⁸ und diese Bemühungen ggf. mit den Abgabebestimmungen zu verknüpfen.

2.4 Zulässiger Rückbehalt

Schließlich gilt das Unternehmen als solches auch dann als abgegeben, wenn bestimmte nicht abgegebene Unternehmensteile die in § 21 Absatz 7 ALG genannten Grenzwerte nicht übersteigen. Dieser zulässige und damit rentenunschädliche sog. Rückbehalt beträgt in der Regel ein Viertel der Mindestgröße nach § 1 Absatz 5 ALG. Diese Mindestgröße als eine von der Selbstverwaltung zu bestimmende Versicherungspflichtgrenze hat die örtlichen oder regionalen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Infolgedessen wiesen die Min-

88 Zu derartigen Möglichkeiten vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Hofnachfolger in der Landwirtschaft, BT-Drs. 17/11464

destgrößen bei den früheren landwirtschaftlichen Altersklassen unterschiedliche örtliche oder regionale Differenzierungen auf.⁸⁹ Grund hierfür war, dass bei einigen Zuständigkeitsbereichen kaum unterschiedliche regionale Gegebenheiten von solchem Ausmaß bestanden, dass unterschiedliche Mindestgrößen geboten waren. Bei anderen landwirtschaftlichen Altersklassen gab es noch vor wenigen Jahren eine sehr starke örtliche oder wenigstens regionale Differenzierung. Im Zuge der Fusionen nach dem Jahr 2001 war aber insgesamt eine Tendenz zur Vereinheitlichung der Mindestgrößen festzustellen.

Nach den bisherigen Beratungen zur Festsetzung einer Mindestgröße für die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau⁹⁰ ist davon auszugehen, dass es zu einer weiteren Vereinheitlichung kommt. Käme es beispielsweise zu einer Mindestgröße für die reine Landwirtschaft von 8 ha, hätte das zur Folge, dass bundesweit der zulässige Rückbehalt für landwirtschaftliche Flächen bei 2 ha läge.⁹¹ Es liegt auf der Hand, dass die Bewirtschaftung einer Fläche von 2 ha angesichts der unterschiedlichen Ertragsbedingungen in Deutschland zu Unterschieden bei dem daraus zu erzielenden Einkommen führen würde. Versteht man den zulässigen Rückbehalt auch als Möglichkeit des Hinzuverdienstes, gäbe es für die Bezieher einer Rente aus der Altersversicherung für Landwirte wegen des unterschiedlichen Ertrages aus der Nutzung der Flächen keine einheitliche Hinzuverdienstgrenze. Das dürfte bei den Betroffenen mindestens zu Akzeptanzproblemen führen.

Eine Differenzierung wäre aber der Selbstverwaltung hinsichtlich des Rückhalts nicht möglich, auch wenn sie mittelbar mit dem Mindestgrößenbeschluss zugleich den Rückbehalt bestimmt. Sollten beim zulässigen Hinzuverdienst die Unterschiede hinsichtlich des Einkommenspotenzials der Flächen berücksichtigt werden, wäre hier der Gesetzgeber gefordert. Da aber der Gesetzgeber nicht in der Lage ist, diesen Unterschieden im Einzelnen Rechnung zu tragen (weshalb er auch die Festsetzung der Versicherungspflichtgrenze

89 Aus Vereinfachungsgründen wird hier auf die Differenzierung nach Kulturarten nicht eingegangen, weil sie für den hier behandelten Aspekt ohne Bedeutung ist.

90 Nach § 84 Absatz 6 ALG gelten die bisherigen Mindestgrößen der am 31.12.2012 bestehenden landwirtschaftlichen Altersklassen längstens bis zum 31.12.2013 weiter.

91 Aus Vereinfachungsgründen bleibt hier außer Betracht, dass sich ein Rückbehalt auch aus Flächen mit unterschiedlichen Mindestgrößen zusammensetzen kann.

der Selbstverwaltung überlassen hat), müssten andere Mechanismen für eine Differenzierung entwickelt werden.

Denkbar wäre es etwa, anstelle eines reinen Flächenbezugs auf Hilfsmaßstäbe abzustellen, die in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung auch weiterhin gebräuchlich sind und das Einkommenspotenzial abbilden. In Frage käme dafür einerseits der Flächenwert⁹², der zumindest bei den zuvor in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung versicherungspflichtigen Landwirten ohne größeren Aufwand zu ermitteln wäre. Andererseits käme aber auch der bei der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft anzuwendende Arbeitsbedarf in Frage, denn der Rentenbezieher bleibt mit seinen Rückbehaltflächen ein in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung versicherter Unternehmer. Schließlich könnte auch ein völlig anderer Weg beschritten werden, indem fiktiv ein aus diesen Flächen zu erzielendes Einkommen ermittelt und einer betragsmäßig festgelegten Hinzuverdienstgrenze gegenüber gestellt wird. Hierfür könnten die mit § 4 des Gesetzes zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit gewonnenen Erfahrungen genutzt werden.

92 Ggf. auch der korrigierte Flächenwert als künftiger Beitragsmaßstab der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (Beschluss der Vertreterversammlung der SVLFG vom 22.03.2013)

VII. Ausblick

Das vom Thünen-Institut erstellte Gutachten bestätigt die agrarstrukturelle Wirkung der Hofabgabeverpflichtung in der Alterssicherung der Landwirte. Die Abgabevorschrift stellt für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarstandorts Deutschland nach wie vor eine wichtige Voraussetzung dar. Eine Abschaffung der Hofabgabeverpflichtung ist daher auch für den Gutachter offenbar keine Option. Allerdings sieht er im Hinblick auf die soziale Absicherungsfunktion der Alterssicherung der Landwirte Anpassungsbedarf bei der Regelung. Neben möglichen Ausnahmebestimmungen für bestimmte Personenkreise und einer Modifizierung der Ruhensregelung für Ehegatten, wenn der landwirtschaftliche Betrieb trotz Erreichen der Altersgrenze vom Unternehmer weiter bewirtschaftet wird, schlägt der Gutachter im Wesentlichen die Einführung einer Rente mit Abschlag vor. Demnach soll eine um 10 % verminderte Rente ausbezahlt werden, falls das Erfordernis der Hofabgabe nicht erfüllt wird. Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, dass dieser gutachterliche Vorschlag bereits aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar ist. Zudem darf bezweifelt werden, dass bei einer lediglich um 10 % verminderten Rente die notwendige Anreizfunktion besteht, die Hofübergabe frühzeitig zu vollziehen. Die vom Gutachter zudem vorgeschlagenen Flankierungsmaßnahmen des Abgaberefordernisses sind, wie die vorangegangene Bewertung gezeigt hat, ebenfalls keine geeigneten Instrumente, um die soziale Sicherungsfunktion der Alterssicherung der Landwirte zu stärken.

Die derzeit schon bestehenden vielfältigen Abgabemöglichkeiten bieten bereits ein breites Spektrum, den unterschiedlichen Lebens- und Interessenlagen der Landwirte gerecht zu werden. Dies schließt aber auch zukünftig nicht aus, weitere Anpassungen der Hofabgabeverpflichtung vorzunehmen, wenn diese zum Ziel haben, derzeit gegebenenfalls bestehende Schwierigkeiten oder auch soziale Härten beim Erfüllen der Abgabevoraussetzung abzumildern. Hierbei ist aber immer zu berücksichtigen, dass es sich um eine ausgewogene Anpassung handeln muss, die zum einen die Interessen der Versicherten berücksichtigt, zum anderen aber auch die agrarstrukturelle Wirkung der Abgabevorschrift nicht gefährdet.

Da die steuernde Wirkung der Hofabgabeverpflichtung nach den Ergebnissen des Gutachters asymmetrisch verteilt ist und Landwirten mit kleineren Betrieben die Abgabe in der Regel schwerer fällt, könnte dies einen möglichen Ansatz für eine maßvolle Weiterentwicklung der Hofabgabeverpflichtung darstellen. Die in Kapitel VI vorgestellten Optionen für mögliche weitere Anpassungen der Hofabgabeverpflichtung bieten ganz bewusst keine fertigen Lösungen an. Sie sollen vielmehr weitere fachliche Diskussionen anstoßen.

Die differenzierte Betrachtung der Hofabgabeverpflichtung, ihrer Wirkungen und der Möglichkeiten zur Modifizierung verdeutlichen aber, dass vorschnelle Entscheidungen zur Änderung der Hofabgabeverpflichtung wenig hilfreich sind. Da gesetzgeberische Maßnahmen ohnehin erst in der kommenden Legislaturperiode umgesetzt werden können, besteht ausreichend Zeit zur fachlichen Diskussion der dargestellten Optionen zur Modifizierung der Hofabgabeverpflichtung, bevor ggf. politische Entscheidungen getroffen werden.

Die vielfältigen Modifizierungen der Hofabgabeverpflichtung in der Vergangenheit beweisen, dass der Gesetzgeber die Abgabevorschrift immer wieder an die sich ändernden Gegebenheiten in der Landwirtschaft angepasst hat. Es spricht einiges dafür, dass auch in Zukunft so verfahren wird.

Verfasser:

Bernhard Schmidt
Ellen Sunder
Eva Fleuth
Silvia Liebscher
Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Rochusstraße 1
53123 Bonn

Die Kompetenzabgrenzung zwischen Geschäftsführung und Vorstand in der neuen Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau

I. Einleitung

Der Gesetzgeber hat mit § 35 Abs. 1 und § 36 Abs. 1 SGB IV die Verwaltung eines Sozialversicherungsträgers auf den Vorstand und den Geschäftsführer aufgeteilt. Der Vorstand soll danach zwar grundsätzlich für alle Verwaltungsaufgaben zuständig sein. Gleichzeitig wird aber aus den Verwaltungsaufgaben ein Teilbereich ausgeschnitten und dem Geschäftsführer übertragen. Bezüglich der dem Geschäftsführer zugewiesenen Aufgaben wird dabei der konkretisierungsbedürftige Begriff der laufenden Verwaltungsgeschäfte verwendet. Dieses gesetzgeberische Vorgehen führt zwangsläufig dazu, dass es insbesondere dort, wo sich die Aufgabenbereiche berühren, divergierende Beurteilungen geben kann. Im Rahmen vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Geschäftsführung werden unterschiedliche Meinungen im Konsens gelöst. Dass Kompetenzfragen nicht die zentrale Rolle in der Beziehung zwischen Vorstand und Geschäftsführung spielen, mag auch daran liegen, dass die Aufgaben in „gewöhnlicher Weise“ erledigt werden. Selbst dann, wenn es in der Vergangenheit zu personellen Wechsels gekommen ist (Sozialwahlen, alterbedingtes Ausscheiden von Geschäftsführern), sicherte eine Fortführung der Tätigkeit im Sinne des Vorgängers, zumindest was das Grundsätzliche angeht, Kontinuität.

In dieses Bild setzt nun das LSV-NOG¹ durch die Errichtung eines Bundesträgers für die landwirtschaftliche Sozialversicherung² folgende zwei neue Akzente: Zum einen entsteht im Vergleich zu den ehemaligen regionalen Verwaltungsgemeinschaften von selbständigen LSV-Trägern, die in in dem Bundesträger aufgehen,³ ein bedeutend größerer Rechtsträger; die Größe eines Versicherungsträgers beeinflusst aber zugleich den Umfang der laufenden

1 Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, BGBl. 2012, Teil I, S. 579 ff.

2 Art. 1 § 1 Satz 1 LSV-NOG

3 Art. 1 § 3 Abs. 1 LSV-NOG

Verwaltungsgeschäfte⁴ und damit den Aufgabenbereich des Geschäftsführers. Zum anderen ergeben sich bei den Akteuren Änderungen: Hinsichtlich der Geschäftsführung durch hauptamtlich Tätige eröffnet allein schon die Zuständigkeit der SVLFG für mehrere Versicherungszweige⁵ die Möglichkeit, eine aus drei Mitgliedern bestehende Geschäftsführung als Kollegialorgan zu bilden⁶; hiervon macht die Satzung der SVLFG Gebrauch.⁷ Im Vorstand der SVLFG finden sich neben den Vorstandsmitgliedern des ehemaligen LSV-Spitzenverbandes weitere 18 Mitglieder aus den Selbstverwaltungsorganen der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaften von LSV-Trägern wieder.⁸

Dies verdeutlicht, dass ein Anknüpfen der Akteure an die bisherige je nach Herkunftsregion gelebte Handhabung für die SVLFG nicht Ziel führend sein wird. Gerade die fehlende Möglichkeit, die Aufgaben in „gewohnter Weise“ zu verteilen, mag daher zukünftig vermehrt dazu führen, dass sich in der SVLFG die Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen Vorstand und Geschäftsführung stellen wird. Hierzu will dieser Aufsatz einen Beitrag leisten, allerdings ohne Aufgabenkataloge mit fein differenzierender Kasuistik zu formulieren. Vielmehr soll versucht werden, mit Blick auf die SVLFG eine Zusammenfassung allgemeiner rechtlicher Vorgaben dazu zu geben, wie sich die Kompetenzverteilung zwischen Vorstand und Geschäftsführung darstellt (dazu unter II.), welche Möglichkeiten für den Vorstand bestehen, Einfluss auf die Tätigkeit der Geschäftsführung zu nehmen (dazu unter III.), wer über Kompetenz-Grenzfragen entscheidet (dazu unter IV.), wie eine einheitliche Handhabung der Kompetenzverteilung innerhalb einer als Kollegialorgan ausgestalteten Geschäftsführung sichergestellt werden (dazu unter V.) und auf welche Weise eine verbindliche Klärung bei unterschiedlichen Rechtsauffassungen zur Kompetenzverteilung erfolgen kann (dazu unter VI).

4 Vgl. BT-Drucks. 7/4122, S. 35, zitiert nach Hauck/Noftz, SGB IV, M10 S. 14, Gesetzesbegründung zu § 36 SGB IV – nach der Nummerierung des Gesetzentwurfs § 37

5 Art. 1 § 2 LSV-NOG: Die SVLFG führt die landwirtschaftliche Unfallversicherung, die Alterssicherung der Landwirte und die landwirtschaftliche Kranken- sowie Pflegeversicherung durch.

6 § 36 Abs. 4 Satz 2 SGB IV

7 § 19 Abs. 1 Satz 1 der Satzung der SVLFG – Stand 09.01.2013; www.svlfg.de/11-wir/index.html

8 Art. 2 § 6 LSV-NOG

II. Kompetenzverteilung zwischen Vorstand und Geschäftsführung

Geschäftsführung und Vorstand haben gegeneinander abgegrenzte Kompetenzbereiche, die sich nicht überschneiden.⁹

Nach § 35 Abs. 1 SGB IV ist der Vorstand primär für die Verwaltung des Versicherungsträgers zuständig, d. h. ihm obliegen alle Aufgaben des Versicherungsträgers, soweit sie nicht einem anderen Organ zugewiesen sind.¹⁰ Neben der Rechtssetzung, die § 33 Abs. 1 SGB IV der Vertreterversammlung zuweist, und den durch Satzung den besonderen Ausschüssen nach § 36a SGB IV übertragenen Aufgaben ergibt sich eine Einschränkung der Zuständigkeit des Vorstandes in Bezug auf die laufenden Verwaltungsgeschäfte, die § 36 SGB IV der Geschäftsführung zuweist.

1. Laufende Verwaltungsgeschäfte

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „laufenden Verwaltungsgeschäfte“ ist dabei nach st. Rspr. des BSG¹¹ wie folgt zu verstehen.

Unterschieden wird zwischen den gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben und dem eigentlichen Selbstverwaltungsbereich der Sozialversicherungsträger. Gesetzlich übertragene Pflichtaufgaben erschöpfen sich in der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen. Zur Beantwortung reiner Rechtsfragen seien die hauptamtlichen Mitglieder der Geschäftsführung eines Versicherungsträgers im Allgemeinen besser geeignet als die ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder. Deshalb könne für die Abgrenzung der Zuständigkeiten bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben auch nicht den Ausschlag geben, ob ein Verwaltungsgeschäft sich mehr oder weniger häufig wiederhole und welche sachliche, insbesondere wirtschaftliche Bedeutung es für den Versicherungsträger habe. Vielmehr umfasse der Begriff der „laufenden Verwaltungsgeschäfte“ auch seltenere oder wirtschaftlich bedeutendere Geschäfte, soweit die Entscheidung nicht wesentlich von Erwägungen abhängt, die die gesamte Verwaltungspolitik des Versicherungsträgers berühren.

9 Finkenbusch, Die organrechtliche Stellung des Geschäftsführers einer Krankenkasse, WzS 1992, 97, 111

10 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 1

11 Grundlegend: BSGE 26, 129, 130 ff; bestätigt durch BSGE 40, 130, 131 und BGH, Urteil vom 12.05.2005, Az. III ZR 126/04

Im eigentlichen Selbstverwaltungsbereich ist die Reichweite der „laufenden Verwaltungsgeschäfte“ dagegen enger gefasst. Erfasst sind hier nur Verwaltungsgeschäfte, die regelmäßig wiederkehren und sachlich, insbesondere auch wirtschaftlich, keine erhebliche Bedeutung haben. Ausgenommen bleiben alle bedeutsameren Geschäfte, die über die bloße Verwaltungsroutine hinausgehen.

Die Auslegung hat zu berücksichtigen, dass die laufenden Verwaltungsgeschäfte bei großen Versicherungsträgern auch einen entsprechend größeren Umfang haben.¹²

Die Satzung der SVLFG nennt in § 19 Abs. 3¹³ – nicht abschließend – Regelbeispiele für laufende Verwaltungsgeschäfte bei der SVLFG. Da der Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung durch die Satzung (in Grenzen) erweitert (oder eingeschränkt) werden kann, fallen die dort genannten Aufgaben der Geschäftsführung zu, ohne dass im konkreten Einzelfall geprüft werden müsste, ob sich die Angelegenheit tatsächlich innerhalb des unbestimmten Rechtsbegriffs des laufenden Verwaltungsgeschäfts bewegt. Dem Satzungsgeber steht die Kompetenz-Kompetenz zu,¹⁴ d. h. dieser hat insoweit für alle verbindlich entschieden.

Darüber hinaus sollen eher zu den laufenden Angelegenheiten gehören:

- Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen,¹⁵
- Verzicht auf die Rückforderung überzahlter Leistungen,¹⁶
- Gesetzlich übertragene Pflichtaufgaben selbst dann, wenn diesen wegen der Besonderheit der zu entscheidenden Rechtsfrage grundsätzliche Bedeutung i. S. des § 160 Abs. 2 Nr. 1 SGG zugemessen wird,¹⁷
- Antrag auf Einleitung eines Insolvenzverfahrens.¹⁸

12 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 36 Rz. 4; Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1

13 www.svlfg.de/11-wir/index.html

14 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1

15 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1

16 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 36 Rz. 5

17 BSG, Urteil vom 13.10.1993, Az. 2 RU 53/92

18 WzS 1980, 154

Der Charakter eines Verwaltungsgeschäfts als laufendes Verwaltungsgeschäft wird grundsätzlich nicht dadurch verändert, dass in der Angelegenheit eine gerichtliche Auseinandersetzung notwendig wird.¹⁹

2. Zugewiesene Verwaltungsgeschäfte

Neben dem gesetzlich normierten eigenen Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung für laufende Verwaltungsgeschäfte sieht die Satzung der SVLFG in § 19 Abs. 4²⁰ einen weiteren Zuständigkeitsbereich für die Geschäftsführung vor, nämlich den kraft Zuweisung. Danach kann die Geschäftsführung durch den Vorstand mit der Erledigung weiterer Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Vorstandes beauftragt werden. Ob es sich dabei im Einzelfall um eine Delegation (zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung) oder um einen Auftrag (zur Erledigung nach Weisung) handelt,²¹ ist mit dem Vorstandsbeschluss zu regeln. Schweigt dieser, spricht der Wortlaut der Satzungsbestimmung für Letzteres.

3. Vertretung nach außen

Nach der Zuständigkeit für das Verwaltungsgeschäft richtet sich auch, wer den Versicherungsträger nach außen vertritt. Jedes Organ ist im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit gesetzlicher Vertreter des Versicherungsträgers.²²

III. Möglichkeiten für den Vorstand, Einfluss auf die Tätigkeit der Geschäftsführung zu nehmen

1. Grundsatz des § 31 Abs. 2 SGB IV

Aus § 31 Abs. 2 SGB IV lässt sich zunächst als allgemeiner Grundsatz ableiten, dass die Organe des Versicherungsträgers ihren Tätigkeitsbereich grundsätzlich nicht selbst bestimmen können. Die Zuweisung von Aufgaben an Organe bedarf vielmehr einer gesetzlichen Grundlage und die gesetzlichen Zuständigkeitsbestimmungen sind grundsätzlich bindend.²³

19 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1 a.E.

20 Siehe Fn. 13

21 Bulla, Rechtsprobleme der Richtlinienkompetenz des Vorstandes gem. § 35 Abs. 2 SGB IV, SGB 1980, 10, 11

22 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1

23 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 31 Rz. 10

2. Einflussnahme durch die Satzung

Der Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung kann nach § 36 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 SGB IV durch Satzungsregelung erweitert oder eingeschränkt werden. Satzungsmäßige Beschränkungen der Zuständigkeit können aber nur bestimmte Geschäfte oder Arten von Geschäften erfassen; denn durch solche Beschränkungen darf die im Gesetz vorgesehene Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Organen nicht so erheblich verändert werden, dass die rechtliche Stellung der Geschäftsführung wesentlich verändert und ihr Aufgabenkreis ausgehöhlt wird.²⁴ Änderungen der Zuständigkeit der Geschäftsführung durch die Satzung dürfen mithin deren Befugnisse im Kernbereich nicht berühren.²⁵ Die Grundlinien der gesetzlichen Aufgabenbestimmung müssen erhalten bleiben und bei allen Organen müssen Aufgaben von substantiellem Gewicht verbleiben.²⁶ Da die Satzung von der Vertreterversammlung beschlossen wird, kann der Vorstand insoweit allenfalls mittelbar (Initiativrecht) Einfluss nehmen.

3. Einflussnahme durch Richtlinien

Auch soweit der Geschäftsführung laufende und andere Verwaltungsgeschäfte obliegen, trägt der Vorstand die grundsätzliche Verantwortung für die Verwaltung des Versicherungsträgers.²⁷ Konsequenz dessen ist, dass der Vorstand die Möglichkeit hat, gegenüber der Geschäftsführung Richtlinien für die Führung der Verwaltungsgeschäfte zu erlassen, § 35 Abs. 2 SGB IV. Über Richtlinien können geregelt werden:²⁸

- Allgemeine Grundsätze für die Verwaltung (Art und Weise der Geschäftsführung – sog. allgemeine Verfahrensrichtlinien)
- Allgemeine Grundsätze für die Ausübung des Ermessens (ermessenslenkende Richtlinien)
- Allgemeine Grundsätze zur Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe (norminterpretierende Richtlinien)

24 Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 7

25 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1

26 Becker, Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Vorstand und Geschäftsführer bei Sozialversicherungsträgern, SGB 2005, 673, 677

27 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 1

28 Bulla, Rechtsprobleme der Richtlinienkompetenz des Vorstandes gem. § 35 Abs. 2 SGB IV, SGB 1980, 10, 13

Nach der Rechtsprechung des BSG²⁹ hat der Vorstand die Befugnis, im Sinne einer umfassenden Kompetenz für die gesamte Verwaltungstätigkeit Richtlinien zu erlassen.

4. Grenzen der Richtlinienkompetenz

a) *Das „Bedürfnis“ als Begrenzung zwar nicht des „Ob“ des Erlasses von Richtlinien, aber ihres Umfangs*

Auch wenn Richtlinien nicht in das Ermessen des Vorstandes gestellt sind, sind diese nur in dem Umfang zu erlassen, in dem ein Bedürfnis hierfür besteht.³⁰

b) *Keine Zuständigkeitsverschiebung*

Inhalt und Umfang der Richtlinien müssen berücksichtigen, dass das SGB IV (vgl. § 31 Abs. 2 und § 36 Abs. 1 SGB IV) der Geschäftsführung die Rolle eines selbstständigen eigenverantwortlichen Organs übertragen hat.³¹ Insbesondere beinhaltet die Richtlinienkompetenz kein Eingriffsrecht in die Aufgaben und Zuständigkeiten der Geschäftsführung, da solche Eingriffe nur durch die Satzung zulässig sind, § 36 Abs. 1 Satz 1 SGB IV.³²

c) *Kein Aushöhlen des Kompetenzbereichs – Geschäftsführung ist kein weisungsabhängiges Vollzugsorgan des Vorstandes*

Die gesetzliche Zuständigkeitsregelung sichert der Geschäftsführung einen eigenen Wirkungsbereich auch mit Wirkung gegenüber dem Vorstand. Die Geschäftsführung ist gerade keine dem Vorstand unmittelbar untergeordnete, ihm gegenüber weisungsabhängige Stelle.³³

29 Urteil vom 24.04.2002, Az. B 7 A 1/01 R

30 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 11; Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 9

31 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 11; Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 9

32 Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 9; Becker, Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Vorstand und Geschäftsführer bei Sozialversicherungsträgern, SGB 2005, 673, 676

33 Bulla, Rechtsprobleme der Richtlinienkompetenz des Vorstandes gem. § 35 Abs. 2 SGB IV, SGB 1980, 10, 15, 16; Finkenbusch, Die organrechtliche Stellung des Geschäftsführers einer Krankenkasse, WzS 1992, 97, 111

d) *Keine Entscheidung von Einzelfällen*

Nach der Gesetzesbegründung³⁴ ermächtigt die Richtlinienkompetenz den Vorstand nicht zur Entscheidung von Einzelfällen, soweit hierfür die Zuständigkeit der Geschäftsführung gegeben ist.³⁵ Die Richtlinien sollen nur den Rahmen für die Entscheidung durch die Geschäftsführung abstecken und müssen dieser Spielraum für die auf den Einzelfall abstellende Entscheidung lassen.³⁶

Nach Becher/Plate³⁷ ist die Geschäftsführung jedermann gegenüber zur Wahrung des Sozialgeheimnisses verpflichtet, so dass für das Treffen von Einzelfallentscheidungen solche Daten in der Regel auch nicht an den Vorstand oder einzelne Vorstandsmitglieder übersandt werden dürften. Allerdings schließt die Richtlinienkompetenz nach der Gesetzesbegründung³⁸ die Überprüfung von durch die Geschäftsführung getroffenen Einzelfallentscheidungen ein, was dann wieder die Datenübermittlung zu diesem Zweck zulässig macht.

5. Grundsätzlich kein An-sich-Ziehen durch Vorstandsbeschluss

Soweit der Geschäftsführung durch Gesetz oder Satzung Aufgaben zugewiesen sind, kann ihre Zuständigkeit – auch soweit es sich um Aufgaben im verwaltungsinternen Bereich ohne Außenwirkung handelt – nicht durch einfachen Vorstandsbeschluss beschränkt werden.³⁹ Der Vorstand ist zudem selbst dann weder berechtigt noch verpflichtet, Aufgaben des Geschäftsführers an sich zu ziehen, wenn diese mangelhaft wahrgenommen würden oder die Geschäftsführung nicht funktionsfähig (z. B. Kumulation von länger dauernden Erkrankungsfällen, vgl. dazu § 37 Abs. 2 SGB IV) wäre.⁴⁰

34 BT-Drucks. 7/4122, zitiert nach Hauck/Noftz, SGB IV, M10 S. 14

35 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 9; Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 35 Anm. 2

36 Krasney, Zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Vorstand und Geschäftsführer eines Sozialversicherungsträgers, DRV 1990, 742, 759

37 Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 35 Anm. 2

38 Siehe Fn. 34

39 Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 7

40 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 6

Davon zu unterscheiden ist die anders gelagerte Situation, in der ein zunächst laufendes Verwaltungsgeschäft in einem späteren Verfahrensstadium den Charakter eines laufenden Verwaltungsgeschäfts verliert. Der Vorstand kann in solchen Fällen das Verfahren an sich ziehen und für den Versicherungsträger führen.⁴¹

IV. Entscheidung über Kompetenz-Grenzfragen

1. Zuständigkeit des Vorstandes

Die Beurteilung und Entscheidung, ob eine Angelegenheit die allgemeine Verwaltungspolitik des Versicherungsträgers berührt oder für den Versicherungsträger bzw. die Versichertengemeinschaft von solcher Bedeutung ist, dass sie über ein laufendes Verwaltungsgeschäft hinaus geht, obliegt nach sorgfältiger Abwägung dem Vorstand. Die Entscheidung über solche Kompetenz-Grenzfragen innerhalb eines Versicherungsträgers ist kein laufendes Verwaltungsgeschäft und gehört daher zur Zuständigkeit des Vorstandes.⁴²

Allerdings weist Krasney⁴³ darauf hin, dass dem Vorstand insoweit keine Kompetenz-Kompetenz zustehe, dieser also nicht verbindlich entscheiden könne, ob es sich um ein laufendes Verwaltungsgeschäft handelt. Der Begriff des laufenden Verwaltungsgeschäfts sei ein unbestimmter Rechtsbegriff ohne Beurteilungsspielraum. Der Kreis der laufenden Geschäfte sei durch das Gesetz von vornherein festgelegt und unterliege in vollem Umfang der gerichtlichen Nachprüfung. Eine alle – auch die Gerichte – bindende Befugnis, das Gesetz authentisch auszulegen, stehe dem Vorstand mithin nicht zu.

Der Vorstand ist bei seiner Entscheidung aber nicht auf sich allein gestellt. Die Geschäftsführung gehört dem Vorstand mit beratender Stimme an. Krasney⁴⁴ merkt hierzu an, dass die Geschäftsführung in die Beratungen und für die Entscheidungsfindung des Vorstandes alle ihr zugänglichen Erwägungen einzu-

41 Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 6

42 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 1 unter Hinweis auf die Rechtsauffassung des damaligen BMA

43 Zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Vorstand und Geschäftsführer eines Sozialversicherungsträgers, DRV 1990, 742, 752

44 Zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Vorstand und Geschäftsführer eines Sozialversicherungsträgers, DRV 1990, 742, 759

bringen und dabei gegebenenfalls Interessen zu vertreten habe, die auf eine Begrenzung der Maßnahmen des Vorstandes abzielen. Dass die Geschäftsführung nur beratende Stimme habe, hindere diese nicht daran und befreie sie auch nicht von der Pflicht, sich für die ihr sachgerecht erscheinende Lösung voll einzusetzen, ihre Auffassung nachdrücklich zu vertreten und zu versuchen, die anderen Vorstandsmitglieder von der Richtigkeit ihrer Auffassung zu überzeugen. Folgt der Vorstand den von der Geschäftsführung gegebenenfalls auch nachdrücklich vorgebrachten Bedenken nicht, so habe sie loyal zu respektieren, dass ihre Aufgabe und ihre Pflichten vor der Abstimmung enden.

Insgesamt wird danach davon auszugehen sein, dass der Vorstand in Grenzfragen die Beurteilung vorzunehmen hat (Auslegungsvorrecht), dabei aber keine Zuständigkeitsänderungen erfolgen dürfen und die Gerichte an die Auslegung des Vorstandes nicht gebunden sind.

2. Vorstand als Kollegialorgan

Der jeweils amtierende Vorstandsvorsitzende ist zwar Wortführer und Ansprechpartner; er wird dabei aber nicht aufgrund eigener Zuständigkeit, sondern nur als Sprecher des gesamten Vorstandes tätig; zuständig ist der Vorstand als ganzes, als Kollegialorgan – sog. Prinzip der Kollektiv-Vertretung.⁴⁵ Entscheidungen sind daher – wie sonst auch – in Form von Beschlüssen des Kollegialorgans zu treffen.

3. Vorhersehbare oder wiederholt auftretende Kompetenz-Grenzfragen

Alternativ kann durch Satzungsbestimmung für Zweifelsfälle im Grenzbereich zwischen der Zuständigkeit des Vorstandes einerseits und der Zuständigkeit der Geschäftsführung andererseits die Zuständigkeit für bestimmte Arten von Geschäften geregelt werden. Solche Regelungen werden regelmäßig nicht zu einer unzulässigen Aushöhlung des Zuständigkeitsbereichs der Geschäftsführung führen.⁴⁶

45 Hauck/Noftz-Freund, SGB IV, K § 35 Rz. 4 und 14; Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 35 Anm. 1; Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 35 SGB IV Rz. 7

46 Krauskopf-Baier, Soziale Krankenversicherung Pflegeversicherung, § 36 SGB IV Rz. 7

V. Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung der Kompetenzverteilung innerhalb einer als Kollegialorgan ausgestalteten Geschäftsführung

Die Rechte und Pflichten einer Geschäftsführung stehen der Gesamtheit der Geschäftsführung als Kollegialorgan zu und nicht deren einzelnen Mitgliedern. Die Geschäftsführung hat daher im Vorstand nur insgesamt eine beratende Stimme. Der Vorstand kann deshalb verlangen, dass die Geschäftsführung eine zwischen den Mitgliedern der Geschäftsführung abgestimmte Auffassung vorträgt.⁴⁷ Gemeint ist damit, dass die Mitglieder der Geschäftsführung ihren Rat nicht unkoordiniert äußern.⁴⁸ Danach ist eine abgestimmte Auffassung nicht gleichzusetzen mit einer zwingend einheitlichen Meinung. Gerade dann, wenn es für unterschiedliche Standpunkte gewichtige sachliche oder rechtliche Gründe gibt, kann die abgestimmte Auffassung auch in einer Meinungspluralität oder einer Mehrheitsmeinung mit abweichendem „Sondervotum“ bestehen. Der Vorstand wird regelmäßig auch ein Interesse haben, Handlungsalternativen mit ihren jeweils unterschiedlichen Vor- und Nachteilen aufgezeigt zu bekommen. Erfordert die konkrete Situation eine spontane Stellungnahme, ohne dass die Möglichkeit einer internen Meinungsbildung der Geschäftsführung besteht, muss zudem eine erste eigene Einschätzung zulässig sein, die vorbehaltlich einer erst noch zu erfolgenden Beratung innerhalb der Geschäftsführung abgegeben wird. Andererseits muss jedes Mitglied der Geschäftsführung von den weiteren Mitgliedern der Geschäftsführung einfordern können, dass diese keine eigenen unabgestimmten oder dem innerhalb der Geschäftsführung abgestimmten Ergebnis widersprechenden eigenen Äußerungen im Namen der Geschäftsführung als deren offizielle Meinung abgeben.

Daran ändert sich auch nicht deshalb etwas, weil § 19 Abs. 2 Satz 3 der Satzung eine Einzelvertretungsbefugnis für die Mitglieder der Geschäftsführung erlaubt. Zu den Grundprinzipien des Vertretungsrechts gehört das Abstraktionsprinzip,⁴⁹ wonach die Vertretungsmacht im Außenverhältnis gegenüber Dritten vom Innenverhältnis zu trennen ist. Der Umstand, dass jedes Mitglied der Geschäftsführung nach außen für die Geschäftsführung bindend auftreten kann, ändert nichts daran, dass es dies nach dem Innenverhältnis grundsätzlich nur nach gemeinsamer Willensbildung innerhalb der Geschäftsführung darf.

47 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 4.3

48 Hauck-Noftz- Freund, SGB IV, K § 36 Rz 28

49 Palandt-Ellenberger, BGB, 72. Aufl. 2013, Einf v § 164 Rz. 2

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, dass die einzelnen Mitglieder der Geschäftsführung kraft Vereinbarung insbesondere ihre internen Leitungsaufgaben arbeitsteilig wahrnehmen.⁵⁰

VI. Verbindliche Klärung unterschiedlicher Rechtsauffassungen zur Kompetenzverteilung

Bezüglich der Frage, inwieweit eine Angelegenheit ein in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung fallendes laufendes Verwaltungsgeschäft darstellt, besteht ein „Auslegungsvorrecht“ des Vorstandes als Kollegialorgan. Zwar ist dessen Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs gerichtlich voll nachprüfbar; eine Kompetenz-Kompetenz steht dem Vorstand insoweit nicht zu (s. o. unter IV. 1.). Jedoch kommt seiner Auslegung – da regelmäßig keine gerichtliche Klärung erfolgen wird – wenn auch keine rechtliche, so doch eine faktische Verbindlichkeit zu.

Streitfälle – insbesondere im Grenzbereich der Kompetenzen – kann die Vertreterversammlung verbindlich durch eine Satzungsregelung entscheiden (s. o. unter III. 2. und IV. 3.). Soweit der Aufgabenbereich der Geschäftsführung dadurch nicht ausgehöhlt oder im Kernbereich getroffen wird, steht der Vertreterversammlung die Kompetenz-Kompetenz zu.

Äußerstenfalls kann auch eine gerichtliche Klärung in einem Organstreitverfahren in Betracht kommen. Die hierzu ergangenen (wenigen) gerichtlichen Entscheidungen deuten darauf hin, dass hiervon in der Praxis selten Gebrauch gemacht wird. Wohl in Ermangelung sozialrechtlicher Literatur zu dieser Problematik greift das BSG⁵¹ auf die im Verwaltungsrecht geführte Diskussion zu den kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten zurück. Denkbar sind (regelmäßig als Feststellungsklage) danach sowohl Interorganstreitverfahren (Streitigkeiten zwischen Organen) als auch Intraorganstreitverfahren (Streitigkeiten innerhalb eines Organs).

50 Becher/Plate, Selbstverwaltungsrecht der Sozialversicherung, E § 36 Anm. 4.3

51 Urteil vom 28.10.1992, Az. 6 RKa 69/91

VII. Zusammenfassung der Ergebnisse

Kompetenzverteilung zwischen Vorstand und Geschäftsführung

Es bestehen gesetzlich abgegrenzte Kompetenzbereiche, die sich nicht überschneiden. Dem Vorstand obliegen alle Aufgaben, die nicht anderweitig zugewiesen sind. Er ist nicht zuständig für die Rechtssetzung (Aufgabe der Vertreterversammlung), für die besonderen Ausschüssen nach § 36a SGB IV übertragenen Aufgaben und für die von der Geschäftsführung wahrzunehmenden laufenden Verwaltungsgeschäfte.

Zum Begriff der laufenden Verwaltungsgeschäfte enthält die Satzung (§ 19 Abs. 3) verbindliche Regelbeispiele. Darüber hinaus handelt es sich bei diesem Begriff um einen unbestimmten Rechtsbegriff ohne Beurteilungsspielraum, für den die Rechtsprechung eine allgemeine Definition herausgebildet hat. Mit Hilfe dieser Definition sind – in Abhängigkeit von der Größe des Versicherungsträgers – die Kompetenzbereiche gerichtlich nachprüfbar gesetzlich bestimmt.

Neben dem gesetzlich normierten eigenen Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung sieht die Satzung in § 19 Abs. 4 den Zuständigkeitsbereich kraft Zuweisung vor. Danach kann die Geschäftsführung durch den Vorstand mit der Erledigung weiterer Aufgaben aus dem Zuständigkeitsbereich des Vorstandes beauftragt werden. Im Einzelfall kann es sich um eine Delegation (zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung) oder um einen Auftrag (zur Erledigung nach Weisung) handeln.

Möglichkeiten für den Vorstand, Einfluss auf die Tätigkeit der Geschäftsführung zu nehmen

Grundsätzlich sind die gesetzlichen Zuständigkeitsbestimmungen bindend, so dass die Organe ihren Tätigkeitsbereich nicht selbst bestimmen können.

Möglichkeiten der Einflussnahme bestehen

- mittelbar (Initiativrecht des Vorstandes) durch die Satzung, wobei die im Gesetz vorgesehene Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Organen nicht so erheblich verändert werden darf, dass die rechtliche Stellung der Geschäftsführung wesentlich verändert und ihr Aufgabenkreis ausgehöhlt wird.

- unmittelbar durch Richtlinien des Vorstandes für die gesamte Verwaltungstätigkeit der Geschäftsführung.

Die Richtlinienkompetenz hat aber insbesondere folgende Grenzen:

- Erfordernis eines „Bedürfnisses“ für den Erlass von Richtlinien, zwar nicht hinsichtlich des „Ob“ aber bezüglich des Umfangs
- Keine Zuständigkeitsverschiebung
- Kein Aushöhlen des Kompetenzbereichs – Geschäftsführung ist kein weisungsabhängiges Vollzugsorgan des Vorstandes
- Keine Entscheidung von Einzelfällen.

Dagegen kann die Zuständigkeit der Geschäftsführung nicht durch einfachen Vorstandsbeschluss beschränkt werden. Insbesondere kann der Vorstand eine Angelegenheit aus dem Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung nicht zur Einzelfallentscheidung an sich ziehen.

Entscheidung über Kompetenz-Grenzfragen

Der Vorstand (als Kollegialorgan, nicht dessen Vorsitzender) hat bezüglich der Frage, ob eine Angelegenheit über ein laufendes Verwaltungsgeschäft hinausgeht, ein Auslegungsvorrecht, aber keine Kompetenz-Kompetenz. Er entscheidet also nicht verbindlich, sondern wendet gerichtlich voll nachprüfbar das Gesetz an. Da die Geschäftsführung dem Vorstand mit beratender Stimme angehört, kann eine ggf. abweichende Beurteilung zur Diskussion gestellt werden.

Vorhersehbare oder wiederholt auftretende Kompetenz-Grenzfragen können durch eine Satzungsbestimmung geregelt werden.

Sicherstellung einer einheitlichen Handhabung der Kompetenzverteilung innerhalb einer als Kollegialorgan ausgestalteten Geschäftsführung

Die Rechte und Pflichten einer Geschäftsführung stehen der Gesamtheit der Geschäftsführung als Kollegialorgan zu und nicht deren einzelnen Mitgliedern. Daraus ist die Verpflichtung abzuleiten, keine eigenen unabgestimmten oder dem innerhalb der Geschäftsführung abgestimmten Ergebnis widersprechenden Äußerungen im Namen der Geschäftsführung als deren offizielle Meinung abzugeben. Eine abgestimmte Auffassung ist nicht gleichzusetzen mit

einer zwingend einheitlichen Meinung. Gerade dann, wenn es für unterschiedliche Standpunkte gewichtige sachliche oder rechtliche Gründe gibt, kann die abgestimmte Auffassung auch in einer Meinungspluralität oder einer Mehrheitsmeinung mit abweichendem „Sondervotum“ bestehen. Der Vorstand wird regelmäßig auch ein Interesse haben, Handlungsalternativen mit ihren jeweils unterschiedlichen Vor- und Nachteilen aufgezeigt zu bekommen. Erfordert die konkrete Situation eine spontane Stellungnahme, ohne dass die Möglichkeit einer internen Meinungsbildung der Geschäftsführung besteht, muss zudem eine erste eigene Einschätzung zulässig sein, die vorbehaltlich einer erst noch zu erfolgenden Beratung innerhalb der Geschäftsführung abgegeben wird.

Davon unberührt bleibt die Möglichkeit, dass die einzelnen Mitglieder der Geschäftsführung kraft Vereinbarung insbesondere ihre internen Leitungsaufgaben arbeitsteilig wahrnehmen.

Verbindliche Klärung unterschiedlicher Rechtsauffassungen zur Kompetenzverteilung

Das „Auslegungsvorrecht“ des Vorstandes als Kollegialorgan hinsichtlich der Frage, inwieweit eine Angelegenheit ein in den Zuständigkeitsbereich der Geschäftsführung fallendes laufendes Verwaltungsgeschäft darstellt, führt – da regelmäßig keine gerichtliche Überprüfung erfolgen wird – zu einer zwar nicht rechtlich, aber rein faktisch verbindlichen Entscheidung über unterschiedliche Rechtsauffassungen. Ansonsten kann dort, wo sich die gleiche Frage wiederholt stellt, die Vertreterversammlung verbindlich durch eine Satzungsregelung entscheiden. Äußerstenfalls kann auch eine gerichtliche Klärung in einem Organstreitverfahren (regelmäßig Feststellungsklage) in Betracht kommen.

Verfasser:

Eckhart Stüwe
Sozialversicherung für Landwirtschaft,
Forsten und Gartenbau

Weißensteinstraße 70-72
34131 Kassel

