

Alternative Modelle zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung

KONRAD HAGEDORN

Institut für Strukturforchung

1 Grundlegende Reform des agrarsozialen Sicherungssystems angekündigt

Die Bundesregierung hat seit dem Sommer 1986 mehrmals bekanntgegeben, daß sie für die gegenwärtige Legislaturperiode (1987-1991) eine grundlegende Reform des agrarsozialen Sicherungssystems plant (vgl. z. B. BMELF-Informationen, 1987, S. 3). Dieser Entschluß steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit bestimmten rechtlichen Problemen, die beim Entwurf des Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetzes – SVBEG – vom 21. Juli 1986 (BGBl I S. 1070) aufgetreten sind: Dieses Gesetz sieht für ca. 60 % aller in der Altershilfe versicherten Landwirte zusätzliche Beitragsermäßigungen vor, die nach dem Wirtschaftswert des Betriebes und dem außerlandwirtschaftlichen Erwerbs- und Erwerbsersatzekommen des Unternehmerehepaares gestaffelt sind. Hierbei handelt es sich um eine Aufstockung der bereits bestehenden Beitragsvergünstigungen, die schon seit der Einführung des agrarsozialen Sicherungssystems allen versicherten Landwirten in der Form eines generellen, im Zeitablauf erheblich erhöhten Beitragszuschusses aus Bundesmitteln gewährt werden. Erst kurz vor der Verabschiedung des SVBEG waren diese generellen Beitragsvergünstigungen das erste Mal durch zusätzliche, differenzierte Beitragsermäßigungen ergänzt worden, die mit dem Dritten Agrarsozialen Ergänzungsgesetz – 3. ASEG – vom 20. Dezember 1985 (BGBl I S. 2475) für ca. 50 % aller Alterskassenlandwirte eingeführt wurden.

Das SVBEG stellte die Bundesregierung insofern vor eine neue Situation, als erstmals in der Agrarsozialpolitik die Notifizierung einer neuen Umverteilungsmaßnahme bei der EG-Kommission nicht ohne Schwierigkeiten vonstatten ging. Deren Einverständnis ist bei solchen Entscheidungen insofern erforderlich, als nach Art. 92 und 93 des EWG-Vertrages den Mitgliedstaaten die Gewährung wettbewerbsverzerrender Beihilfen untersagt ist. Während die Kommission gegen die oben genannten, bereits bestehenden Beitragsermäßigungen nichts einzuwenden hatte – obwohl die durch sie transferierte Umverteilungsmasse um ein Vielfaches größer ist als die durch das SVBEG hinzugefügte –, bestand sie in diesem Falle auf einer Prüfung. Da der Europäische Gerichtshof kurz vorher eine italienische Sozialleistung zur unzulässigen Beihilfe erklärt hatte, „... rang die Kommission sich erst nach langen und intensiven Prüfungen dazu durch, das SVBEG insofern nicht zu beanstanden, als es sich um eine Übergangsmaßnahme handelt, die im Jahre 1987 eine Reform der agrarsozialen Sicherungssysteme erlaubt. Auch aus EG-rechtlicher Sicht besteht also die Verpflichtung, die in der Begründung zum SVBEG angekündigte Reform alsbald einzuleiten“ (Tenwinkel, 1987, S. 14).

Um das SVBEG trotz der Zustimmungsvorbehalte der EG-Kommission wie geplant verabschieden zu können, mußte es zu einer Übergangsmaßnahme erklärt und mit der Ankündigung einer umfassenden Neuordnung der agrarsozialen Sicherung verbunden werden. Hierdurch wird der folgende Passus verständlich, der der Begründung zum Entwurf des SVBEG (1986, S. 4) vorangestellt wurde, nachdem auf die „zunehmende Belastung der einkommensschwachen, vor allem der klein- und mittelbäuerlichen Familienbetriebe

mit Sozialabgaben“ hingewiesen worden war: „Eine dauerhafte Lösung dieser Problematik bedarf neuer Elemente im landwirtschaftlichen Sozialversicherungssystem. Derartige Ansätze müssen aber eingehend geprüft werden, sie eignen sich daher nicht, um kurzfristig wirkende Hilfen bereitzustellen. In der nächsten Legislaturperiode wird das agrarsoziale Sicherungssystem einer grundsätzlichen Reform unterzogen werden. Die Regelungen dieses Gesetzes haben daher nur Übergangscharakter.“

Über die Inhalte der geplanten Reform ist bisher wenig bekanntgeworden, obwohl der Zwischenbericht eines vom Bundeslandwirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen juristischen Gutachtens über „Möglichkeiten der Weiterentwicklung des landwirtschaftlichen Sozialrechts unter besonderer Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen“ seit Ende Mai 1987 vorliegt und auch Ende Juli 1987 schon die am landwirtschaftlichen Sozialrecht beteiligten berufsständischen Verbände und die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger vom Bundesernährungsminister zu einer Anhörung ihrer Reformvorstellungen eingeladen wurden (vgl. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, 1987, S. 116).

Tenwinkel (1987, S. 15) nennt folgende Ansatzpunkte zur Bewältigung der steigenden Finanzierungsansprüche der landwirtschaftlichen Alterssicherung: „Es wird z. B. zu klären sein: ob die Staffelung des Altersgeldes in der bisherigen Form beibehalten werden kann, ob der Dynamisierungsverbund mit der Gesetzlichen Rentenversicherung bestehen bleiben soll und ob das unterschiedlich hohe Altersgeld für Verheiratete/Alleinstehende in der derzeitigen Form erhalten bleiben kann.“

Immer wieder werden aber auch Fragen gestellt, wie z.B.:

- kann die Hofabgabeverpflichtung unter den heutigen Verhältnissen des sehr oft fehlenden Hofnachfolgers noch beibehalten werden,
- muß es weiterhin bei der lückenlosen Beitragszahlung bleiben,
- sollte eine Wanderversicherungsregelung eingeführt werden, oder
- welche Regelungen sonst könnten NE-Landwirten das Verbleiben in der landwirtschaftlichen Altershilfe erleichtern oder ermöglichen,
- ob und zu welchen Bedingungen wäre ein vorgezogenes Altersgeld vielleicht trotz der Finanzierungsproblematik möglich,
- und schließlich: wie kann die soziale Sicherung der Landfrau weiterentwickelt werden?“

Solche Einzelfragen sind bereits verschiedentlich diskutiert worden (vgl. z. B. Hagedorn, 1982), so daß sie hier nicht erneut erörtert zu werden brauchen. Die oben zitierte Aufzählung evtl. zu ändernder Ausgestaltungselemente läßt aber deutlich werden, daß offenbar nach punktuellen Modifikationsmöglichkeiten gesucht wird, die zur Einsparung von Ausgaben oder Erhöhung der Einnahmen beitragen können. Im Grunde wäre jedoch vorher die grundsätzliche Frage zu klären, welche alternativen Modelle zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung prinzipiell vorstellbar sind und welches davon aus welchen

Gründen den Vorzug verdient. Damit die Diskussion dieser Grundsatzfrage, deren Erörterung eigentlich als eine Voraussetzung für die politische Vorbereitung einer „grundlegenden Reform“ der Finanzierung zu betrachten ist, wegen der vorgezogenen Thematisierung der oben genannten Detailfragen nicht aus dem Blickfeld gerät, soll sie in diesem Beitrag ausdrücklich aufgegriffen werden.

Eine solche systematische Betrachtung verschiedener Optionen zur Neuordnung des Finanzierungsverfahrens ist auch aus einem anderen Grunde notwendig: Die landwirtschaftliche Alterssicherung steht heute vor wachsenden Finanzierungsproblemen, die sich nur durch eine grundlegende Reform des Finanzierungsverfahrens lösen lassen, wenn eine dauerhafte Lösung erreicht werden soll. Periphere Modifikationen können keine nachhaltige, über ein kurzfristiges Krisenmanagement hinausgehende Abhilfe schaffen. Dies haben die verschiedenen, seit 1980 vorgelegten Gesetzentwürfe der Bundesregierung gezeigt, die schließlich zur Verabschiedung des 3. ASEG (1985) und des SVBEG (1986) geführt haben. Sie haben neue Folgeprobleme ausgelöst und auch ordnungspolitische Fragen aufgeworfen, da maßgebliche Prinzipien der allgemeinen Sozialpolitik, vor allem der Grundsatz der „Beitragsorientierung der Sozialleistungen“ (Transfer-Enquête-Kommission, 1979, S. 31; 1981, S. 138), nicht genügend berücksichtigt wurden.

Um einer solchen Loslösung der agrarsozialen Sicherung von sozialpolitischen Grundsätzen entgegenzuwirken, bedarf es einer systematischen Neuorientierung des sektorspezifischen Sicherungssystems an den Konstruktionsprinzipien des allgemeinen sozialen Sicherungssystems. Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, daß zum einen dieses Referenzsystem in Teilen selbst auch reformbedürftig ist und zum anderen die Agrarsozialpolitik bestimmten sektorspezifischen Besonderheiten, vor allem der Existenz des bäuerlichen Altenteils als traditioneller Alterssicherung, Rechnung tragen muß. Eine auf diesen Leitgedanken beruhende Konzeption (vgl. Hagedorn, 1982) liegt den folgenden Reformüberlegungen zugrunde. Diese beschränken sich hier allerdings auf einen Teilbereich der agrarsozialen Sicherung, nämlich auf die Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung. Um zunächst einen Eindruck von der Problematik zu vermitteln, werden zu Beginn die wichtigsten Ursachen der Reformbedürftigkeit des gegenwärtigen Finanzierungsverfahrens erläutert (Situationsanalyse). Dies führt zu bestimmten Schlußfolgerungen über diejenigen Anforderungen, die an eine neue Finanzierungsregelung zu stellen sind (Reformziele). Ihnen werden dann die möglichen Grundformen eines reformierten Finanzierungssystems gegenübergestellt (Reformmöglichkeiten). Dann erfolgt eine Diskussion der relativen Vorzüglichkeit der unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten, die den politischen Entscheidungsträgern die Wahl des von ihnen bevorzugten Reformmodells erleichtern soll.

2 Finanz- und verteilungspolitische Gründe für eine Reform der Finanzierung

Das agrarsoziale Sicherungssystem hat sich in mancherlei Hinsicht als problematisch erwiesen: Zum einen erfüllt es seine eigentliche Aufgabe, die landwirtschaftliche Bevölkerung gemäß den von der allgemeinen Sozialpolitik für die übrige Bevölkerung mittlerweile erreichten Normen sozial abzusichern, in verschiedenen Punkten nur unzulänglich. Zum anderen bringt es darüber hinausgehende Effekte hervor, die sich nicht mit den geltenden sozialpolitischen Zielkonzeptionen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen ver-

einbaren lassen. Diese vielfältige Problematik ist bereits im einzelnen dargelegt worden und braucht deshalb nicht noch einmal aufgezeigt zu werden. Lediglich einige Hauptpunkte sind hier insoweit in Erinnerung zu rufen, wie es für das Verständnis der Notwendigkeit einer Reform des bisherigen Finanzierungsverfahrens erforderlich erscheint. Dabei soll nur auf die finanz- und verteilungspolitischen Auswirkungen hingewiesen werden, da diese die Reformbedürftigkeit des bestehenden Finanzierungssystems unmittelbar erkennbar werden lassen, obwohl auch in den sozial- und strukturpolitischen Effekten vielerlei Gründe für Änderungen zu finden sind.

2.1 Die Entwicklung der Finanzierungsanforderungen und -möglichkeiten

Bis 1982 wurden gemäß § 13 GAL 87,5 % der Ausgaben für Altersgelder, vorzeitige Altersgelder, Hinterbliebenen- und Waisengelder aus dem Bundeshaushalt finanziert. Die restlichen Geldleistungen sowie die Aufwendungen für Rehabilitationsmaßnahmen nach §§ 6-9 GAL und für die Verwaltung der Altershilfe mußten nach § 12 Abs. 2 GAL durch Beiträge abgedeckt werden. Da die Bundeszuschüsse zur Agrarsozialpolitik in der Vergangenheit einen stetig wachsenden Anteil des Haushalts des Bundesernährungsministeriums, der heute ca. 60 % beträgt, in Anspruch genommen haben, wurde die Bundesmittelquote an den Geldleistungen der Altershilfe 1982 von 87,5 % auf 79,5 % gekürzt (vgl. Agra-Europe, 1981). Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 (S. 26 f.) sah wieder einen gleichbleibenden Bundesmittelanteil von allerdings nur 75 % vor, der durch das 3. ASEG wieder auf 80,3 % angehoben wurde. Es stellt sich die Frage, ob eine solche feste Zuschußquote künftig gehalten werden kann.

Um diese Frage zu beantworten, muß man sich zunächst daran erinnern, daß der Finanzierungsbedarf der landwirtschaftlichen Alterssicherung eine Eigendynamik aufweist. Verantwortlich dafür ist das Zusammenwirken folgender Einflußgrößen*1):

(1) Die Zahl der Beitragszahler geht infolge der Abwanderung aus der Landwirtschaft schneller zurück als die Zahl der Leistungsempfänger. Das Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern wird dadurch immer ungünstiger. Die Folge ist eine überproportionale Erhöhung der Finanzierungslast je Beitragszahler.

(2) Die Durchschnittsausgaben je Leistungsempfänger steigen insbesondere wegen verlängerter Beitragszeiten im Vergleich zur allgemeinen Einkommensentwicklung stärker. Auch dies führt zu einer überproportional zunehmenden Finanzierungslast je Beitragszahler*2).

*1) Die folgenden Aussagen über die wesentlichen Charakteristika der finanziellen Entwicklung sind durch Modellrechnungen für den Zeitraum von 1976 bis 1991 quantifiziert worden. Vgl. dazu im einzelnen Hagedorn (1982).

*2) Das von allen Beitragszahlern zu finanzierende, gesamte Leistungsaufkommen nimmt zwar im Vergleich zum allgemeinen Einkommensdurchschnitt langsamer zu, weil der ausgaben erhöhende Effekt des überproportional wachsenden durchschnittlichen Leistungsniveaus durch den ausgabenmindernden Effekt der abnehmenden Anzahl an Leistungsempfängern mehr als ausgeglichen wird; trotzdem erhöht sich der hypothetische Gesamt-Alterskassenbeitrag, der ohne jegliche Beitragsreduzierung durch Bundeszuschüsse von einem einzelnen Beitragspflichtigen zu entrichten wäre, gegenüber

(3) Es stellt sich daher die Frage, ob dieser zusätzliche Finanzierungsbedarf je Beitragszahler durch einen überproportional steigenden Bundesmittelanteil oder einen überproportional steigenden Eigenleistungsanteil der Landwirte gedeckt werden soll. Da die letzte Möglichkeit zu einer laufend zunehmenden Belastung der landwirtschaftlichen Einkommen führen müßte, würden die Agrarpolitiker aus Popularitätsgründen sicherlich eine Ausdehnung der Fremdfinanzierungsquote bevorzugen.

(4) Da aber das Leistungsaufkommen für die Alterssicherung der Landwirte aller Voraussicht nach schneller wachsen wird als der Agrarhaushalt, ist schon eine konstante Fremdfinanzierungsquote der Altershilfe nur bei einem steigenden Sozialpolitikanteil am Agraretat zu halten, so daß bereits dann das für andere agrarpolitische Maßnahmen verfügbare Mittelvolumen stetig eingeschränkt würde. Die Agrarpolitiker möchten den Sozialpolitikanteil daher sicherlich gerne senken, mindestens aber konstant halten. Deshalb müssen sie sich aus dieser Perspektive für eine Senkung der Fremdfinanzierungsquote der Altershilfe entscheiden.

Aus diesem Dilemma kann man zweierlei erkennen.

Wenn man angesichts der zunehmenden Kritik anderer sozialer Gruppen an den Finanzierungsansprüchen der nationalen und EG-Agrarpolitik davon ausgeht, daß eine weitere Erhöhung der Agrarausgaben gesellschaftlich nicht mehr legitimationsfähig sein dürfte, dann hat die Agrarpolitik (1) die Wahl zwischen einer zunehmenden Inanspruchnahme des Agraretats und einer zunehmenden Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Einkommen infolge steigender Sozialausgaben. Die letzte Option ist sicher politisch schwer durchzusetzen, aber die erste würde die Handlungsmöglichkeiten der Agrarpolitiker ständig einschränken. Sie werden sich daher wohl für die zweite entscheiden müssen.

Da (2) die Dynamik des bestehenden Finanzierungssystems diesen Konflikt, auch wenn er bei statischer Betrachtung durch eine entsprechende Modifikation behoben zu sein scheint, immer wieder neu hervorbringt, besteht die politisch günstigste Möglichkeit der Konfliktregulierung in der langfristig angelegten Systemkorrektur. Die betroffenen Landwirte können dann die Veränderungen in ihrer sozialen Sicherung voraussehen und ihre Erwartungen darauf einstellen. Die Alternative hierzu sind immer neu zu beschließende Einschränkungen, deren politisches Konfliktpotential an den Wettlauf des Hasen mit dem Igel erinnert: Kaum ist eine Änderung nach komplizierten Verhandlungen durch den Gesetzgebungsprozeß gebracht worden, dann ist schon wieder der nächste Neuregelungsentwurf notwendig.

Allerdings wurde die geschilderte Entwicklung zeitweise von der Agrarpolitik offenbar deshalb nicht als problematisch wahrgenommen, weil sie durch eine vorübergehende Ausnahmesituation unterbrochen wurde. Denn die Zahl der

Altersgeldempfänger und die Zahl der Beitragszahler verringerten sich im Zeitablauf nicht stetig, sondern nahmen infolge demographischer Einflüsse diskontinuierlich ab: In den Jahren 1980 bis 1985, insbesondere 1981 bis 1984, erfolgte eine beschleunigte Abnahme der Zahl der Altersgeldempfänger, da die geburtenschwachen Jahrgänge des Ersten Weltkriegs ins Rentenalter gelangten und die Altersgeldzüge entsprechend niedrig waren. Gleichzeitig verlangsamte sich die Verminderung der Zahl der Beitragszahler, weil die sinkende Zahl abgegebener Höfe nur noch eine gleichermaßen verringerte Zahl an Hofübernahmen ermöglichte und sich die Zahl der neu eintretenden Alterskassenmitglieder infolgedessen reduzierte. Die sich als Differenz zwischen abgegebenen und neu übernommenen Alterskassenbetrieben ergebende Nettoabnahme der Alterskassenmitglieder verlangsamte sich in entsprechender Weise. In den danach folgenden Jahren 1986 und 1987 verursachten die geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge des Ersten Weltkriegs einen genau entgegengesetzten Effekt: Sie führten zu einer beschleunigten Abnahme der Zahl der Beitragszahler und können sogar eine leichte Erhöhung der Zahl der Altersgeldempfänger bewirken. Diese demographischen Effekte hatten zur Folge, daß das Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern in den Jahren 1980 bis 1985 nur wenig, dann aber erheblich ungünstiger wurde*3). Dies ist einer der Gründe für die sich seit einiger Zeit häufiger Verlautbarungen der landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger über einen starken Ausgabenanstieg (vgl. z. B. Agra-Europe, 1986).

2.2 Verteilungswirkungen der Bundeszuschüsse

Um prüfen zu können, ob sich die aus dem oben geschilderten Finanzierungsverfahren resultierenden Einkommensübertragungen via Beitragsermäßigungen verändern werden, muß man zunächst die Bundeszuschüsse in zwei Teile zerlegen, die unterschiedliche Funktionen ausüben. Denn die oben aufgezeigten Wirkungszusammenhänge bestimmen nicht nur die künftige Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung, sie verändert dabei auch die Aufteilung der Bundesmittel auf diese beiden Funktionen. Ein relativ geringer Teil der Zuschüsse dient zur Abdeckung des strukturell bedingten Finanzierungsdefizits, das auf ein ungünstiges Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Altersgeldempfängern zurückzuführen ist*4). Diese Zuschußkomponente verringert den Alterskassenbeitrag nur soweit, bis das Verhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen in der landwirtschaftlichen Altershilfe der entsprechenden Relation in der gesetzlichen Rentenversicherung angeglichen ist. Der zweite, überwiegende Bundesmittelanteil geht allerdings über diesen Punkt hinaus, führt also zu einer Beitragsvergünstigung für die Alterskassenlandwirte im Vergleich zum Beitragsniveau rentenversicherter Arbeitnehmer. Diese Zuschußkomponente kann nicht mehr mit dem Ausgleich struktureller Ungleichgewichte legitimiert werden, sondern wirkt als intersektorale Einkommensübertragung, die auf dem Wege genereller Beitragsermäßigung

einem Durchschnittseinkommen schneller. Mit anderen Worten: Der Anstieg der individuellen Finanzierungsströme überschreitet, die Zunahme der globalen Finanzierungsströme unterstreicht dagegen die Steigerung des durchschnittlichen Einkommen. Diese Entwicklung ergibt sich zum einen aus dem immer ungünstiger werdenden Zahlenverhältnis zwischen Leistungsberechtigten und Beitragspflichtigen und zum anderen aus der überproportionalen Zunahme der individuellen Leistungshöhe. Demzufolge muß ein Beitragszahler mit Hilfe seines Eigenbeitrags und des ihm zugute kommenden staatlich finanzierten Beitragszuschusses sowohl eine wachsende Zahl von Leistungsempfängern als auch eine stärker als das allgemeine Einkommensniveau steigende Pro-Kopf-Leistung finanzieren.

*3) Siehe dazu im einzelnen Hagedorn (1982, S. 165 f.).

*4) Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß das im Vergleich zur allgemeinen Rentenversicherung ungünstigere Zahlenverhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern nicht allein eine Folge des intersektoralen Strukturwandels ist, sondern außerdem durch die unzureichende Einbeziehung der Hofnachfolger in den versicherten Personenkreis bedingt ist.

gen*5) an alle Landwirte weiterverteilt werden. Für ca. die Hälfte aller Landwirte erhöhen sich diese seit 1986 noch um gestaffelte Beitragsermäßigungen nach dem 3. ASEG und dem SVBEG, für die zusätzliche Bundesmittel bewilligt wurden. Auch wenn man diese unberücksichtigt läßt, ist das Ergebnis bereits ein drei- bis fünfmal günstigeres Beitrags-Leistungs-Verhältnis (je nach Beitragsdauer) als bei Arbeitnehmern. Wegen der fortschreitenden Abnahme der Zahl der Beitragspflichtigen wird das Strukturdefizit aber größer, so daß auch aus diesem Grunde die Einkommensübertragungen weiter schrumpfen. Als Folge der Verschlechterung der Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern wird künftig ein zunehmender Anteil der Bundesmittel bzw. der Beitragszuschüsse für den zuerst genannten Zweck verwendet werden müssen, denn die durch den Strukturwandel entstandene Finanzierungslücke vergrößert sich entsprechend. Als beitragsenkende intersektorale Einkommensübertragung wird deshalb nur noch der verbleibende, im Zeitablauf fallende Bundesmittelanteil vergeben werden können*6).

Langfristig gesehen wird sich diese Tendenz zum Abbau der Beitragsermäßigungen eher verstärken, und zwar als Folge der ungünstigen Bevölkerungsentwicklung (vgl. H a g e d o r n, 1987). Wenn durch die absehbare Verringerung der Erwerbsbevölkerung die Abwanderung aus der Landwirtschaft wieder beschleunigt wird – wie im Bericht über die Bevölkerungsentwicklung (1984, S. 187 f.) angenommen –, vergrößert sich auch das Strukturdefizit der landwirtschaftlichen Alterssicherung schneller, so daß die als Restgröße verbleibenden Beitragsermäßigungen ebenfalls schneller sinken. Ferner ist mit erheblich zunehmenden Belastungen der Erwerbstätigen sowohl durch die Rentenversicherung (Gutachten des Sozialbeirats, 1981) als auch durch das Gesundheitswesen (D i e f e n b a c h, 1983) zu rechnen. Daß die landwirtschaftlichen Beitragsermäßigungen dem dadurch entstehenden politischen Druck zur Harmonisierung unterschiedlicher Beitrags-Leistungs-Relationen standhalten können, ist kaum anzunehmen.

Wie erfolgt nun die Verteilung dieser Einkommensübertragungen innerhalb der Landwirtschaft? An direkte Einkommenstransfers, die aus der Sozialpolitik kommen, wird gewöhnlich die Erwartung geknüpft, daß sie auf die Unterstützung bedürftiger Personen und Familien ausgerichtet und nach deren Bedürftigkeit differenziert sind. Diese Erwartung ist in bezug auf die generellen Beitragsermäßigungen in der Altershilfe für Landwirte, die den größten Teil der als Einkommensübertragungen dienenden Bundesmittel ausmachen (1986: ca. 1 990 Mill. DM), weitgehend unrealistisch. Lediglich im Falle der gestaffelten Beitragsermäßigungen nach dem 3. ASEG und dem SVBEG, die nur einen kleineren Teil der einkommenswirksam verteilten Bundeszuschüsse beanspruchen (1986: ca. 597 Mill. DM), ist der Versuch einer Orientierung an Einkommensmaßstäben unternommen worden. Da die übrigen aus dem Staatshaushalt stammenden Mittel durch eine allgemeine Ermäßi-

*5) Als „Beitragsermäßigungen“ werden im folgenden nur die Beitragsvergünstigungen im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung bezeichnet, das als Referenzsystem dient. Sie repräsentieren also nur die Verwendung der zweiten Bundesmittelkomponente, während unter „Beitragszuschüssen“ die Weitergabe beider Bundesmittelkomponenten verstanden wird, also auch derjenigen, die dem Ausgleich der strukturell bedingten Höherbelastung dient.

*6) Diese Verschiebungen in den Verteilungseffekten sind ebenfalls anhand von Modellrechnungen für den Zeitraum von 1976 bis 1991 quantifiziert worden. Vgl. dazu im einzelnen H a g e d o r n (1982).

gung des einheitlichen Alterskassenbeitrags an die Landwirte weitergegeben werden, findet hier keinerlei Differenzierung nach individuellen Bedürftigkeitskriterien statt. Vielmehr kommen auch diejenigen Landwirte, die bereits über ein überdurchschnittliches oder sehr hohes Einkommen oder auch über erhebliche Vermögenswerte verfügen, quasi automatisch in den Genuß dieser Einkommenserhöhung. Solche Verteilungsmechanismen stehen nicht im Einklang mit dem in der allgemeinen Sozialpolitik geltenden Bedürftigkeitsprinzip, nach dem Einkommensübertragungen dazu dienen sollen, niedrige Einkommen auf ein Mindestniveau anzuheben. Im übrigen stellt die günstige Beitrags-Leistungs-Relation der Altershilfe eine Vorzugsbehandlung der Landwirte im Vergleich zu den Versicherten der allgemeinen Rentenversicherung dar.

Allerdings gibt es einen differenzierenden Faktor: Durch die Altersgeldstaffelung werden die ersten fünfzehn Beitragsjahre mit 6,7 %, die folgenden Beitragsjahre nur noch mit 3 % des Altersgeldgrundbetrages rentenwirksam. Diese intrasektorale Umverteilung bedeutet, daß Landwirte mit kurzen Beitragszeiten eine höhere Einkommensübertragung je Beitragsjahr erhalten als andere mit langen Beitragszeiten. Bezogen auf die Gesamtzahl der Beitragsjahre sind diejenigen mit einer längeren Beitragsdauer trotzdem im Vorteil, weil sie länger an dem Umverteilungsverfahren teilnehmen. Demnach sind diese zusätzlichen, systemspezifischen Umverteilungseffekte ebenso ungezielt wie die oben genannten, globalen Umverteilungswirkungen, da sie sich aus der beitragszeitabhängigen Altersgeldstaffelung ergeben. Sie können nicht im Einklang mit einem an der individuellen Bedürftigkeit orientierten Einkommensziel stehen, weil die individuelle Beitragsdauer vom Alter des einzelnen beim Eintritt in die Alterskasse abhängt. Da die Alterskassenmitgliedschaft aber bisher erst mit der Hofübernahme begann*7), ist die erreichbare Beitragszeit ein Ergebnis der familienspezifischen Generationsfolge und steht in keinem systematischen Zusammenhang mit persönlichen Einkommensmerkmalen. Weder die inter- noch die intrasektoralen Umverteilungsmechanismen lassen sich demzufolge mit geltenden Grundsätzen der Sozialpolitik vereinbaren.

3 Reformziele und Reformmöglichkeiten

Im folgenden werden zunächst die Anforderungen genannt, die an eine Neuordnung des Finanzierungssystems zu stellen sind. Sie lassen sich unmittelbar aus den eben skizzierten Ergebnissen einer Situationsanalyse ableiten, indem die Frage gestellt und beantwortet wird: Was muß am bisherigen Finanzierungsmodus geändert werden, um dessen unerwünschte Effekte zu vermeiden und möglichst durch erstrebenswerte Wirkungen zu ersetzen? Anschließend werden verschiedene Optionen entwickelt, die als alternative Modelle für die Wahl eines Finanzierungsverfahrens dienen können.

3.1 Anforderungen an das Finanzierungssystem

Die Wirkungen der bestehenden Finanzierungs- und Verteilungsmechanismen haben deutlich gemacht, daß sich sowohl infolge der beträchtlichen Dynamik der Haushaltsbelastung als auch wegen der politisch nicht legitimierbaren

*7) Das 3. ASEG, das eine Einbeziehung hauptberuflich tätiger Hofnachfolger und Mitarbeitender Familienangehöriger mit 25 Jahren beinhaltet, hat dieses Problem nur ansatzweise gelöst, da es für diesen Personenkreis nur einen halben Alterskassenbeitrag vorsieht.

Umverteilungseffekte eine Neuordnung der Finanzierungsregelung selbst dann nicht umgehen läßt, wenn die staatliche Agrarpolitik eine solche, sicherlich schwierige Gestaltungsaufgabe a priori nicht angestrebt hat. Die folgenden Reformziele können zum Teil unmittelbar aus den erläuterten Sachzusammenhängen abgeleitet werden, unterliegen nach unserer Auffassung aber zusätzlich bestimmten, für das staatliche Transfersystem maßgeblichen ordnungspolitischen Grundsätzen:

(1) Die landwirtschaftliche Alterssicherung wird wegen ihres oben umrissenen, durch Abwanderung zunehmenden Finanzierungsdefizits immer mehr mit der ihr anfangs zugeordneten Funktion eines finanziell eigenständigen sozialen Sicherungssystems überfordert sein. Sie ist daher auf eine wachsende zusätzliche Finanzierungsquelle angewiesen. Dem finanziellen Wanderungsverlust der landwirtschaftlichen Alterssicherung steht allerdings ein entsprechender Wanderungsgewinn der vom Agrarstrukturwandel profitierenden Rentenversicherungen gegenüber. Eine den Entstehursachen des Finanzierungsdefizits gemäße Form der Defizitdeckung besteht daher in der Zurückführung dieser Wanderungsgewinne bei gleichem Beitrags-Leistungs-Verhältnis der beteiligten Alterssicherungsorganisationen.

(2) Die so geregelte Finanzierung der strukturell bedingten Einnahmenlücke sollte nicht mit zusätzlich beitragsenkenden Einkommensübertragungen vermenget werden, wenn diese sich im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialversicherungen nicht zielkonform ausgestalten lassen. Sofern die Prüfung entsprechender Umgestaltungskonzepte zur Verbesserung der Verteilungswirkungen*8) zu diesem Ergebnis führt, muß sich das reformierte Finanzierungssystem auf den Ausgleich des Strukturdefizits beschränken. Diese Restriktion ist dann durch eine entsprechende institutionelle Verankerung sicherzustellen, um der Tendenz der praktischen Agrarpolitik vorzubeugen, das Instrument genereller Beitragsermäßigungen wieder in den Dienst globaler intersektoraler Einkommensübertragungen zu stellen. Angestrebt werden sollte statt dessen eine allmähliche Freisetzung von Bundesmitteln, die bisher der Finanzierung von Beitragsermäßigungen dienten, um sie außerhalb dieses Verteilungsmechanismus für gezielte einkommens- und strukturpolitische Maßnahmen zu verwenden.

(3) Das Finanzierungsverfahren sollte allerdings nicht nur diesen Anforderungen gerecht werden, die sich aus sektorspezifischen Wirkungszusammenhängen in der Alterssicherung ergeben, sondern darüber hinaus auch denjenigen Ausgestaltungsgundsätzen entsprechen, die für die Finanzierung der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland allgemein als maßgeblich betrachtet werden. Es sollen verschiedene Überlegungen vorgetragen werden, die dafür sprechen, die gesetzliche Alterssicherung (abgesehen von versicherungsfremden Leistungen) auch künftig nicht aus Steuern, sondern durch direkte Beiträge der Versicherten zu decken*9). Diese Präferenz orientiert sich nicht nur an

*8) Eine solche Überprüfung findet im Zusammenhang mit der Erörterung der Frage statt, ob sich durch eine allmähliche Umgestaltung der generellen Beitragsermäßigungen in gestaffelte Beitragsermäßigungen eine Orientierung der Verteilungswirkungen der Bundesmittel an allgemein gültigen Grundsätzen der Sozialpolitik erreichen läßt (vgl. Abschn. 4.2). Siehe hierzu auch Hagedorn (1984; 1985).

*9) Diese Konzeption wird noch im Zusammenhang mit der Klärung der Frage erläutert werden, ob das Strukturdefizit durch Bundesmittel oder intersektorale Beitragstransfers gedeckt werden soll (vgl. Abschn. 5.1). Vgl. ferner Transfer-Enquete-Kommission (1981, S. 240-249).

einer bisher gültigen ordnungspolitischen Konvention, sondern erfolgt wegen der Wirkungen (vgl. Transfer-Enquete-Kommission, 1981, S. 240-249), die mit einer solchen parafiskalischen Finanzierungsform erreicht werden können. Zu fragen ist daher, ob sie auch für die Deckung solcher Finanzierungsdefizite gelten sollte, die aus dem Zusammenwirken der sektorbezogenen Abgrenzung von Alterssicherungsorganisationen einerseits und des intersektoralen Wandels der Arbeitskräftestruktur andererseits entstehen.

Den eben erläuterten Anforderungen, die an das gesuchte Finanzierungsverfahren zu stellen sind, sollen nun verschiedene Grundformen eines Finanzierungssystems gegenübergestellt werden, die sich unmittelbar aus den eben aufgeworfenen Fragen ableiten lassen.

3.2 Unterschiedliche Grundformen eines Finanzierungssystems

In Anlehnung an die in Abschnitt 2.2 gezeigten zwei Verteilungsfunktionen der Bundesmittel können alle Formen der Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung zunächst nach dem Kriterium gegliedert werden, ob die für die agrarsoziale Sicherung bereitgestellten Fremdmittel auch für Beitragsermäßigungen oder lediglich zur Finanzierung des Strukturdefizits verwendet werden sollen.

Die erste zu beantwortende Frage lautet demnach: Sollen innerhalb des agrarsozialen Sicherungssystems auch in Zukunft Bundesmittel als Beitragsermäßigungen mit der Zielsetzung verteilt werden, Einkommensprobleme in der Landwirtschaft zu lösen? Um diese Frage beantworten zu können, sind insbesondere zwei Möglichkeiten der Bundesmittelverteilung zu untersuchen: ihre Vergabe als generelle Beitragsermäßigung an alle Landwirte oder als gestaffelte Beitragsermäßigung in Abhängigkeit von Bedürftigkeitskriterien. Sollten sich beide Verteilungstechniken als nicht genügend problemadäquat herausstellen, ist zusätzlich zu überlegen, ob es eine geeignete Übergangsregelung gibt, um die Bundeszuschüsse allmählich aus ihrer bisherigen Verwendungsart freizusetzen und auf diese Weise für bessere Problemlösungsansätze mit einkommens- und strukturpolitischer Ausrichtung verfügbar zu machen.

Nach einer solchen Übergangsphase verbleiben als Gegenstand einer Fremdfinanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung keine Beitragsermäßigungen mehr, sondern nur noch das auf den Strukturwandel zurückgehende Finanzierungsdefizit. Infolgedessen stellt sich nun eine zweite Frage: Soll das Strukturdefizit auch in Zukunft durch Bundesmittel gedeckt werden? Um die durch Abwanderung entstandene Einnahmelücke zu schließen, sind grundsätzlich zwei Finanzierungsmöglichkeiten vorstellbar: die Gewährung eines entsprechenden Betrages an Bundesmitteln oder die unmittelbare Rückführung der Wanderungsgewinne aus den dadurch begünstigten Sozialversicherungsorganisationen. Erhält die zweite Option den Vorrang, so bedarf es zusätzlich einer Entscheidung über die zweckmäßigste Organisationsform für ein solches Finanzausgleichsverfahren: Sollen die Wanderungsgewinne durch die jährliche Überweisung eines Wanderungsausgleichsbetrages, durch einen fest institutionalisierten Finanzierungsverbund mit den beteiligten Sozialversicherungen oder durch eine sowohl finanzielle als auch organisatorische Integration der landwirtschaftlichen Alterssicherung in die gesetzliche Rentenversicherung zurückgeführt werden?

Tabelle 1: Systematik alternativer Finanzierungsmodelle

<p><u>System A</u> : Finanzierungsmodelle mit Beitragsermäßigungen aus Bundesmitteln</p>
<p><u>Grundform 1</u> : Generelle Beitragsermäßigung für alle Landwirte nach dem bis 1985 in den landwirtschaftlichen Sozialversicherungen ausschließlich praktizierten Verfahren.</p>
<p><u>Grundform 2</u> : Nach Bedürftigkeitskriterien gestaffelte Beitragsermäßigungen gemäß ihrer seit 1986 durch das 3.ASEG und das SVBEG versuchten Umsetzung in die politische Realität 1).</p>
<p><u>Übergangsform 3</u> : Allmähliche Freisetzung von Bundesmitteln aus ihrer bisherigen Verwendung als Beitragsermäßigungen zugunsten ihres Einsatzes für gezielte agrarstruktur- und -einkommenspolitische Maßnahmen.</p>
<p><u>System B</u> : Finanzierungsmodelle ohne Beitragsermäßigungen aus Bundesmitteln</p>
<p><u>Grundform 1</u> : Deckung des Strukturdefizits aus Bundesmitteln.</p>
<p><u>Grundform 2</u> : Einführung eines Wanderungsausgleichs zur Finanzierung der Wanderungsverluste der landwirtschaftlichen Alterssicherung durch die ihnen gegenüberstehenden Wanderungsgewinne anderer gesetzlicher Alterssicherungen.</p>
<p><u>Grundform 3</u> : Schaffung eines fest institutionalisierten Finanzierungsverbundes mit der gesetzlichen Rentenversicherung unter Wahrung der organisatorischen Unabhängigkeit der beteiligten Alterssicherungsorganisationen.</p>
<p><u>Grundform 4</u> : Finanzielle und organisatorische Integration in die gesetzliche Rentenversicherung (nach dem Vorbild der Handwerkerrentenversicherung) unter Verzicht auf die organisatorische Selbständigkeit der landwirtschaftlichen Alterssicherung.</p>
<p>1) Das Finanzierungssystem, das sich durch die Kombination der bisherigen generellen Beitragsermäßigungen mit den gestaffelten Beitragsermäßigungen nach dem 3.ASEG und dem SVBEG ergeben hat, stellt eine Mischform aus den Grundformen 1 und 2 dar. Derartige Mischformen sind in verschiedensten Variationen vorstellbar.</p>

Die sich gemäß dieser Ableitung ergebenden Finanzierungssysteme und -formen sind in Tabelle 1 dargestellt, die auch die zu deren Erörterung gewählte Vorgehensweise bestimmt. Diese Gliederung verdeutlicht zugleich, welches Kriterium hier zur Systematisierung alternativer Finanzierungsmodelle dient: eine abnehmende Finanzierung der agrarsozialen Sicherung aus dem Bundeshaushalt. Als komplementäres Merkmal kommt gleichzeitig die Auslagerung der bisher durch Bundesmittel übernommenen Funktionen, d. h. Beitragsermäßigungen und Defizitfinanzierung, zum Zuge, die dann durch gezielte einkommens- und strukturpolitische Maßnahmen bzw. intersektorale Beitragstransfers aus Wanderungsgewinnen ersetzt werden.

4 Finanzierungsmodelle mit Beitragsermäßigungen aus Bundesmitteln

Der vorgestellten Systematik folgend, beginnen wir mit der Erörterung eines auf generelle Beitragsermäßigungen ausgerichteten Finanzierungssystems gemäß Grundform A 1. Diese Variante entsprach bis zum Inkrafttreten des 3. ASEG und des SVBEG (1986) der gegebenen Ausgestaltung des Finanzierungsverfahrens, weil die generellen Beitragsermäßigungen bis dahin noch nicht durch differenzierte Beitragszuschüsse aufgestockt worden waren. Deshalb soll der aus generellen Beitragsermäßigungen resultierende Verteilungsmechanismus, der in Abschnitt 2.2 bereits qualitativ erläutert worden ist, hier noch einmal quantitativ dargestellt werden, wobei aus Gründen eines vollständigeren Überblicks neben der Alterssicherung auch die Krankenversicherung einbezogen wird.

4.1 Generelle Beitragsermäßigungen für alle Landwirte

4.1.1 Altershilfe für Landwirte

Die Bundeszuschüsse zur Altershilfe für Landwirte setzen, wie Tabelle 2 zeigt, den Alterskassenbeitrag der Landwirte auf ca. ein Drittel desjenigen gesamten Alterskassenbeitrags herab, den sie ohne eine Bundesmittelgewährung entrichten müßten. Ca. zwei Drittel des eigentlichen Alterskassenbeitrags kommen dem einzelnen Landwirt folglich als Bundeszuschuß zugute. Da die Bundesmittel zunächst zur Finanzierung von zwei Dritteln der Leistungsausgaben in den Altershilfeeat eingebracht werden, senken sie das notwendige Beitragsaufkommen auf ca. ein Drittel. Sie wirken daher wie individuelle Beitragszuschüsse, die allen Alterskassenlandwirten individuell gewährt werden. Der Gesamt-Alterskassenbeitrag von 471 DM/Monat, der dem Landwirt sonst in Rechnung gestellt werden müßte, verringert sich dadurch auf 152 DM/Monat (32 %). Die Differenz von 319 DM/Monat (68 %) ist der individuelle Beitragszuschuß, der als Folge des einheitlichen Alterskassenbeitrags ebenfalls für alle Alterskassenmitglieder gleich hoch ausfällt.

Es stellt sich nun die Frage, welche jeweiligen Bundesmittelanteile auf die beiden in Abschnitt 2.2 genannten Funktionen entfallen, d. h. auf die Abdeckung eines strukturell bedingten Finanzierungsdefizits und die Vermittlung von intersektoralen Einkommensübertragungen durch generelle (und gestaffelte) Beitragsermäßigungen. Zur Beantwortung dieser Frage ist eine Vergleichsrechnung notwendig,

Tabelle 2: Vergleichsrechnung*1) zur Aufteilung der Bundesmittel der Altershilfe für Landwirte auf das strukturell bedingte Finanzierungsdefizit*2) und intersektorale Einkommensübertragungen durch generelle und gestaffelte Beitragsermäßigungen*3) (bei einer durchschnittlichen Versicherungszeit von 30 Jahren in DM/Monat im Jahre 1986)

Bestandteile des Alterskassenbeitrags	Prozentuale Anteile zum Vergleich
Gesamt-Alterskassenbeitrag ⁴⁾ : 471	310 % des Regelbeitrags
Individueller Bundeszuschuß ⁵⁾ : 319	68 % des Gesamt-Alterskassenbeitrags
Regelbeitrag ⁶⁾ : 152	32 % des Gesamt-Alterskassenbeitrags
<hr/>	
Vergleichsbeitrag ¹⁾ : 444	292 % des Regelbeitrags
Strukturelles Defizit ²⁾ : 27	8 % des individuellen Bundeszuschusses
Generelle Beitragsermäßigung ³⁾ : 292	92 % des individuellen Bundeszuschusses
Gestaffelte Beitragsermäßigung ⁷⁾ : 242	159 % des Regelbeitrags
nach dem 3. ASEG ⁷⁾ : 75	49 % des Regelbeitrags
nach dem SVBEG ⁷⁾ : 167	109 % des Regelbeitrags

1) Der durch die Vergleichsrechnung ermittelte Vergleichsbeitrag stellt denjenigen Rentenversicherungsbeitrag dar, den ein Arbeitnehmer bei gleicher Versicherungszeit für eine Rente in Höhe des landwirtschaftlichen Altersgeldes zu entrichten hat. - 2) Ein strukturell bedingtes Finanzierungsdefizit besteht in dem Maße, wie der Vergleichsbeitrag niedriger ist als der Gesamt-Alterskassenbeitrag. - 3) Vergleichsbeitrag eines rentenversicherten Arbeitnehmers abzüglich Regelbeitrag = allen Landwirten zugute kommende intersektorale Einkommensübertragung. - 4) Ausgaben der Altershilfe für Landwirte zuzüglich Bundesmittel für gestaffelte Beitragsermäßigungen nach dem 3. ASEG und dem SVBEG je Beitragszahler. - 5) Bundesmittel der Altershilfe für Landwirte je Beitragszahler ohne Beitragszuschüsse nach dem 3. ASEG und dem SVBEG. - 6) Gesamt-Alterskassenbeitrag gemäß Fußnote 4 abzüglich individueller Bundeszuschuß nach Fußnote 5. - 7) Höchstbeträge nach Maßgabe der günstigsten Zuschußklasse.

die erkennen läßt, welchen Rentenversicherungsbeitrag (= „Vergleichsbeitrag“) ein rentenversicherter Arbeitnehmer entrichten muß, um später eine Rente in Höhe des landwirtschaftlichen Altersgeldes zu erhalten (vgl. Tabelle 2 und Abbildung 1 für 1986). Bei einer durchschnittlichen Versicherungszeit von 30 Jahren, die nach einem Hofübernahmealter (= Alterskasseneintrittsalter) von durchschnittlich ca. 34 Jahren noch erreichbar ist, beträgt der so errechnete Vergleichsbeitrag 444 DM/Monat. Der Gesamt-

Alterskassenbeitrag von 471 DM/Monat ist demnach strukturell um 27 DM/Monat überhöht. Für den Ausgleich dieses Strukturnachteils sind allerdings nur 8 % des 319 DM/Monat betragenden individuellen Bundeszuschusses erforderlich, so daß sich 92 % bzw. 292 DM/Monat davon (bei durchschnittlicher Beitragsdauer) in einer generellen Beitragsvergünstigung niederschlagen und deshalb als Einkommensübertragung in Höhe von ca. 3 500 DM/Jahr an alle Alterskassenlandwirte wirken. Diejenigen Beitrags-

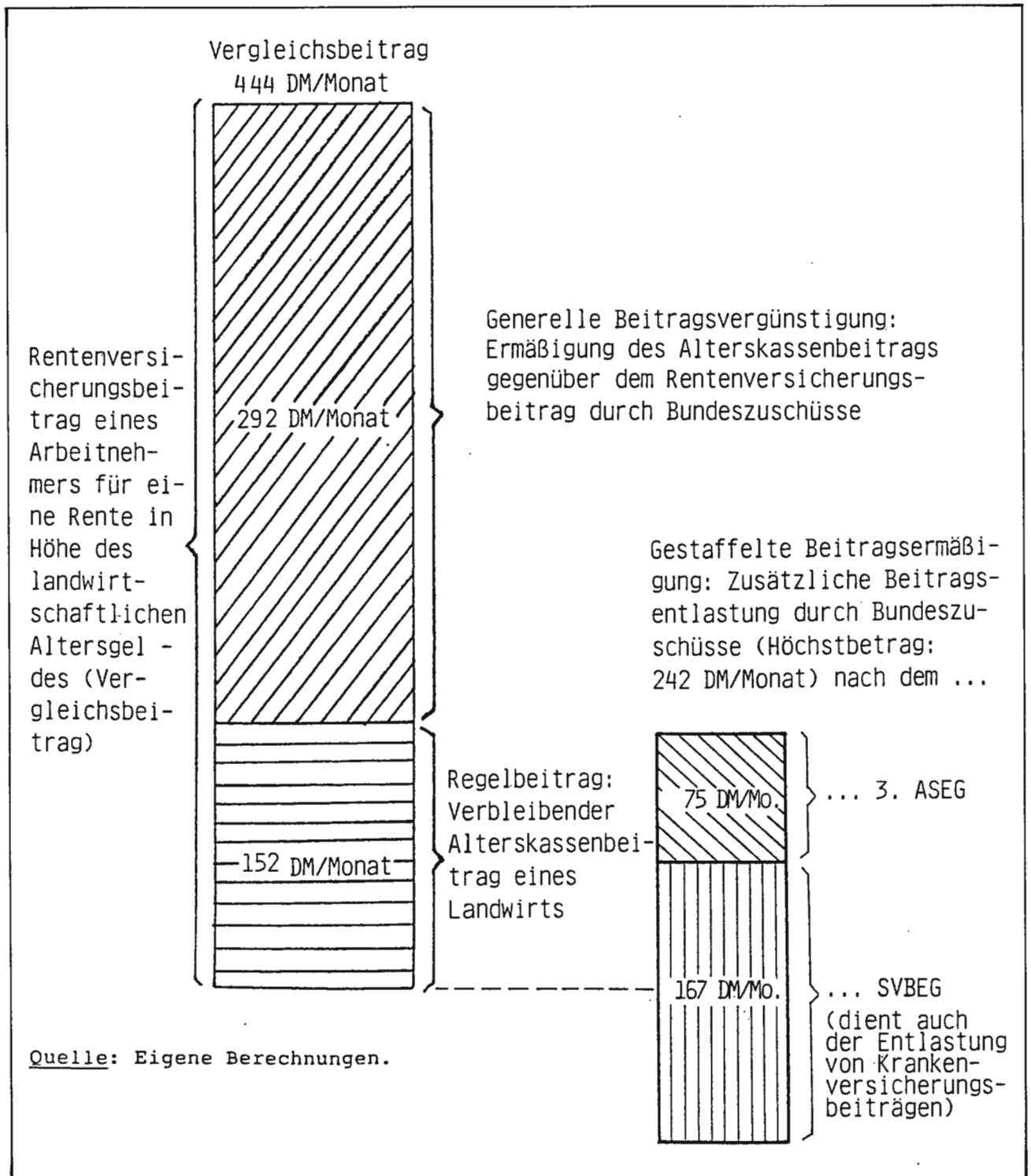


Abbildung 1: Vergleich zwischen dem Rentenversicherungsbeitrag eines Arbeitnehmers und dem Alterskassenbeitrag eines Landwirts (DM/Monat im Jahr 1986 bei 30 Versicherungsjahren)

pflichtigen, die die Voraussetzungen für gestaffelte Beitragsermäßigungen erfüllen, können einen zusätzlichen Beitragszuschuß von maximal 243 DM/Monat nach dem 3. ASEG (max. 75 DM/Monat) und dem SVBEG (max. 167 DM/Monat) erhalten. Bezogen auf den Gesamtbetrag der für 1986 vorgesehenen Bundesmittel zur Altershilfe für Landwirte in Höhe von ca. 2 760 Mill. DM bedeutet dies, daß davon nur ca. 173 Mill. DM auf das Strukturdefizit entfallen, während ca. 2 587 Mill. DM den Alterskassenlandwirten zur Erhöhung ihrer Einkommen übertragen werden, davon ca. 1 990 Mill. DM als generelle und ca. 597 Mill. DM als gestaffelte Beitragsermäßigungen.

Dieser intersektorale Umverteilungsmechanismus ist, wie bereits betont, mit sozialpolitischen Grundsätzen nicht vereinbar, ebenso wenig wie der intrasektorale Umverteilungseffekt, der sich aus der besonderen Staffelung der landwirtschaftlichen Altersgelder nach der individuellen Beitragszeit ergibt. Da ein Landwirt, wie gesagt, als Gegenleistung für die fünfzehnjährige Mindestbeitragszeit den sogenannten Altersgeldgrundbetrag erhält, sind die ersten fünfzehn Beitragsjahre mit ca. 6,7 % dieses Grundbetrages rentenwirksam, während die folgenden Beitragsjahre ihn nur noch jeweils um 3 % erhöhen. Dieser Bruch in der Staffelungssystematik bewirkt, wie Tabelle 3 erkennen läßt, daß Landwirte mit kurzen Beitragszeiten einen höheren Anteil von den jährlich aus Bundesmitteln vergebenen Einkommensübertragungen erhalten als diejenigen mit langen Beitragszeiten. Allerdings ist diese Feststellung nur richtig, solange man nur jeweils ein Jahr betrachtet. Die beiden unteren Zeilen von Tabelle 3 zeigen, daß für die gesamte Versicherungsdauer das Gegenteil zutrifft: Diejenigen Alterskassenlandwirte, die während einer längeren Beitragsdauer an den Beitragsermäßigungen teilhaben, erreichen im Ergebnis eine höhere Sum-

me an Einkommensübertragungen als diejenigen, die nur während einer kurzen Beitragszeit in den Genuß der Beitragsvergünstigungen kommen. Der Effekt einer längeren Teilnahme an dem Umverteilungsverfahren überwiegt den gegenläufigen Effekt der dann gleichzeitig reduzierten jährlichen Umverteilungsbeträge.

4.1.2 Krankenversicherung der Landwirte

Wenn die Krankenversicherungsausgaben für Altenteiler nicht durch die Bundesmittel der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (größtenteils) abgedeckt würden, wären sie von den aktiven Landwirten aufzubringen. Sie wirken daher ebenfalls als Beitragsermäßigungen, und zwar vollständig, weil es hier kein strukturell bedingtes Finanzierungsdefizit wie in der Altershilfe gibt. Dies ist dadurch zu erklären, daß ca. 45 % (1985) der Altersgeldempfänger der landwirtschaftlichen Alterskassen nicht in den landwirtschaftlichen Krankenkassen versichert sind. Offenbar handelt es sich hier um ehemalige Nebenerwerbslandwirte oder freiwillig weiterversicherte Berufswwechsler, die aufgrund einer früheren Arbeitnehmertätigkeit einen Krankenversicherungsanspruch in einer anderen gesetzlichen Krankenversicherung besitzen. Hierdurch wird die Krankenversicherung der Landwirte finanziell von dem „Altenteilerüberhang“ entlastet, den die landwirtschaftliche Bevölkerung im Vergleich zum Altersaufbau der Gesamtbevölkerung aufweist. Die 1986 ca. 1 110 Mill. DM betragenden Bundesmittel für die Krankenversicherung der Landwirte sind daher derselben Kategorie von Einkommensübertragungen zuzuordnen wie die oben dargelegten 2 587 Mill. DM in der Altershilfe für Landwirte. Beide zusammen ergaben 1986 einen Umverteilungsstrom zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen von 3 697 Mill. DM.

Tabelle 3: Vergleichsrechnung*1) zur Darstellung des Einflusses unterschiedlich langer Beitragszeiten auf die Höhe der intersektoralen Einkommensübertragungen durch generelle Beitragsermäßigungen*2) (DM/Monat in Nominalwerten von 1986*3))

Bestandteil des Alterskassenbeitrags	Zahl der Beitragsjahre			
	15	25	35	45
Vergleichsbeitrag ¹⁾ je Monat	613	478	420	388
Beitragsermäßigung ²⁾ je Monat	461	326	268	236
... pro Beitragsjahr	5 532	3 912	3 216	2 832
15 Beitragsjahre = 100	100	71	58	51
... für die gesamte Beitragszeit ³⁾	82 980	97 800	112 560	7 440
15 Beitragsjahre = 100	100	118	136	154

- 1) Der durch die Vergleichsrechnung ermittelte Vergleichsbeitrag stellt denjenigen Rentenversicherungsbeitrag dar, den ein Arbeitnehmer 1986 bei gleicher Versicherungszeit für eine Rente in Höhe des landwirtschaftlichen Altersgeldes zu entrichten hat.
- 2) Vergleichsbeitrag eines rentenversicherten Arbeitnehmers abzüglich Regelbeitrag = intersektorale Einkommensübertragung durch generelle Beitragsermäßigungen, d.h. ohne gestaffelte Beitragsermäßigungen nach dem 3. ASEG und dem SVBEG.
- 3) Die Beitragsermäßigung während der gesamten Beitragszeit wird auf der Grundlage des Beitragsermäßigungsbetrages von 1986 errechnet. Die Rentendynamisierung, Beitragserhöhungen und andere für die "Rentenbiographie" des einzelnen relevante Änderungen im Rentenversicherungs- und Altershilferecht bleiben also unberücksichtigt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Allerdings unterscheiden sich die Verteilungswirkungen der Bundesmittel der Krankenversicherung von denjenigen der Altershilfe. Dies betrifft einmal den abweichenden Empfängerkreis: Während an den Beitragsvergünstigungen der Altershilfe Haupt-, Nebenerwerbs- und auch freiwillig weiterversicherte ehemalige Landwirte beteiligt sind, kommen die Beitragsentlastungen der Krankenversicherung fast nur Haupterwerbslandwirten zugute. Zum anderen werden die Bundesmittel von der Krankenversicherung nicht nur wie diejenigen der Altershilfe unabhängig von der Bedürftigkeit des Empfängers vergeben, sondern erzeugen sogar progressive Verteilungseffekte: Die Beitragszuschüsse sind in der Regel um so höher, je höher das Einkommen des dadurch begünstigten Landwirts ist. Denn da die Krankenkassenbeiträge nach Ersatzwerten für das Einkommen der Landwirte gestaffelt sind, führt die Reduzierung des erforderlichen Beitragsaufkommens durch Bundesmittel zu ähnlich gestaffelten individuellen Beitragseinsparungen. Dieser Verteilungseffekt ist in Tabelle 4 annäherungsweise dargestellt. Die durchschnittliche Beitragsermäßigung betrug 1984 2 671 DM/Jahr, d. h. ein Wegfall der Bundesmittel hätte die durchschnittliche Belastung durch Krankenversicherungsbeiträge je Betrieb von 3 167 DM/Jahr um 84 % auf 5 837 DM/Jahr erhöht.

4.1.3 Einkommen der Umverteilungsempfänger

Entscheidend für eine genauere Beurteilung dieser Einkommensübertragungen ist die Einkommenshöhe ihrer Empfänger. Dabei ist vor allem von Interesse, welcher Bundesmittelanteil an Bezieher höherer Einkommen fließt, die einer solchen Einkommensverbesserung durch Sozialleistungen gar nicht bedürfen. Zur Beantwortung dieser Frage wä-

ren genaue Informationen über die Einkommensverteilung in der Landwirtschaft erforderlich, die nur in begrenztem Maße vorliegen. Aus dem verfügbaren Datenmaterial läßt sich aber durchaus eine Vorstellung darüber gewinnen, welche Anteile der Einkommensübertragungen Umverteilungsempfängern oberhalb bestimmter Einkommensgrenzen bei vorsichtiger Schätzung mindestens zugute kommen. Tabelle 5 zeigt, daß von den 1985 als Beitragsermäßigungen vergebenen Bundesmitteln (2 959,5 Mill. DM) 21 % (513,0 Mill. DM) an Versicherte mit mehr als 50 000 DM Einkommen, 29 % (844,4 Mill. DM) an solche mit mehr als 40 000 DM, 44 % (1 307,8 Mill. DM) an diejenigen mit mehr als 30 000 DM und 64 % (1 879,3 Mill. DM) an alle mit mehr als 20 000 DM Einkommen geflossen sind*10).

Wenn man gleichzeitig bedenkt, daß die hier verwendete untere Einkommensschwelle noch erheblich oberhalb der Mindesteinkommensnormen der allgemeinen Sozialpolitik (für eine vergleichbar große Familie) liegt, muß man davon ausgehen, daß zumindest zwei Drittel der Einkommensübertragungen nicht an der individuellen Bedürftigkeit orientiert sind. Mehr als ein Fünftel fließt sogar an Empfänger mit mehr als 50 000 DM Einkommen. Diese Beobachtungen sind gerade in Anbetracht der aktuellen agrarpolitischen Entwicklung außerordentlich bemerkenswert, weil sie einen

*10) Diese Berechnungen beruhen auf Daten über die Einkommensverteilung in der Landwirtschaft aus dem Agrarbericht der Bundesregierung 1985 (Materialband, S. 48 und 78). Die dabei getroffenen Annahmen wurden immer so angelegt, daß sie nur zu einer Unterschätzung des an Bezieher hoher Einkommen fließenden Bundesmittelanteils führen können (vgl. die Fußnoten zu Tabelle 5).

Tabelle 4: Beitragsbelastung und Beitragsermäßigung der in der Krankenversicherung der Landwirte beitragspflichtigen selbständigen Landwirte im Durchschnitt (1984) und in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (1983/84); (DM/Jahr)

Bestandteile der Beitragsbe- und -entlastung	Im Durchschnitt aller LKV-Landwirte ¹⁾	Betriebsgröße von ... bis unter ... 1000 DM StBE ²⁾			
		unter 20	20 bis 30	30 bis 50	50 und mehr
Beiträge zur Krankenversicherung ³⁾	3 167 ⁴⁾	2 414	2 716	3 111	3 857
Beitragsermäßigung in der LKV ⁵⁾	2 671 ⁶⁾	2 036	2 328	2 624	3 253
Gesamt-Krankenkassenbeitrag ⁷⁾	5 837 ⁸⁾	4 449	5 087	5 734	7 109
Unter 20 000 DM StBE = 100	131	100	114	129	160

- 1) Der Durchschnittsbildung wurde die Zahl der beitragspflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer der LKV zugrundegelegt, die 1984 ca. 378 000 betrug (LKV = Landwirtschaftliche Krankenversicherung).
- 2) Das Standardbetriebseinkommen ist ein Maß für das Einkommenspotential der landwirtschaftlichen Betriebe, so daß Rückschlüsse auf die tatsächliche Einkommensbelastung durch Krankenversicherungsbeiträge nur bedingt möglich sind.
- 3) In den nach Betriebsgröße gegliederten Beitragsniveaus von 1983/84, die aus dem Agrarbericht der Bundesregierung 1985 (S. 85) entnommen sind, können nicht nur Beiträge zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung, sondern auch Beiträge an andere gesetzliche Krankenkassen enthalten sein, wenn der Betriebsinhaber entsprechende Arbeitgeberanteile für familienfremde Arbeitskräfte oder mitarbeitende Familienangehörige zu entrichten hat. Ferner handelt es sich um nicht hochgerechnete Durchschnittsergebnisse des Testbetriebsnetzes, so daß die Frage der Repräsentativität ungeklärt ist.
- 4) Beitragsaufkommen der Landwirte, dividiert durch die Zahl der beitragspflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer in der LKV 1984.
- 5) Berechnet nach dem Anteil der Bundesmittel an der Summe aus Bundesmitteln und Beitragsaufkommen der Landwirte in der LKV 1984.
- 6) Bundesmittel der LKV, dividiert durch die Zahl der beitragspflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer 1984.
- 7) Beiträge zur Krankenversicherung zuzüglich Beitragsermäßigung in der LKV.
- 8) Summe aus dem Beitragsaufkommen der Landwirte und den Bundesmitteln der LKV, dividiert durch die Zahl der beitragspflichtigen Unternehmer.

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 1985, Textband, S. 85, und Materialband, S. 136; eigene Berechnungen.

denkwürdigen Widerspruch offenlegen: Auf der einen Seite führen restriktive Agrarpolitikänderungen (z. B. die Milchkontingentierung) und neuartige Agrarpolitikprobleme (z.B. umweltgerechte Landbewirtschaftung) zu einem zusätzlichen Handlungsbedarf, um die daraus resultierenden Veränderungen in der Landwirtschaft sozial abzufedern und strukturell zu beeinflussen. Auf der anderen Seite ist die finanzielle Basis zur Realisierung entsprechender agrarpolitischer Handlungsmöglichkeiten unzureichend, weil ein erheblicher Teil des nationalen Agraretats durch nicht zielgerechte Einkommensübertragungen gebunden ist, die nicht auf die Lösung jener Probleme ausgerichtet sind. Ein Ausweg aus dieser Situation kann dadurch gefunden werden, daß der einkommenspolitisch unbefriedigend eingesetzte Bundesmittelanteil allmählich aus dem Verteilungsmechanismus der Beitragsermächtigungen herausgeführt und in gezielte Maßnahmen hineingeleitet wird, die besser zur Lösung der Einkommensprobleme und Anpassungsschwierigkeiten in der Landwirtschaft beitragen können.

4.2 Nach Bedürftigkeitskriterien gestaffelte Beitragsermächtigungen

Allerdings ist es durchaus rational, daß Agrarpolitiker nicht bereit sind, einen solchen Weg erheblicher Veränderungen zu gehen, bevor sie nicht die naheliegende Alternative geprüft haben, durch eine bessere intrasektorale Verteilung der Bundesmittel das bestehende System zu korrigieren. Damit gelangen wir zu der Grundform A 2, die eine

Staffelung der Beitragsermächtigungen nach Bedürftigkeitskriterien vorsieht. Zunächst sollen die grundsätzlichen Probleme dieser Variante diskutiert, dann der Versuch ihrer konkreten Umsetzung in die politische Realität durch das 3. ASEG und das SVBEG charakterisiert werden.

4.2.1 Grundsätzliche Probleme gestaffelter Beitragsermächtigungen

Nach den Reformvorstellungen, die im 3. ASEG und im SVBEG zum Ausdruck gelangt sind, soll der bisher für die Altershilfe proklamierte Grundsatz: „Gleicher Beitrag = gleiche Leistung“^{*11)} zwar beibehalten, der Einheitsbeitrag (= Regelbeitrag) aber durch gestaffelte Zuschüsse der finanziellen Leistungsfähigkeit des einzelnen angepaßt werden (siehe beispielsweise Tenwinkel, 1987, S. 8 ff.). Diese Kombination aus einkommensunabhängigem Altersgeld und einkommensabhängigem Beitrag ruft jedoch Probleme hervor, für die es innerhalb dieses Konzepts keine zufriedenstellende Lösung gibt:

(1) Zunächst ist der Mangel an verlässlichen Daten über die verfügbaren Haushaltseinkommen der Landwirte zu nennen,

*11) Dieses Prinzip ist auch in der Vergangenheit bereits insofern durchbrochen worden, als das landwirtschaftliche Altersgeld nicht mehr einheitlich, sondern in Abhängigkeit von der Beitragsdauer bemessen wird, wobei – wie aus Tabelle 3 erkennbar – durchaus nicht alle Beiträge gleiche Leistungsansprüche begründen.

Tabelle 5: Verteilung der durch die Bundesmittel zur Altershilfe für Landwirte*1) und zur Krankenversicherung der Landwirte*2) finanzierten Einkommensübertragungen (Beitragsermächtigungen) nach der Einkommenshöhe*3) der Umverteilungsempfänger (1985)

Umverteilungsempfänger mit einem Einkommen ³⁾ von mehr als ... 1 000 DM erhalten mindestens folgende absoluten und prozentualen Anteile an den Einkommensübertragungen (Beitragsermächtigungen)					
	Haupterwerbslandwirte ⁴⁾		Nebenerwerbslandwirte ⁴⁾ und freiwillig weiterversicherte ehemalige Landwirte ⁵⁾		Zusammen	
	Mill. DM	% ⁶⁾	Mill. DM	% ⁶⁾	Mill. DM	%
50	353,4	15,6	159,6	23	513,0	21
40	546,0	24,1	298,4	43	844,4	29
30	836,0	36,9	471,8	68	1307,8	44
20	1268,7	56,0	610,6	88	1879,3	64
Insgesamt	2265,6	100	693,9	100	2959,5	100

- 1) Ohne den Bundesmittelanteil zur Abdeckung des strukturell bedingten Finanzierungsdefizits (102,5 Mill. DM).
 2) Im Falle der Beitragsermächtigungen der Krankenversicherung der Landwirte wurde abweichend von ihrer tatsächlichen Wirkungsweise davon ausgegangen, daß diese nicht progressiv, sondern gleichmäßig verteilt werden. Der auf Bezieher höherer Einkommen entfallende Bundesmittelanteil wird dadurch entsprechend unterschätzt. Bei den Beitragsermächtigungen in der Altershilfe für Landwirte wurde ebenfalls von einer Gleichverteilung ausgegangen, so daß die von der beitragszeitabhängigen Altersgeldstaffelung herrührenden intrasektoralen Umverteilungseffekte unberücksichtigt blieben.
 3) Im Falle der Haupterwerbslandwirte wurde als Einkommensgröße der Gewinn von Vollerwerbsbetrieben je Unternehmen, bei den Nebenerwerbsbetrieben des Gesamteinkommen je Familie der Einkommensverteilung zugrundegelegt. In diesen beiden Einkommensgrößen sind weitere Bestandteile des Haushaltseinkommens, welches für die Frage nach Bedürftigkeit der Umverteilungsempfänger relevant ist, nicht enthalten. Die Folge ist ebenfalls eine Unterschätzung des an Bezieher höherer Einkommen fließenden Bundesmittelanteils.
 4) Die Gruppe der Haupterwerbslandwirte wurde hier in Anlehnung an denjenigen Personenkreis abgegrenzt, dessen Mitglieder als landwirtschaftliche Unternehmer in der Krankenversicherung der Landwirte pflichtversichert sind. Diejenigen Landwirte, die nicht zu dieser Gruppe gehören, aber in der Altershilfe für Landwirte pflichtversichert sind, wurden der Gruppe der Nebenerwerbslandwirte zugerechnet.
 5) Für die freiwillig weiterversicherten ehemaligen Landwirte in der Altershilfe für Landwirte wurde die gleiche Verteilung ihrer Gesamteinkommen angenommen wie für die Nebenerwerbslandwirte.
 6) Aus dem Agrarbericht der Bundesregierung 1985 (Materialband, S. 48 u. 78) wurden diejenigen Prozentanteile der Betriebe übernommen, welche 1983/84 die jeweilige Einkommensgrenze überschritten, die wiederum nach dem Gewinn der Vollerwerbsbetriebe je Unternehmen bzw. dem Gesamteinkommen der Nebenerwerbsbetriebe je Familie bemessen wurden. Die prozentualen Anteile der oberhalb einer bestimmten Einkommenschwelle verteilten Einkommensübertragungen entsprechen den oberhalb derselben Grenze liegenden Prozentanteilen der Betriebe, weil den Berechnungen eine Gleichverteilung der Beitragsermächtigungen zugrundegelegt wurde (vgl. Fußnote 2).

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 1985 (Materialband, S. 48 u. 78); eigene Berechnungen.

der in erster Linie auf die gegebenen Begrenzungen der Buchführungspflicht für Landwirte zurückzuführen ist. Die landwirtschaftlichen Sozialversicherungsträger müssen daher auf administrativ handhabbare Ersatzgrößen für das Einkommen zurückgreifen, wobei die Wahl bisher auf den Wirtschaftswert des Betriebes gefallen ist, der sich nach den vorliegenden Erkenntnissen (vgl. Planckl und Neander, 1983) als Bemessungsgrundlage wenig eignet. Aber auch wenn es dieses Problem nicht gäbe, den landwirtschaftlichen Sozialversicherungen also vollständige Information über die verfügbaren Haushaltseinkommen ihrer Mitglieder vorläge, wäre eine sowohl in sich konsistente als auch sozialpolitischen Grundsätzen gerecht werdende Verwirklichung des oben genannten Konzepts nicht möglich.

(2) Eine Orientierung des individuellen Beitragsniveaus an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Beitragspflichtigen erfordert, wenn man das hierfür in anderen Bereichen der Sozialversicherung eingebürgerte Verfahren zum Vorbild nimmt, eine für alle Mitglieder einer Versichertengemeinschaft prozentual gleich hohe Belastung der Einkommen durch Beiträge*12). Wollte man diese Art der Beitragsbemessung auf die Altershilfe für Landwirte bei gleichzeitiger Beibehaltung „einheitlicher“, lediglich nach Familienstand und Beitragsdauer differenzierter Altersgeldausgestaltung übertragen, so würden hier die Alterskassenmitglieder sowohl untereinander als auch im Vergleich zu rentenversicherten Arbeitnehmern aus folgendem Grunde ungleich behandelt: Das individuelle Beitrags-Leistungs-Verhältnis nähme mit steigendem Einkommen und wegen des in Tabelle 3 gezeigten Umverteilungseffekts der Altersgeldstaffelung ebenfalls mit länger werdenden Beitragszeiten ab. Infolgedessen gäbe es nur ein bestimmtes, je nach Beitragsdauer allerdings unterschiedlich hohes Einkommensniveau, bei dem die Beitrags-Leistungs-Relation eines Landwirts derjenigen eines Arbeitnehmers entspräche. Wie sich unter Zuhilfenahme der für Arbeitnehmer gültigen allgemeinen Rentenformel und der Altersgeldformel für Landwirte ermitteln läßt, wären dies 1986 bei 30 Beitragsjahren ca. 27 956 DM/Jahr gewesen.

(3) Oberhalb dieser Einkommensschwelle wären die Landwirte, gemessen am Beitrags-Leistungs-Verhältnis, gegenüber den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung im Nachteil. Sie würden mit ihrem Alterskassenbeitrag nicht nur ihre eigenen Altersgeldansprüche abdecken, sondern darüber hinaus einen „Solidaritätsbeitrag“ zur Begründung gleich hoher Altersgeldansprüche für ihre ärmeren, unterhalb der genannten Einkommensschwelle liegenden Berufskollegen leisten, die hinsichtlich ihrer Beitrags-Leistungs-Relation einen entsprechenden Vorteil im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung verzeichnen könnten. Es ist jedoch kaum damit zu rechnen, daß die Bezieher höherer Einkommen in der Landwirtschaft sich bereit erklären werden, einen solchen „Solidaritätsbeitrag“ zugunsten der mit geringeren Einkommen ausgestatteten Alterskassenmitglieder zu leisten, zumal sie jederzeit darauf hinweisen könnten, sozialrechtlich sowohl gegenüber Arbeitnehmern als auch gegenüber anderen Landwirten benachteiligt zu sein. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an den langwierigen politischen Willensbildungsprozeß, der der Verabschiedung des 3. ASEG vorangegangen ist und dabei gezeigt hat, daß die Interessenvertretung der Landwirte offensichtlich nicht auf einen geringen Teil des Besitzstandes an Bundeszuschüs-

sen verzichten wollte, damit daraus die Beitragszuschüsse für kleine und mittlere Betriebe finanziert werden konnten, sondern hierfür zusätzliche Bundesmittel gewährt werden mußten (vgl. Abschnitt 4.2.2 und Hagedorn, 1984; 1985). Mangels politischer Durchsetzbarkeit einer intrasektoralen Umverteilung der Beitragslast zugunsten niedriger und zu Lasten höherer Einkommen werden sich die verantwortlichen Agrarpolitiker daher zu einer Entscheidung veranlaßt sehen, die ungünstigere Beitrags-Leistungs-Relationen als diejenige der Arbeitnehmer auch bei besser situierten Landwirten ausschließt. De facto bedeutet dies eine Herabsetzung der Beitragsbemessungsgrenze auf ein entsprechendes Einkommensniveau, so daß auch bei höheren Einkommen maximal derjenige Einkommensanteil der Beitragsentrichtung zugrunde gelegt werden kann, der ein solches „paritätisches“ Verhältnis zwischen dem so erhobenen Höchstbeitrag und dem „einheitlichen“ Altersgeld gewährleistet*13).

(4) Alle Alterskassenlandwirte unterhalb dieses als Beitragsbemessungsgrenze eingeführten Einkommensniveaus kämen in den Genuß einer Beitrags-Leistungs-Relation, die günstiger wäre als diejenige der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Beitragsermäßigungen müßten – über die Fremdfinanzierung des Strukturdefizits hinausgehend – aus Bundesmitteln finanziert werden. Daher wären derartige Transfers nach denjenigen Grundsätzen zu beurteilen, die in der allgemeinen Sozialpolitik für die Gewährung von Einkommenshilfen aus staatlichen, d. h. auch kommunalen Haushalten gelten. Hier gilt jedoch in erster Linie das Bedürftigkeitsprinzip, das in der Praxis durch die jeweiligen Regelsätze und sonstigen Vorschriften des Sozialhilfegesetzes sowie der dazu erlassenen Verordnungen verkörpert wird. Wenn man davon ausgeht, daß eine Differenzierung solcher Bedürftigkeitskriterien nach der Zugehörigkeit zu einzelnen Berufsgruppen nicht legitim ist, sie also für Landwirte grundsätzlich nicht höher angesetzt werden dürfen als für Angehörige anderer Branchen, sind zur Beurteilung der oben genannten Beitragsermäßigungen zwei Bereiche zu unterscheiden: Nur wenn dadurch Einkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus aufgestockt werden, erscheinen sie als dauerhaft gewährte Unterstützung angebracht, während bei darüber liegendem Einkommensniveau allenfalls vorübergehende Maßnahmen mit struktur- oder einkommenspolitischer Zielsetzung zur Erleichterung von Anpassungsproblemen zu rechtfertigen sind.

(5) Allerdings ist auch die zuerst genannte Schlußfolgerung, die zunächst plausibel erscheint, zu revidieren, wenn man folgendes bedenkt: Orientiert man sich an der gesetzlichen Rentenversicherung als kaum strittigem Referenzsystem, so bräuchten die unterhalb der oben genannten Beitragsbemessungsgrenze liegenden Landwirte dort lediglich einen ihrem Einkommen angemessenen Rentenversicherungsbeitrag zu entrichten*14), der unterhalb des Einheitsbeitrags der landwirtschaftlichen Alterskassen läge, und bekämen dafür auch

*12) Anzumerken ist allerdings, daß dieses Prinzip z. B. auch in der gesetzlichen Rentenversicherung wegen des regressiven Belastungseffekts der Beitragsbemessungsgrenze nur unvollständig realisiert ist.

*13) Allerdings ergäbe sich hierbei die zusätzliche Schwierigkeit, daß sich eine solche Beitragsbemessungsgrenze wegen der differenzierenden Effekte der Altersgeldstaffelung nicht allgemeingültig bestimmen ließe, sondern genaunommen für jeden Landwirt in Abhängigkeit von seiner voraussichtlichen Beitragsdauer individuell festgelegt werden müßte.

*14) Da Landwirte, die im Alter ein Altenteil vom Hofnachfolger erhalten, nur eine gesetzliche Teilsicherung benötigen, könnte außerdem der Beitragssatz entsprechend niedriger als bei Arbeitnehmern angesetzt werden.

nur eine Rente, die entsprechend niedriger wäre als das „einheitliche“ Altersgeld. Mit anderen Worten: Wenn die Einkommensbelastung dieser Versicherten durch den Alterskassenbeitrag mit Hilfe differenzierter Beitragsermäßigungen im Sinne gleicher prozentualer Inanspruchnahme ihrer Einkommen herabgesetzt wird, so werden dadurch nur solche Beitragsteile aus Bundeszuschüssen beglichen, die nach den Bemessungskriterien aus der allgemeinen Sozialpolitik gar nicht entrichtet zu werden bräuchten; und es werden analog damit nur solche (zusätzlichen) Rentenanwartschaften finanziert, die rentenversicherten Arbeitnehmern gar nicht gewährt worden wären. Bei fehlenden oder negativen Einkommen, die bei Landwirten durchaus vorkommen, müßte der Altersgeldanspruch vollständig aus Bundesmitteln finanziert werden, während ein Arbeitnehmer überhaupt keinen Rentenanspruch erhielte. Es ergibt jedoch wenig Sinn, mit dem Argument der Bedürftigkeit einem Versicherten bereits während seines Erwerbslebens unentgeltlich zusätzliche Rentenanwartschaften einzuräumen, ohne vorher zu prüfen, ob er nicht bereits in der Vergangenheit eine für das Alter ausreichende Vorsorge betrieben hat, und ohne ihm voraus feststellen zu können, ob er nicht noch in der Lage sein wird, aus eigener Kraft eine ausreichende Altersversorgung zu erwerben, vor allem infolge einer nicht von vornherein auszuschließenden Verbesserung seiner Einkommenssituation*15). Staatliche Transferzahlungen zur Ergänzung der Alterssicherung sollten deshalb erst dann vorgenommen werden, wenn der Empfänger das Rentenalter erreicht hat und dann noch keine ausreichenden, selbst erworbenen Altersgeldanwartschaften oder sonstige Ansprüche oder Mittel zur Altersversorgung besitzt*16). Auch wenn sich im Falle staatlich finanzierter Beitragszuschüsse an Erwerbstätige nach Erreichen der Altersgrenze herausstellen sollte, daß dadurch tatsächlich dem Entstehen einer nach geltenden Bedürftigkeitskriterien auszugleichenden Lücke in der Alterssicherung vorgebeugt wurde, die der Versicherte nicht durch eigene Beitrags- oder Vorsorgeleistungen hätte schließen können, so würden dadurch lediglich Fürsorgeansprüche im voraus substituiert, die der Betreffende im Alter ohnehin, nämlich nach dem Sozialhilfegesetz hätte geltend machen können.

(6) Als Resümee ist demnach festzuhalten, daß die in der agrarpolitischen Praxis gegenwärtig offenbar präferierte Kombination aus „einheitlichem“ Altersgeld und gestaffelten Alterskassenbeiträgen, wobei deren Staffelung durch entsprechend differenzierte, den Regelbeitrag*17) an die finanzielle Leistungsfähigkeit des einzelnen anpassende Beitragszuschüsse hergestellt werden soll, zu keiner Problemlösung im Sinne der angestrebten Korrektur der Verteilungseffekte der Bundeszuschüsse führt. Die aufgezeigten

Unvereinbarkeiten lassen sich vermeiden, wenn sowohl Alterskassenbeiträge als auch Altersgelder einkommensabhängig gestaltet werden und das nach wie vor anzustrebende Ziel, Landwirten und Altenteilern bei der Lösung ihrer Einkommens- oder Anpassungsprobleme zu helfen, durch gesonderte Maßnahmen verfolgt wird, die sich effizienter im Sinne dieser Zielsetzung ausgestalten lassen. Denn das Instrumentarium der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist auf ganz andere Zwecksetzungen ausgerichtet: Vorsorge für Alter, Erwerbsunfähigkeit, Tod des Ernährers, Krankheit, Unfall etc. Es kann daher nicht zugleich auf die Zielsetzung zugeschnitten sein, staatliche Einkommensübertragungen an Landwirte zu verteilen, so daß die hierfür empfangenen Bundesmittel nur quasi nebenbei mittels Beitragsermäßigungen weitergegeben werden können. Wenn jedoch aus den oben abgeleiteten Gründen auch in der Altershilfe für Landwirte eine einkommensabhängige Beitragsbemessung unumgänglich sein wird, so unterliegen die Ausgestaltungsmöglichkeiten von Beitragsermäßigungen den daraus resultierenden Einschränkungen: Je geringer das individuelle Einkommen, desto bedürftiger ist zwar der einzelne, desto niedriger ist aber auch sein Beitrag und damit die ihm durch Beitragsverringerung oder -erlaß vermittelbare Einkommensübertragung*18). Beitragsermäßigungen stellen demzufolge eine ineffiziente einkommenspolitische Strategie dar, da sie den Politikern nicht die erforderlichen Handlungsspielräume eröffnen, die für eine wirksame Unterstützung gerade der besonders bedürftigen Personen und Familien erforderlich sind. Die systemspezifischen Begrenzungen dieses Verteilungsmechanismus wirken um so restriktiver auf die Verteilungsmöglichkeiten, je niedriger die Einkommen der Hilfsbedürftigen und je höher daher der Bedarf an Umverteilung ist. Von seiner praktischen Umsetzung ist daher kaum zu erwarten, daß progressive Umverteilungswirkungen vermieden und ausreichende Transferbeiträge auf Niedrigeinkommensempfänger konzentriert werden. Angesichts solcher unzureichenden Gestaltungsmöglichkeiten erscheint es wenig sinnvoll, die landwirtschaftliche Sozialversicherung über ihre eigentlichen, oben genannten Funktionen der sozialen Absicherung hinaus mit solchen Verteilungsaufträgen zu belasten, die sie offensichtlich nicht problemadäquat erfüllen kann*19).

4.2.2 Zur politischen Realisierung gestaffelter Beitragsermäßigungen

Der Versuch einer besseren Verteilung eines Teils der Bundeszuschüsse zur Altershilfe für Landwirte ist in der Agrarsozialpolitik seit Jahren und letzten Endes ohne den angestrebten Erfolg unternommen worden, wie das mit dem 3. ASEG und dem SVBEG erreichte Ergebnis verdeutlicht. Die Ursache dafür liegt in der Tatsache, daß ein politisch wenig aussichtsreicher Weg zur Realisierung des vorangegangenen Entwurfs eingeschlagen wurde. Die mit den eben geschilderten Grundsatzproblemen gestaffelter Beitragsermäßigungen, aber auch mit den Eigenarten des agrarpolitischen Willensbildungsprozesses zusammenhängenden Gründe dafür sind bereits dargelegt worden (vgl. Hagedorn, 1984; 1985), so daß hier lediglich auf die beiden Hauptursachen für das unzureichende Gelingen der Differenzierungspläne hinzuweisen ist:

*15) In der Sozialversicherung der Künstler, die während ihres Lebens häufig stark schwankende Einkommen beziehen, wurde aus analogen Erwägungen die Beitragsbemessungsgrenze doppelt so hoch angesetzt wie sonst in der gesetzlichen Rentenversicherung üblich, um einen intertemporalen Ausgleich der Beitragszahlungen zu ermöglichen.

*16) Dies gilt natürlich ebenso für das Eintreten anderer sozial schutzwürdiger Tatbestände wie Erwerbsunfähigkeit.

*17) Der in der Altershilfe für Landwirte heute tatsächlich erhobene Regelbeitrag darf nicht mit dem unter (3) abgeleiteten Höchstbeitrag verwechselt werden, der sich bei einer Fixierung der Beitragsbemessungsgrenze nach Maßgabe eines „paritätischen“ Beitrags-Leistungs-Verhältnisses ergäbe, sondern liegt infolge der aus Bundesmitteln allen Landwirten gewährten, generellen Beitragsvergünstigungen erheblich darunter (vgl. Abb. 1).

*18) Nach den in der gesetzlichen Rentenversicherung geltenden Bestimmungen beginnt die Versicherungspflicht sogar erst oberhalb einer bestimmten Mindestverdienstgrenze.

*19) Dies bedeutet freilich nicht, daß sie keinerlei agrarpolitische Aufgabenstellung erfolgreich übernehmen kann, wie das Beispiel der Landabgaberente zeigt.

Zum einen war zur Freisetzung der anschließend neu zu verteilenden Bundesmittel eine generelle, für alle Alterskassenmitglieder gleich hohe Kürzung der Beitragsermäßigungen vorgesehen. Dies trifft Empfänger hoher und niedriger Einkommen in gleicher Weise und zur gleichen Zeit unabhängig von ihrer derzeitigen sozialen Lage. Zum anderen werden die dann verfügbaren Bundesmittel nicht wirklich gezielt nur an Landwirten mit Einkommens- und Anpassungsproblemen vergeben, sondern wieder breitgestreut an einen vergleichsweise großen Kreis von Alterskassenmitgliedern verteilt. Dabei werden in den Empfängerkreis dieser zusätzlichen Einkommensübertragungen erneut Bezieher höherer Einkommen einbezogen, während wirklich bedürftigen Landwirten dadurch kaum wirksam geholfen werden kann, weil erstens der Bezug der Verteilungskriterien (z. B. des Wirtschaftswertes) zum tatsächlichen Einkommen im Einzelfall nicht genügend gewährleistet ist und zweitens die zusätzlichen Beitragsermäßigungen gering sind.

Ein solches Reformkonzept erzeugt Reformwiderstände. Denn auch Landwirte mit gravierenden Einkommens- und Anpassungsproblemen müssen durch eine generelle Kürzung der Beitragsermäßigungen einen Einkommensverzicht hinnehmen, ohne die Gewißheit zu haben, daß ihnen im Rahmen der Neuverteilung der freigesetzten Bundesmittel tatsächlich wieder geholfen wird. Zum einen werden sie durch die wenig zuverlässigen Verteilungskriterien (z. B. durch den Wirtschaftswert) vielleicht gar nicht als bedürftige Niedrigeinkommensempfänger identifiziert, zum anderen reichen die niedrigen zusätzlichen Beitragsermäßigungen (nach dem 3. ASEG bis 900,-, nach dem SVBEG bis 2 000,- DM/Jahr) nicht aus, um tatsächlich schwierige Einkommens- und Anpassungsprobleme zu lösen. Es kann daher im Grunde kaum überraschen, daß von seiten der Landwirte Widerspruch gegen eine solche Vorgehensweise erhoben wurde, so daß als Reaktion darauf Interessenvertreter und Mandatsträger der Landwirtschaft dem Entwurf ihre Zustimmung verweigerten. Das ursprünglich vorgesehene Konzept, die bereits bewilligten Bundesmittel zugunsten gestaffelter Beitragsermäßigungen umzuschichten, hat sich daher im Ergebnis als politisch nicht durchsetzbar erwiesen: Die im 3. ASEG und SVBEG trotzdem vorgesehenen gestaffelten, zusätzlichen Beitragszuschüsse sind erst dadurch konsensfähig geworden, daß sie nicht mehr durch eine Kürzung der generellen Beitragsermäßigungen, sondern durch die Gewährung zusätzlicher Bundesmittel finanziert werden.

4.3 Allmähliche Freisetzung von Bundesmitteln

Aus diesen Überlegungen und Erfahrungen sind folgende Schlußfolgerungen zu ziehen:

(1) Eine an der individuellen Bedürftigkeit orientierte Lösung von Einkommensproblemen ist durch gestaffelte Beitragsermäßigungen nicht zufriedenstellend realisierbar, weil der dadurch vorgegebene Verteilungsmechanismus um so geringere politische Handlungsmöglichkeiten bietet, je mehr die Einkommenshilfen auf Niedrigeinkommensempfänger konzentriert werden sollen.

(2) Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nach einer Übergangslösung (A3) zur allmählichen Freisetzung von Bundesmitteln zu suchen, damit diese schrittweise für die Finanzierung besser geeigneter Programme verfügbar gemacht werden können*20).

(3) Als Verfahren zur Freisetzung von Bundesmitteln darf nicht eine allgemeine Kürzung der Beitragsermäßigungen („Rasenmähermethode“) gewählt werden, weil dann aus den eben geschilderten Gründen durchaus begründete Reformwiderstände entstehen.

Die Freisetzung von Bundesmitteln sollte vielmehr bei der Einschränkung derjenigen Einkommensübertragungen ansetzen, die Beziehern höherer Einkommen bisher zufließen (vgl. Tabelle 5). Diesen Transferzahlungen fehlt nicht nur die sozialpolitische Legitimation, sondern ein Verzicht darauf wäre für die Betroffenen wegen ihres höheren Einkommensniveaus auch weniger problematisch. Bezieher niedriger Einkommen bräuchten dagegen bei einer solchen Vorgehensweise keine Schmälerung ihrer Vergünstigungen zu befürchten. Sie könnten im Gegenteil damit rechnen, daß die aus den freigewordenen Bundesmitteln finanzierbaren gezielten Maßnahmen sie zusätzlich bei der Lösung ihrer Einkommens- und Anpassungsprobleme unterstützen würden.

Ein solches Verfahren der Bundesmittelfreisetzung könnte sich an die in Tabelle 5 gebildeten Einkommensstufen anlehnen und beispielsweise die Einkommensübertragungen oberhalb von 50 000 DM Einkommen unmittelbar, die auf die Einkommensspanne von 50 000 bis 40 000 DM entfallenden Transfers schrittweise in fünf Jahren, die in den Bereich zwischen 40 000 und 30 000 DM fließenden Mittel in 10 Jahren und die darunter bis zu 20 000 DM Jahreseinkommen gewährten Beitragsermäßigungen erst in einem Zeitraum von 15 Jahren abbauen. Die diesen Einkommensklassen entsprechenden Bundesmittelanteile in Tabelle 5 zeigen, daß auf diese Weise erhebliche Bundesmittel mobilisierbar wären, so daß daraus gezielte Maßnahmen finanziert werden könnten*21).

5 Finanzierungsmodelle ohne Beitragsermäßigungen durch Bundesmittel

Die Herabsetzung des Fremdfinanzierungsanteils der landwirtschaftlichen Alterssicherung darf allerdings nur so weit gehen, bis das Beitrags-Leistungs-Verhältnis hier demjenigen in der gesetzlichen Rentenversicherung angepaßt worden ist*22). Ein fremdfinanzierter Beitragszuschuß zum Ausgleich der durch Abwanderung bedingten Einnahmelücke ist nach dem Postulat der sozialrechtlichen Gleichstellung nach wie vor erforderlich. Um zu klären, welche der Grundformen des Systems B in Tabelle 1 diesen Zweck

*20) Diese Aussage beruht auf der impliziten Annahme, daß in der Agrarpolitik zur Zeit ein Handlungsbedarf besteht, der zusätzliche agrarstruktur- und -einkommenspolitische Programme erfordert. Deshalb wird auf die Möglichkeit der Verwendung der freigesetzten Bundesmittel außerhalb der Agrarpolitik oder ihrer Rückgabe an den Steuerzahler nicht ausdrücklich hingewiesen.

*21) Für die Ausgestaltung solcher alternativen Maßnahmen der Agrareinkommens- und -strukturpolitik gibt es verschiedene Vorschläge von seiten der agrarökonomischen Politikforschung. Vorzuziehen sind insbesondere solche Instrumente, die nicht nur die derzeitigen Einkommensprobleme bestimmter Gruppen von Landwirten durch Umverteilung mildern, sondern auch deren Ursachen zu beheben versuchen, so daß auch der Entstehung neuer, künftiger Einkommensdefizite vorgebeugt wird. Ein Beispiel für einen solchen Ansatz bietet die empfohlene „Neue Landabgaberente“ (H a g e d o r n und K l a r e , 1986). Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Transferzahlungen an Empfänger mit mehr als 50 000 DM Einkommen würden auch auf längere Dauer für ihre Finanzierung ausreichen.

*22) Diese Feststellung gilt natürlich grundsätzlich auch für die übrigen Zweige der landwirtschaftlichen Sozialversicherung.

am besten zu erfüllen vermag, ist zunächst zwischen Zuschüssen (des Staates) und Beiträgen (aus Wanderungsgewinnen) als Mittel der Defizitfinanzierung zu unterscheiden.

5.1 Staatszuschüsse versus Beitrags-transfers

Die grundsätzliche Entscheidung zwischen der Steuer- und der Beitragsfinanzierung von Sozialleistungen kann kaum sinnvoll getroffen werden, ohne zunächst die damit verbundenen Folgen für die „subjektive Beurteilung des Transfersystems durch die Betroffenen“ (Transfer-Enquête-Kommission, 1979, S. 31) zu bedenken, da diese für die Funktionsfähigkeit einer parlamentarischen Demokratie von grundlegender Bedeutung sind. Deshalb muß die Finanzierung der sozialen Sicherung so konzipiert werden, daß das „Vertrauen in die Sicherheit und die Angemessenheit des Transfersystems“ (ebenda) gewährt wird. Dies kann zum einen durch eine Ausgestaltung erreicht werden, die von den Betroffenen als „gerecht“ betrachtet wird. Zum anderen muß für sie gewährleistet sein, „daß Beiträge, die sie heute zahlen, auch später zu Leistungen werden“ (ebenda). Vor allem ist zu diesem Zweck eine ausreichende „Transparenz des Transfersystems“ notwendig (Transfer-Enquête-Kommission, 1981, S. 295). Daß eine Annäherung an diese Ziele von einer Beitrags- anstelle einer Steuerfinanzierung eher erwartet werden kann, zeigen folgende Argumente:

(1) „Wo der individuelle Nutzen aus der Verwendung der Abgaben nicht oder nicht meßbar zu erkennen ist oder wo der individuelle Nutzen zwar erkennbar (Beispiel: Schulbildung) oder sogar meßbar (Beispiel: Sozialhilfe) ist, aber zugleich eine als gesellschaftlich vordringlich anerkannte Aufgabe erfüllt werden soll und äquivalente Abgaben nicht ohne Verletzung dieses Wertes zumutbar oder überhaupt nicht möglich sind, kommt nur das Prinzip der Leistungsfähigkeit, hier in Gestalt eines progressiven Belastungssystems, in Betracht. Wo aber der individuelle Nutzen ohne weiteres erkennbar und meßbar ist und wo bzw. solange die Abgabe in äquivalenter Höhe noch zumutbar ist, wird es sowohl den herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen und gerade auch den Anschauungen über die Gleichheit des Opfers entsprechen, wenn der Begünstigte die Belastung nicht anderen überträgt, sondern selbst übernimmt. Das aber erfordert dann auch eine getrennte Abrechnung, also mindestens de facto einen Parafiskus“ (Meinhold, 1986, S. 45 f.).

(2) Werden Sozialleistungen aus Steuern finanziert, so tragen die Empfänger solcher Transferzahlungen gleichzeitig zu deren Finanzierung bei. Im Vergleich zu einer Beitragsfinanzierung müssen daher die umverteilten Beträge um diese Eigenbeteiligung höher sein. Die dadurch bewirkte Ausdehnung der Abgabenquote kann vielleicht bei kleinen Transfers unberücksichtigt bleiben. Im Falle umfangreicher Umverteilungsströme, wie sie beispielsweise durch die gesetzliche Alterssicherung ausgelöst werden, erlangen sie nicht zuletzt deshalb Bedeutung, weil mit der Abgabenquote auch die leistungshemmenden Effekte zunehmen (vgl. Albers, 1972, S. 894).

(3) Eine Finanzierung durch Versicherungsbeiträge trägt ferner zur Transparenz der Umverteilungsvorgänge bei, da eine „klare Trennung der Staatsbürger in Belastete und Begünstigte“ (ebenda) erfolgt. Sie ermöglicht es, den Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung erkennbar werden zu lassen. Auf diese Weise wird die Abgabebereitschaft gefördert, deren Aufrechterhaltung gerade in Zeiten

demographisch bedingter Erhöhungen der Sozialabgaben sorgfältig beachtet werden sollte (vgl. Transfer-Enquête-Kommission, 1981, S. 295 u. 243).

(4) Welche gesellschaftspolitische Bedeutung einer ausreichenden Transparenz des Transfersystems zukommt, die den Betroffenen die Zwecksetzung ihrer Abgaben offenlegt, zeigt sich daran, daß bereits heute „vielen Bürgern der Sinn einer Politik der Umverteilung fragwürdig geworden zu sein (scheint), die einen ständig steigenden Teil des Leistungseinkommens ihrer Verfügung entzieht, um es ihnen dann als Transfereinkommen, häufig versehen mit dem Etikett einer sozialen Tat, teilweise wieder zurückzahlen“ (Transfer-Enquête-Kommission, 1981, S. 21). Eine ähnlich „unerhört ‚unsoziale‘ Optik“ (Schreiber, 1971, S. 19) weisen auch Staatszuschüsse zur gesetzlichen Alterssicherung auf, wenn sie lediglich Beitrags- durch Steuerzahlungen ersetzen und daher nur scheinbar die Mitglieder der Solidargemeinschaft entlasten.

Während die soeben vorgetragenen Überlegungen für eine Beitragsfinanzierung sprechen, werden als Argument für eine Steuerfinanzierung häufig bestimmte verteilungspolitische Vorteile angeführt. Vermutet wird eine unterschiedliche Beeinflussung der Einkommensverteilung durch eine progressiv gestaltete Besteuerung anstelle einer infolge von Beitragsbemessungsgrenzen eher regressiv belastenden Beitragsgestaltung. Daraus wird die Schlußfolgerung gezogen, der Staat solle den Anteil der Steuerfinanzierung an der gesetzlichen Alterssicherung erhöhen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, bestünde darin, die als Folge intersektoralen Strukturwandels entstehenden Finanzierungsdefizite sektoren-, gruppen- oder branchenspezifischer Sozialversicherungsorganisationen nicht durch entsprechende Beitragstransfers aus Wanderungsgewinnen auszugleichen, sondern aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren. Auf diese Weise könnte man – gewissermaßen auf einem Umweg – zu einer höheren Staatsfinanzierungsquote gelangen, deren Höhe dann allerdings durch die organisatorische Differenzierung der gesetzlichen Alterssicherung sowie durch Richtung und Intensität des intersektoralen Strukturwandels bestimmt und auch fortlaufend verändert würde.

Eine solche der Grundform B 1 entsprechende Finanzierungsart wurde vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1979, S. 66 f.) mit der erwähnten verteilungspolitischen Begründung empfohlen: „Die Finanzierung des Defizits der landwirtschaftlichen Altersversorgung aus Steuermitteln einerseits und (diejenige) aus erhöhten Sozialversicherungsbeiträgen in der Arbeiterrentenversicherung andererseits unterscheiden sich vornehmlich durch die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Da das Steuersystem progressiv, die Beitragserhebung jedoch (wegen der Beitragsbemessungsgrenze) regressiv ist, führt die Finanzierung aus erhöhten Sozialversicherungsbeiträgen zu einer ungleichmäßigeren Einkommensverteilung“. Ob allerdings tatsächlich die Einkommen durch diese beiden Finanzierungsalternativen unterschiedlich belastet werden, kann letzten Endes nur dann gesagt werden, wenn Informationen über die marginalen Effekte einer zusätzlichen Inanspruchnahme des Staatshaushalts auf die Besteuerung vorliegen. Die Erwartung verteilungspolitischer Vorzüge der Steuerfinanzierung beruht nämlich auf der impliziten Annahme einer (zwischen an ihre Grenzen gelangten) Ausdehnung der direkten Steuern. „Es wäre daher bei einem teilweisen Ersatz der Beitragsfinanzierung durch eine Steuerfinanzierung über erhöhte Staatszuschüsse zu erwarten, daß im wesentlichen die indirekten Steuern erhöht würden. Diese belasten jedoch

die Einkommensbezieher meist eher regressiv. Trifft diese Voraussetzung zu, ist eine Steuerfinanzierung einer Beitragsfinanzierung mit proportionalen Sätzen verteilungspolitisch unterlegen, zumal eine Finanzierung über indirekte Steuern auch die Rentenempfänger mitbelastet" (Transfer-Enquête-Kommission, 1981, S. 243). Diese Aussage erscheint angesichts der gegenwärtigen Diskussion über die Finanzierung der großen Steuerreform durchaus realistisch.

Alle drei mit einer Beitragsfinanzierung des Strukturdefizits verbundenen Grundformen (Wanderungsausgleich, Finanzierungsverbund, Integrationslösung) würden letztlich zu einer Defizitdeckung aus dem Beitragsaufkommen der rentenversicherten Arbeitnehmer führen. Diese Zusatzbelastung mit der möglichen Konsequenz einer Beitragserhöhung für Arbeitnehmer stellt allerdings keinen triftigen Grund dar, diese Finanzierungsalternative zu verwerfen: Zum einen handelt es sich hier um die Zurückführung von Wanderungsgewinnen und damit lediglich um einen Ausgleich zuvor empfangener Vorteile, keineswegs also um eine ungerechtfertigte Sonderbelastung. Zum anderen müssen für eine Bundesfinanzierung zusätzliche Steuern erhoben werden, so daß nur eine Abgabenverlagerung erfolgt.

Die Deckung des Strukturdefizits durch einen intersektoralen Transfer von Beitragsaufkommen ist auch deshalb einer Bundesfinanzierung vorzuziehen, weil sie der gesellschaftspolitischen Grundkonzeption der gesetzlichen Alterssicherung deutlicher gerecht wird: In der gesetzlichen Rentenversicherung sind zahlreiche abgewanderte Nachkommen landwirtschaftlicher Altenteiler beitragspflichtig, deren Beiträge nicht (mehr) den landwirtschaftlichen Alterskassen zufließen und daher deren Strukturdefizit verursachen. Das Fehlen eines finanziellen Ausgleichs für diese Abwanderungsverluste läßt sich nicht mit der für die gesetzliche Alterssicherung maßgeblichen Grundvorstellung eines Generationsvertrages vereinbaren. Als Folge der Abwanderung von Landwirten wird eine Teilgruppe der landwirtschaftlichen Altenteiler von der Versorgung durch ihre Nachkommen ausgeschlossen, während diese zur Verbesserung der Finanzsituation in einer nichtlandwirtschaftlichen Rentenversicherung beitragen müssen.

Vor allem spricht aber gegen ein bundesfinanziertes und für ein beitragsfinanziertes Strukturdefizit die schon im einzelnen erläuterte Erfahrung, daß die zunächst mit den Folgen des Strukturwandels begründeten Bundeszuschüsse aufgrund spezifischer agrarpolitischer Bestimmungsgründe zu erheblichen intersektoralen Einkommenstransfers mit den anfangs aufgezeigten inkonsistenten Wirkungen anzuwachsen pflegen. Das sektorspezifische Sondersystem mit staatlicher Teilfinanzierung läßt sich infolgedessen auch aus politisch-ökonomischer Sicht nicht mit dem angestrebten Reformziel einer institutionellen Ausgestaltung vereinbaren, deren Funktionsweise sich auf die Abdeckung des Strukturdefizits beschränkt, diese Aufgabe nicht mit zusätzlich beitragsermäßigenden Einkommensübertragungen vermennt und sich darüber hinaus durch eine langfristige Stabilität dieser Eigenschaft auszeichnet.

5.2 Zur Organisation intersektoraler Beitragstransfers

Nachdem die Vorzüge intersektoraler Beitragsübertragungen gegenüber einer staatlichen Defizitfinanzierung aufgezeigt wurden, ist nunmehr zwischen den drei Grundformen eines beitragsfinanzierten Strukturdefizits – B 2: Wanderungsausgleich; B 3: Finanzierungsverbund; B 4: Integrationslösung – zu entscheiden. Dabei ist diejenige Organisa-

tionsform vorzuziehen, die sowohl den in Abschnitt 2.1 formulierten Anforderungen an eine Reform gerecht wird als auch ausreichende Chancen für die politische Realisierung des Reformkonzepts verspricht, da letzten Endes erst dadurch eine tatsächliche Erreichung der angestrebten Reformziele ermöglicht wird.

Zwar wäre ein Wanderungsausgleich (Grundform B 2) sicherlich prinzipiell nicht weniger als die Grundformen B 3 und B 4 (Finanzierungsverbund und Integrationslösung) geeignet, durch eine Zurückführung der Wanderungsgewinne die Wanderungsverluste der landwirtschaftlichen Alterssicherung abzudecken. Voraussichtlich würde er sich aber ähnlich wie die bisherige Zuschußfinanzierung als instabil gegenüber einkommenspolitischen Modifikationen erweisen. Infolgedessen würde der Wanderungsausgleich, zumal seine Höhe regelmäßig zwischen den beteiligten Alterssicherungsorganisationen neu vereinbart werden müßte, aller Wahrscheinlichkeit nach bald wieder eingeschränkt und schrittweise durch Bundeszuschüsse ersetzt werden, um diese anschließend mit dem Ziel einkommenswirksamer Beitragsermäßigungen auszudehnen. Außerdem wäre im Falle einer finanziellen Selbständigkeit der betrachteten Systempaare ein weiterer Finanztransfer, ein Wanderversicherungsausgleich als Konsequenz (bisher fehlender, aber offenbar erwogener) Wanderversicherungsvereinbarungen zwischen der landwirtschaftlichen und anderen Alterssicherung(en) erforderlich. Da die Grundformen B 3 und B 4 ohnehin eine gemeinschaftliche Ausgabendeckung vorsehen, würde sich ein Wanderversicherungsausgleich dann erübrigen.

Im Gegensatz zum Wanderungsausgleich stellt die Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen eines Finanzierungsverbundes oder durch eine organisatorische Integration in die Rentenversicherung*23) eine langfristig stabilere Lösung der Finanzierungsproblematik dar. Nachdem sie einmal gesetzlich fixiert und institutionell verankert wäre, ließe sie eine größere, vorbeugend wirkende Widerstandskraft gegenüber einkommenspolitischen Erweiterungsversuchen erwarten, weil die Defizitfinanzierung dann nicht unmittelbar der Kompetenz der Agrarpolitik unterläge. Sie würde also im Sinne einer „konstitutionellen Budgetrestriktion“ wirken. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine gemeinschaftliche Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung sich auf die gemeinsame Ausgabendeckung beschränken oder auch eine organisatorische Integration (nach dem Muster der Handwerkerversicherung) beinhalten sollte. Für eine solche Integrationslösung spricht die Vermeidung zahlreicher Wanderversicherungen, wie sie auch durch die Einbeziehung der Handwerker in die Arbeiterrentenversicherung erreicht werden konnte. Eine institutionelle Eigenständigkeit der landwirtschaftlichen Alterssicherung mag dagegen aus sozialethischen Überlegungen vorzuziehen sein, etwa dem Ziel folgend, einem sich seiner Gruppenzugehörigkeit besonders bewußten Berufsstand wie der Landwirtschaft nicht die Möglichkeit zu nehmen, seiner so betrachteten Selbständig-

*23) Dieser Vorschlag stimmt überein mit der folgenden Empfehlung der Transfer-Enquête-Kommission: „Bei der landwirtschaftlichen Alterssicherung ist zweifelhaft geworden, ob angesichts der veränderten Produktions- und Lebensbedingungen in der Landwirtschaft das Altenteil eine ausreichende Existenzgrundlage ist, das lediglich durch Altershilfe aufgestockt zu werden braucht. Besser wäre eine Einbeziehung in die Solidargemeinschaft der Rentenversicherung. Dies gilt übrigens nicht nur für das erreichte niedrige Sicherungsvolumen, sondern auch für den relativ geringen Anteil, den Beiträge an ihrer Finanzierung haben" (Transfer-Enquête-Kommission, 1981, S. 224).

keit auch in der Sozialversicherung Ausdruck zu verleihen*24).

Entscheidend für die hier zu treffende Wahl ist allerdings die Frage, ob eine organisatorische Integration der landwirtschaftlichen Alterssicherung in die gesetzliche Rentenversicherung unbedingt notwendig ist, um die mit der Neuordnung der landwirtschaftlichen Alterssicherung angestrebten Wirkungen zu erreichen. Dies ist ohne die (in mancher Hinsicht trotzdem gewiß vorteilhafte) Integrationslösung durchaus möglich, indem die inhaltliche Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Alterssicherung nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze sozialer Sicherung neu geordnet wird*25). Die Beschränkung der finanziellen Neuregelung auf die Bildung eines Finanzierungsverbundes (nach vorheriger Anpassung des Beitrags-Leistungs-Verhältnisses) entspricht demnach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel zur Erreichung der Reformziele, da sie besonders für die Sozialversicherungspraxis eine geringere Veränderung bedeutet als der durch die Integrationslösung verursachte organisatorische Wandel.

Zu einer ähnlichen Schlußfolgerung führt die Frage, wie sich eine solche Reform am ehesten verwirklichen läßt. Im Vergleich zu der gewiß auch nicht zu unterschätzenden Skepsis (auch der Rentenversicherungsträger) gegenüber einem Finanzierungsverbund sind die politischen Widerstände gegen eine völlige Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung ungleich größer (siehe Weidner, 1979), weil dann die landwirtschaftlichen Alterskassen auch organisatorisch darin zu integrieren wären und infolgedessen die bisherigen Träger der landwirtschaftlichen Altershilfe ihre Selbständigkeit verlieren würden*26). Die politischen Realisierungschancen einer Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung sind deshalb voraussichtlich größer, wenn dabei – abgesehen von der Einrichtung eines Finanzierungsverbundes mit der gesetzlichen Rentenversicherung – die organisatorische Struktur der landwirtschaftlichen Altershilfe nicht zur Disposition gestellt wird. Dabei ist auch zu bedenken, daß die Träger der agrarsozialen Sicherung nicht nur eine Sozialversicherungsverwaltung bilden, sondern zugleich eine Interessenorganisation der Landwirtschaft darstellen, deren Aufhebung die agrarpolitischen Einflußmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Interessenvertretung insgesamt einschränken könnte und daher politisch kaum durchzusetzen wäre.

6 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat eine grundlegende Reform des agrarsozialen Sicherungssystems angekündigt. Deshalb wird im vorliegenden Beitrag der Frage nachgegangen, welche

*24) Beispielsweise sprach sich Abel (1959) dafür aus, in der Organisation der gesetzlichen Alterssicherung für Selbständige „der gruppenspezifischen Lösung den Vorrang zu geben“, auch um „die Gruppe zum Bewußtsein ihrer selbst, ihrer Art, Besonderheit und Verantwortung zu führen“.

*25) Wie eine solche Umorientierung im einzelnen erfolgen könnte, zeigen die vorliegenden Reformvorschläge (vgl. Wissenschaftlicher Beirat, 1979; Hagedorn, 1982).

*26) In diesem Zusammenhang stellt sich außerdem die Frage, ob eine sektorspezifische Administration bestimmte, für die Landwirtschaft charakteristische Aufgaben, z. B. im Bereich der Betriebs- und Haushaltshilfe oder der Unfallverhütung, nicht besser erfüllen kann und auch deshalb den Vorzug verdient.

alternativen Modelle zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Alterssicherung prinzipiell vorstellbar sind und welches davon aus welchen Gründen den Vorzug verdient. Zunächst wird dargelegt, warum das bestehende Finanzierungsverfahren reformbedürftig ist. Es eignet sich nicht dazu, die wachsenden Finanzierungsansprüche der landwirtschaftlichen Alterssicherung zu erfüllen, und bringt vor allem eine Verteilung der gewährten Bundesmittel hervor, die sich politisch kaum länger rechtfertigen läßt. Aus den Ergebnissen dieser Situationsanalyse lassen sich bestimmte Schlußfolgerungen über diejenigen Anforderungen ziehen, die an eine neue Finanzierungsregelung zu stellen sind. Auf diese Weise ergeben sich insbesondere folgende Reformziele: Da die landwirtschaftliche Alterssicherung mit der ihr anfangs zugedachten Funktion eines finanziell eigenständigen sozialen Sicherungssystems zunehmend überfordert sein wird, bedarf es einer institutionellen Regelung zur Finanzierung der Wanderungsverluste der landwirtschaftlichen Alterssicherung durch die ihnen gegenüberstehenden Wanderungsgewinne anderer gesetzlicher Alterssicherungen. Sie sollte nicht mit zusätzlich beitragsenkenden Einkommensübertragungen vermengt werden, wenn diese sich im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung nicht zielkonform ausgestalten lassen. Darüber hinaus sollte das Finanzierungsverfahren auch denjenigen Ausgestaltungsgrundsätzen entsprechen, die für die Finanzierung der sozialen Sicherung allgemein gelten.

Diesen Anforderungen an das gesuchte Finanzierungsverfahren werden die möglichen Grundformen eines reformierten Finanzierungssystems gegenübergestellt, wobei sich die Reformmöglichkeiten anhand folgender Fragestellungen systematisieren lassen: Sollen innerhalb des agrarsozialen Sicherungssystems auch in Zukunft Bundesmittel als Beitragsermäßigungen mit agrareinkommenspolitischer Zielsetzung verteilt werden? Um diese Frage zu beantworten, werden zwei Möglichkeiten der Vergabe von Bundesmitteln untersucht: generelle Beitragsvergünstigungen an alle Landwirte und gestaffelte Beitragsermäßigungen in Abhängigkeit von Bedürftigkeitskriterien. Es zeigt sich, daß auch differenzierte Beitragsermäßigungen keine an der individuellen Bedürftigkeit orientierte Lösung von Einkommensproblemen ermöglichen, weil sie nur geringe politische Handlungsmöglichkeiten bieten, wenn die Einkommenshilfen auf Niedrigeinkommensempfänger ausgerichtet werden sollen. Es wird daher vorgeschlagen, die Bundeszuschüsse allmählich aus ihrer bisherigen Verwendungsart freizusetzen und für gezielte Problemlösungsansätze mit einkommens- und strukturpolitischer Ausrichtung verfügbar zu machen.

Nach einer solchen Übergangsphase verbleiben als Gegenstand einer Fremdfinanzierung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung keine Beitragsermäßigungen mehr, sondern nur noch das auf den Strukturwandel zurückgehende Finanzierungsdefizit. Infolgedessen stellt sich nun eine zweite Frage: Soll das Strukturdefizit auch in Zukunft durch Bundesmittel oder durch eine unmittelbare Zurückführung der Wanderungsgewinne aus den dadurch begünstigten Sozialversicherungsorganisationen gedeckt werden? Da zahlreiche Gründe, insbesondere eine größere Transparenz des Transfersystems, für die zweite Option sprechen, bedarf es zusätzlich einer Entscheidung über die zweckmäßigste Organisationsform für solche intersektoralen Beitragstransfers: Sollen die Wanderungsgewinne durch die jährliche Überweisung eines Wanderungsausgleichsbetrages, durch einen fest institutionalisierten Finanzierungsverbund mit den beteiligten Sozialversicherungen oder durch eine sowohl finanzielle als auch organisatorische Integration der landwirtschaftlichen Alterssicherung in die gesetzliche Rentenver-

sicherung zurückgeführt werden? Ein Wanderungsausgleich müßte regelmäßig neu vereinbart werden, so daß er aller Wahrscheinlichkeit nach schrittweise wieder durch Bundeszuschüsse ersetzt würde, um diese anschließend zugunsten von Beitragsermäßigungen auszudehnen. Von einer Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen eines Finanzierungsverbundes oder einer organisatorischen Integration in die Rentenversicherung wäre dagegen eine langfristig stabile Lösung der Finanzierungsproblematik zu erwarten, da sie nach dem Muster einer konstitutionellen Budgetrestriktion einkommenspolitischen Instrumentalisierungsversuchen vorbeugen könnte. Für eine solche institutionelle Lösung ist die oben genannte vollständige Integration jedoch nicht unbedingt notwendig, sondern sie kann bereits durch einen Finanzierungsverbund erreicht werden. Die Reformwiderstände sind in diesem Fall sogar geringer, da die organisatorische Selbständigkeit der Altershilfe für Landwirte erhalten bleibt.

Financing Social Security in Agriculture: The Case of the Farmers' Old-Age Pension Scheme in the Federal Republic of Germany

During the post-war period West-Germany's traditional social insurance for workers and employees has developed to a complete but costly general system of social security. In addition to the general system, the federal government also established a special social insurance system for the farm population. This farmers' insurance consists of three institutions: (1) The old-age insurance provides pensions in case of old-age, invalidity and death of breadwinner. (2) The health insurance protects against the risks of sickness and maternity. (3) The accident insurance takes care of the costs and consequences of injuries. The main difference between the farmers' and the general insurance system follows from the financial sources of its budgets: Whereas the general system depends on individual contributions, the farmers' insurance receives the greater part of its budget by grants from the federal government.

The financial and distributive effects of this particular regulation as well as its prospective development are pointed out at the beginning of the paper. This is to indicate the main reasons, why the present provisions for financing the farmers' pensions should be reformed: Above all, they will no longer be able to fulfill the increasing financial requirements resulting from the pension scheme. In addition, the subsidies are used for a general reduction of social security contributions. This benefits all participants in the same way, high income farmers as well as low income farmers. This outcome can no longer be legitimated from a political point of view, because the social principle of distribution according to needs is neglected. In particular, the financial advantages of the insured farmers compared with those of the members of the general social insurance system have become apparent as a considerable social privilege.

As a consequence, the West German Agriculture Minister has announced a fundamental reform of the social security system for farmers. For this reason, the author discusses the question, which alternative concepts for financing the farmers' old-age pension scheme could be developed and which of these options should be preferred. It is pointed out, why the federal grants mentioned above, which actually amount to 60 % of the federal government's agricultural budget, should no longer be distributed within the social security framework. Instead, these financial resources should be made available for structural adjustment

policies and temporary income subsidies, both facilitating the process of transition toward a more competitive West German agriculture. This recommendation is not in contradiction to the fact that the farmers' old-age pension scheme will have to cope with a growing financial deficit due to out-migration of farmers. This gap should be filled by financial transfers from those old-age insurance systems which are favoured by additional members and financial gains during the process of structural change.

Literatur

Abel, W.: Soziale Sicherheit in den Grenzbereichen des selbständigen Mittelstandes. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, H. 6. — Stuttgart 1959, S. 9-52.

Agrarbericht der Bundesregierung, 1985.

Agra-Europe 22 (1981), Nr. 50, Länderberichte, S. 18-21 (Kürzung bei der Altershilfe teilweise zurückgenommen).

Agra-Europe 27 (1986), Nr. 49, Länderberichte, S. 33 f. (Ausgaben für die soziale Sicherung steigen wieder kräftiger).

Albers, W.: Transferzahlungen an Haushalte. — In: Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1. Tübingen 1972, S. 894.

Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, vorgelegt von der interministeriellen Arbeitsgruppe Bevölkerungsfragen. — Zweiter Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft. Vervielf. Manuskript (287 S.). — Bonn 1984.

BMELF-Informationen (1987), Nr. 31, S. 3 (Reform der Agrarsozialversicherung geplant).

Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz — SVBEG). Drucksache 10/5463 v. 13.5.1986.

Diefenbach, V.: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen. — Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e. V., Informations-Dienst 159, Nov. 1983.

Drittes Gesetz zur Verbesserung und Ergänzung sozialer Maßnahmen in der Landwirtschaft (Drittes Agrarsoziales Ergänzungsgesetz — 3. ASEG) v. 20. Dezember 1985. — BGBl I S. 2475-2482.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.8.1987, Nr. 192, S. 11 (Stoltenberg korrigiert Ifo-Institut).

Gesetz zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Sozialversicherungs-Beitragsentlastungsgesetz — SVBEG) v. 21. Juli 1986. — BGBl I S. 1070 f.

Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. — Bundesratsdrucksache 284/81. Bonn 1981.

- Hagedorn, K.: Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kritik und Alternativmodelle zur Alterssicherung in der Landwirtschaft. – Beiträge zur Sozialpolitik und zum Sozialrecht, Bd. 1. Berlin 1982.
- Hagedorn, K.: Anmerkungen zum Entwurf eines Dritten Agrarsozialen Ergänzungsgesetzes. – Agrarwirtschaft 33 (1984), H. 11, S. 348-350.
- Hagedorn, K.: Zum revidierten Entwurf eines Dritten Agrarsozialen Ergänzungsgesetzes. – Agrarwirtschaft 34 (1985), H. 7, S. 213 f.
- Hagedorn, K.: Bevölkerungsentwicklung, Strukturwandel und landwirtschaftliche Alterssicherung. – Berichte über Landwirtschaft 65 (1987), H. 1, S. 46-76.
- Hagedorn, K. und Klare, K.: Neue Landabgaberente. Ein Beispiel für eine zukunftsorientierte Agrarstrukturpolitik. – Angewandte Wissenschaft, H. 329. Münster-Hiltrup 1986.
- Haushaltsbegleitgesetz 1984 – Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe. – Bundesrats-Drucksache 302/83. Bonn 1983.
- Meinhold, H.: Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci. – Tübingen 1976.
- Plankl, R. und Neander, E.: Zur Schätzung der Einkommen in landwirtschaftlichen Betrieben. – Landbauforschung Völkenrode 33 (1983), H. 3, S. 125-137.
- Schreiber, W.: Zum System sozialer Sicherung. – Köln 1971.
- Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, o. Jg. (1987), H. 3-4, S. 115-117 (Situation nicht verbessert; neue Wege sind zu gehen).
- Tenwinkel, E.: Agrarsozialpolitik – Bestandsaufnahme und Entwicklung. – In: Flächenstillegung und Extensivierung – Beiträge zur Marktentlastung. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, H. 99. – Hannover 1987, S. 5-17.
- Transfer-Enquête-Kommission: Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht der Kommission. – Bonn 1979.
- Transfer-Enquête-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1981.
- Weidner, J.: Zur Weiterentwicklung der Alterssicherung für Landwirte. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, o. Jg. (1979), H. 3, S. 239-253.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Agrarsozialpolitik – Situation und Reformvorschläge. – Landwirtschaft – Angewandte Wissenschaft, H. 223. Münster-Hiltrup 1979.
- Verfasser: Hagedorn, Konrad, Wiss. Rat, Dr. sc. agr., Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Institutsleiter: Professor Dr. sc. agr. Eckhart Neander.