

Verfassungsbeschwerde zum Hofabgabenerfordernis in der Alterssicherung der Landwirte (1 BvR 97/14). Stellungnahme für den ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts.

Dr. Peter Mehl

Braunschweig, 30. Januar 2017

Dr. Peter Mehl
Dir. und Prof., stellvertretender Leiter
Thünen-Institut für Ländliche Räume

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel.: 0531/596-5243
Fax: 0531/596-5599
E-Mail: peter.mehl@thuenen.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	II
Kernaussagen der Stellungnahme	1
Ausführliche Stellungnahme	3
I Zum anhängigen Fall	3
II Zu den im Anschreiben gestellten spezifischen Fragen	4
Zu Frage 1: Entwicklung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland	4
Zu Fragen 2 und 3: Anzahl der Versicherten und Versicherungsbefreiten in der AdL	5
Zu Frage 4: Verteilung der Abgabearten nach § 21, ALG	7
Zu Frage 5: Entwicklung der Hofnachfolge	10
III Zu den Wirkungen der seit 2016 geltenden Hofabgaberegulung in der Alterssicherung der Landwirte	12
1 Erweiterung der Abgabeoptionen unter Ehegatten	12
1.1 Ehegattenabgabe zukünftig unbefristet gültig	13
1.2 Folgen der Neuregelung der Ehegattenabgabe	14
2 Bewertung der Neuregelung der Abgabe unter Ehegatten	17
3 Weitgehende Eigenständigkeit der „Bäuerinnenrente“	18
4 Problempersistenz trotz weitreichender Veränderungen	19
Literatur	21

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, landwirtschaftlich genutzte Fläche und durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland 1980-2016	4
Tabelle 2:	In der Alterssicherung der Landwirte versicherte sowie von der Versicherung befreite und versicherungsfreie landwirtschaftliche Unternehmer nach § 1, Abs. 2 ALG und Ehegatten nach § 1, Abs. 3 ALG 1995-2016	6
Tabelle 3:	Genutzte Abgabeoptionen bei Eigentumsflächen des Rentenzugangs 2011 in der Alterssicherung der Landwirte (Anzahl der Betriebe und Umfang der mobilisierten Fläche in %)	8
Tabelle 4:	Anteil sicherer Hofnachfolger von Betriebsinhabern in Einzelbetrieben im Haupterwerb ab 55 Jahren (LZ 2010)	11

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Auswirkungen der Neugestaltung der Ehegattenabgabe	15
--------------	--	----

Kernaussagen der Stellungnahme

Die folgende Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde (1 BvR 97/14), bei der es um das Hofabgabepflicht in der Alterssicherung der Landwirte geht, besteht aus drei Teilen.

In **Teil I** wird in Bezug auf die o. g. Verfassungsbeschwerde ausgeführt, dass sich das anhängige Verfahren auf den Gesetzesstand von 2007 bezieht. Seitdem ist die einschlägige Regelung mehrfach vom Gesetzgeber modifiziert worden. Mit der bislang letzten Novellierung der Regelung von 2015 sind die Gründe, die zur Ablehnung des Rentenanspruchs der Beschwerdeführerin von 2009 geführt haben, entfallen. Ein erneuter Antrag der Beschwerdeführerin auf Regelaltersrente bei der landwirtschaftlichen Alterskasse müsste daher erfolgreich beschieden werden. Im jetzigen Verfahren dürfe es damit in erster Linie darum gehen, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf Nachzahlung entgangener Altersrente seit 2009 hat. Auch Aufgrund einer Reihe weiterer anhängiger Verfahren zur Hofabgaberegulation in der Alterssicherung der Landwirte, bei denen die Ablehnungsgründe durch zwischenzeitliche Gesetzesnovellierungen nicht entfallen sind, erscheint es zweckmäßig, auf die im Anschreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 18.10.2016 gestellten spezifischen Fragen einzugehen (Teil II) sowie die Wirkungen der seit 2016 geltenden Regelung zu umreißen (Teil III).

Teil II beantwortet und kommentiert die im Anschreiben gestellten spezifischen Fragen. Im Einzelnen geht es dabei um die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland seit 1980 in Bezug auf Anzahl und durchschnittliche Betriebsgröße, um die Entwicklung der Anzahl der Versicherten und von der Versicherung Befreiten in der Alterssicherung der Landwirte, um die Nutzung der verschiedenen Möglichkeiten, die § 21 des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) bietet, ein Unternehmen abzugeben sowie um die Hofnachfolgesituation in der Landwirtschaft.

Teil III der Stellungnahme zeigt, dass die seit 2016 geltende Neuregelung des Hofabgabepflichts sehr vielen Betroffenen zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, das Abgabepflicht zu erfüllen, ohne dass sich an der tatsächlichen Bewirtschaftung des Betriebes etwas ändern muss. Für 64 % der Betriebe wird das Hofabgabepflicht seit Inkrafttreten der Regelung zum Jahresanfang 2016 sehr einfach erfüllbar und damit faktisch abgeschafft, nachdem dieses zuvor noch für 61 % der Betriebe relevant war. Insgesamt ist die Hofabgaberegulation durch die Neuregelung 2016 erheblich entschärft, ja geradezu ausgehöhlt worden.

Wenn die Hofabgaberegulation für 64 % der Betriebe faktisch abgeschafft und für weitere 15 % der Betriebe erheblich entschärft wird, wird man sich daher kaum noch auf die agrarstrukturellen Wirkungen des Hofabgabepflichts berufen können, um dessen Beibehaltung für die verbleibenden 21 % der Betriebe zu rechtfertigen. Für diese 21 % weiterhin voll oder 15 % teilweise vom Hofabgabepflicht Betroffenen wirkt die Neuregelung als Anreiz, sich von der Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte befreien zu lassen, was die Solidargemeinschaft und damit das Alterssicherungssystem der Landwirte zusätzlich schwächt.

Ausführliche Stellungnahme

I Zum anhängigen Fall

Das anhängige Verfahren bezieht sich auf den Gesetzesstand von 2007. Seitdem ist die einschlägige Regelung mehrfach erheblich modifiziert worden: Zunächst im Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2007, dann im LSV-Neuordnungsgesetz vom 12. April 2012 und schließlich zuletzt im Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften vom 30. Dezember 2015.

Mit der Novellierung der Regelung von 2015 sind die Gründe, die zur Ablehnung des Rentenanspruchs der Beschwerdeführerin von 2009 geführt haben, entfallen. Vor der Neureglung war der Rentenbezug des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers auch von dessen Unternehmensabgabe abhängig. Mit der Streichung der Abgabebefristung (Satz 4 des § 21, Abs. 9 alt) wird die Rente an den Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers (zumeist die Bäuerin) bei voller Erwerbsunfähigkeit und Alter auch dann lebenslänglich weitergezahlt, wenn der landwirtschaftliche Unternehmer nach § 1, Abs. 2, Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) das Unternehmen trotz Erreichens der Regelaltersgrenze weiter bewirtschaftet. Auch Bäuerinnen, die wie im anhängigen Fall jünger sind als ihr Gatte und die bisher bei Erreichen der Regelaltersgrenze keinen Rentenanspruch hatten, wenn der Betrieb nicht abgegeben war, haben seitdem Anspruch auf Altersrente. Seit der Novellierung von 2015 gilt bezogen auf die Altersrente oder im Fall einer vollen Erwerbsminderung uneingeschränkt: Vom Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers, zumeist die Bäuerin, kann eine Abgabe des Unternehmens nicht verlangt werden, da er/sie nur eine fiktive Unternehmerstellung hat (§ 1, Abs. 3 ALG „der Ehegatte eine Landwirts ... gilt als Landwirt“). Hier wird deshalb zukünftig die Abgabe unbefristet als erfüllt angenommen, wenn die Bäuerin voll erwerbsgemindert ist oder das Rentenalter erreicht hat. Ein erneuter Antrag der Beschwerdeführerin auf Regelaltersrente bei der landwirtschaftlichen Alterskasse müsste daher erfolgreich beschieden werden. Im jetzigen Verfahren dürfe es damit in erster Linie darum gehen, ob die Beschwerdeführerin Anspruch auf Nachzahlung entgangener Altersrente seit 2009 hat.

Aufgrund einer ganzen Reihe weiterer Verfahren erscheint es gleichwohl zweckmäßig, auf die im Anschreiben des Bundesverfassungsgerichts vom 18.10.2016 gestellten spezifischen Fragen zu antworten (Abschnitt II) sowie die Wirkungen der seit 2016 geltenden Regelung im Hinblick auf die agrarstrukturelle Wirkungen des Hofabgabepflichtens und deren Rückwirkungen auf die soziale Absicherungsfunktion der Alterssicherung der Landwirte (AdL) zu umreißen (Abschnitt III).

II Zu den im Anschreiben gestellten spezifischen Fragen

Zu Frage 1: Entwicklung landwirtschaftlicher Unternehmen in Deutschland

1. Wie hat sich die durchschnittliche Größe der landwirtschaftlichen Unternehmen seit dem Jahr 1980 entwickelt?

Tabelle 1: Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe, landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) und durchschnittliche Betriebsgröße in Deutschland 1980-2016

Jahr	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland	Deutschland
	(bis 1990)	(ab 1991)	(bis 1990)	(ab 1991)	(bis 1990)	(ab 1991)
	Anzahl der Betriebe		Nutzfläche (1.000 ha LF)*		Durchschnittliche Betriebsgröße	
1980	836.452		12.192,4		14,6	
1981	820.820		12.111,9		14,8	
1982	805.188		12.045,6		15,0	
1983	789.555		11.984,0		15,2	
1984	773.923		11.952,3		15,4	
1985	758.291		11.951,5		15,8	
1986	737.269		11.909,6		16,2	
1987	716.246		11.855,0		16,6	
1988	695.224		11.806,3		17,0	
1989	674.201		11.798,9		17,5	
1990	653.179		11.791,5		18,1	
1991		653.819		17.046,9		26,1
1992		639.230		17.096,9		26,7
1993		624.641		17.146,9		27,5
1994		606.193		17.196,9		28,4
1995		587.744		17.246,9		29,3
1996		558.798		17.231,1		30,8
1997		529.852		17.215,2		32,5
1998		500.906		17.270,1		34,5
1999		471.960		17.151,6		36,3
2000		460.448		17.123,7		37,2
2001		448.936		17.095,8		38,1
2002		434.817		17.051,9		39,2
2003		420.697		17.008,0		40,4
2004		408.639		17.016,0		41,6
2005		396.581		17.024,0		42,9
2006		385.548		16.989,2		44,1
2007		374.514		16.954,3		45,3
2008		349.387		16.871,7		48,3
2009		324.261		16.789,1		51,8
2010		299.134		16.704,0		55,8
2011		293.667		16.721,3		56,9
2012		288.200		16.667,3		57,8
2013		285.000		16.699,6		58,6
2014		286.800		16.724,8		58,3
2015		280.800		16.730,7		59,6
2016		276.100		16.723,1		60,6

* teilweise interpoliert

Zu Fragen 2 und 3: Anzahl der Versicherten und Versicherungsbefreiten in der AdL

2. Wie stellt sich das Verhältnis von nach dem Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) versicherungspflichtigen Personen zu sog. Nebenerwerbslandwirten (Landwirte, die gemäß § 3 ALG auf Antrag von der Versicherungspflicht befreit werden können) seit dem Jahr 1980 dar? Teilen Sie bitte insofern auch die Entwicklung der Anzahl der versicherungspflichtigen Landwirte und der Nebenerwerbslandwirte mit.

3. *Wie hat sich die Zahl derjenigen Ehegatten, die gemäß § 1 Abs. 3 ALG als Landwirt gelten, seit dem Jahr 1980 verändert?*

Anmerkungen

Das Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG) ist zum 01.01.1995 in Kraft getreten. Dabei wurden der versicherte Personenkreis (Versicherungspflicht für Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers) und die Befreiungsregelungen grundlegend verändert; daher sind Zahlen 1980-1994, die sich auf eine völlig andere Rechtsgrundlage (1957-1994: Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte – GAL) beziehen, mit der Entwicklung ab 1995 nicht sinnvoll zu vergleichen.

In Bezug auf die versicherten und von der Versicherungspflicht befreiten Landwirte ist anzumerken, dass es sich bei versicherungsbefreiten Landwirten keineswegs um Nebenerwerbslandwirte handeln muss, weil für eine Befreiung schon ein dauerhaftes Einkommen von 400 Euro im Monat ausreichend ist. Haupterwerbsbetriebe sind laut Agrarstatistik Betriebe mit 1,5 und mehr Arbeitskräften (AK-Einheiten) je Betrieb oder 0,75 bis 1,5 Arbeitskräfte je Betrieb und einem Anteil des betrieblichen Einkommens am Gesamteinkommen von mindestens 50 %, Nebenerwerbsbetriebe sind alle anderen Betriebe. Es ist mithin auch für sehr viele landwirtschaftliche Unternehmer, die ihren Betrieb im Haupterwerb erwirtschaften, möglich, sich von der Versicherung in der AdL befreien zu lassen. 2013 wurde die Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung auf 450 Euro im Monat erhöht. Seitdem ist es sogar möglich, lediglich einen Minijob zu haben und sich dadurch von der AdL befreien zu lassen. Wie Minijobber mit einem Einkommen unter 450 Euro monatlich unterliegen auch Landwirte, die sich aufgrund von Einkünften aus selbstständiger gewerblicher Tätigkeit von der AdL befreien lassen, keiner anderen Versicherungspflicht für das Alter und das Risiko der Erwerbsminderung. Der Trend, sich von der AdL befreien zu lassen, führt zusammen mit dem anhaltenden agrarstrukturellen und demografischen Wandel dazu, dass das Verhältnis zwischen aktiven, beitragszahlenden Landwirten und AdL-Rentnern stetig ungünstiger wird. Die bereits gegenwärtig sehr ungünstige Relation in der AdL (im 3. Quartal 2016 kommen auf 100 aktive Beitragszahler 347 Rentnenempfänger) wird dadurch verstärkt.

Zu den erfragten Zahlenangaben vgl. **Tabelle 2**.

Tabelle 2: In der Alterssicherung der Landwirte versicherte sowie von der Versicherung befreite und versicherungsfreie landwirtschaftliche Unternehmer nach § 1, Abs. 2 ALG und Ehegatten nach § 1, Abs. 3 ALG 1995-2016

Jahr	versicherte Unternehmer	Versicherungsfreie und -befreite Unternehmer	Versicherte Unternehmer in % aller Unternehmer	versicherungsfreie und -befreite Unternehmer in % aller Unternehmer	versicherte Ehegatten	Versicherungsfreie und -befreite Ehegatten	versicherte Ehegatten in % aller Ehegatten	versicherungsfreie und -befreite Ehegatten in % aller Ehegatten	versicherte Landwirte und Ehegatten zusammen	Versicherungsfreie und -befreite Landwirte und Ehegatten zusammen	versicherte Landwirte und Ehegatten zusammen in % aller	Versicherungsfreie und -befreite Landwirte und Ehegatten zusammen in % aller
1995	303.302	119.897	72%	28%	205.056	64.673	76%	24%	508.358	184.570	73%	27%
1996	281.964	135.636	68%	32%	173.196	116.673	60%	40%	455.160	252.309	64%	36%
1997	274.093	143.503	66%	34%	162.539	125.166	56%	44%	436.632	268.669	62%	38%
1998	262.221	146.460	64%	36%	152.483	132.990	53%	47%	414.704	279.450	60%	40%
1999	250.829	148.831	63%	37%	143.225	135.849	51%	49%	394.054	284.680	58%	42%
2000	236.010	152.894	61%	39%	131.165	137.398	49%	51%	367.175	290.292	56%	44%
2001	223.752	153.050	59%	41%	117.804	140.170	46%	54%	341.556	293.220	54%	46%
2002	216.009	152.272	59%	41%	111.227	141.144	44%	56%	327.236	293.416	53%	47%
2003	207.188	151.589	58%	42%	104.574	139.788	43%	57%	311.762	291.377	52%	48%
2004	199.275	149.938	57%	43%	99.351	136.026	42%	58%	298.626	285.964	51%	49%
2005	192.573	148.457	56%	44%	95.072	133.370	42%	58%	287.645	281.827	51%	49%
2006	186.790	146.909	56%	44%	91.431	131.795	41%	59%	278.221	278.704	50%	50%
2007	181.588	142.781	56%	44%	87.349	127.939	41%	59%	268.937	270.720	50%	50%
2008	176.824	136.367	56%	44%	83.538	121.363	41%	59%	260.362	257.730	50%	50%
2009	172.980	126.784	58%	42%	80.272	115.273	41%	59%	253.252	242.057	51%	49%
2010	169.308	123.501	58%	42%	76.946	114.520	40%	60%	246.254	238.021	51%	49%
2011	162.762	119.858	58%	42%	72.458	110.725	40%	60%	235.220	230.583	50%	50%
2012	160.551	119.820	57%	43%	70.193	110.479	39%	61%	230.744	230.299	50%	50%
2013	156.468	120.442	57%	43%	66.027	110.329	37%	63%	222.495	230.771	49%	51%
2014	151.959	114.660	57%	43%	62.016	106.833	37%	63%	213.975	230.771	48%	52%
2015	145.673	117.777	55%	45%	55.512	107.856	34%	66%	201.185	221.493	48%	52%
2016 (3. Quartal)	144.388	118.694	55%	45%	54.152	107.912	33%	67%	198.540	225.633	47%	53%

Quelle: Statistiken der Landwirtschaftlichen Alterskassen, verschiedene Jahrgänge.

Die wichtigsten Ergebnisse

- Die Zahl der versicherungspflichtigen landwirtschaftlichen Unternehmer hat sich analog zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe (vgl. Tabelle 1) durch den agrarstrukturellen Wandel erheblich verringert. Hinzu kam der Rückgang der Versicherten durch einen zunehmenden Anteil von Landwirten und Ehegatten, die sich von der AdL-Versicherungspflicht befreien ließen.
- Bei den landwirtschaftlichen Unternehmern nach § 1, Abs. 2 ALG hat sich die Zahl der in der AdL versicherten Unternehmer von 303.302 (1995) auf 144.388 (3. Quartal 2016) reduziert. 1995 waren 72 % aller landwirtschaftlichen Unternehmer mit Mindestgröße in der AdL versichert, 2016 waren es noch 55 %.
- Bei den Ehegatten nach § 1, Abs. 3 ALG hat sich die Zahl der in der AdL Versicherten von 205.056 (1995) auf 54.152 (3. Quartal 2016) reduziert. 1995 waren 76 % aller Ehegatten von landwirtschaftlichen Unternehmern in der AdL versichert, 2016 waren es noch 33 %.
- Zusammengenommen hat sich die Zahl der in der AdL versicherten landwirtschaftlichen Unternehmer und Ehegatten von 508.358 (1995) auf 198.540 (3. Quartal 2016), der Anteil der Versicherten gegenüber nicht-versicherten Landwirten und Ehegatten von 73 % auf 47 % reduziert.

Zu Frage 4: Verteilung der Abgabearten nach § 21, ALG

4. Inwiefern wird seit dem Jahr 1980 dem Erfordernis der Hofabgabe (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 ALG) durch
- a) die Abgabe des Unternehmens der Landwirtschaft (§ 21 Abs. 1 ALG),
 - b) eine Abgabefiktion (§ 21 Abs. 2 ALG),
 - c) durch die Stilllegung der landwirtschaftlich genutzten Flächen (§ 21 Abs. 4 ALG) oder
 - d) durch deren Aufforstung (§ 21 Abs. 5 ALG) Genüge getan?

Anmerkungen

Wie bereits bei Frage 2 und 3, ist auch bei Frage 4 darauf hinzuweisen, dass die grundlegenden Änderungen des Agrarsozialreformgesetzes eine Betrachtung der Entwicklung vor 1995 nicht sinnvoll erscheinen lassen. Überdies können differenzierte Angaben über das Abgabeverhalten der landwirtschaftlichen Betriebsleiter aus den vorliegenden Statistiken der landwirtschaftlichen Alterskassen (LAKen) nicht gewonnen werden, da entsprechende Daten darüber nicht erhoben werden.

Für die Frage, inwieweit die Hofabgabeverpflichtung die Agrarstruktur in Deutschland positiv beeinflusst (Verjüngung der Betriebsleiterschaft, Förderung der Schaffung wettbewerbsfähiger Betriebsgrößen) ist es jedoch wichtig, wie die Abgabeverpflichtung nach § 11 bzw. § 21 ALG erfüllt wird. Das liegt daran, dass in § 21 ALG eine ganze Reihe von Möglichkeiten genannt sind, wie dem Abgabbeerfordernis entsprochen werden kann.

Im Gutachten des Thünen-Instituts zu den agrarstrukturellen Wirkungen der Hofabgabeklausel (Mehl, 2013) wurde daher das Abgabeverhalten und die Flächenmobilisierung bei Landwirten bei einer Stichprobe von 15 % der Rentenzugänge 2011 ausgewertet. Grundlage hierfür war eine Sonderauswertung der landwirtschaftlichen Alterskassen nach den Vorgaben des Gutachters. Durch die Differenzierung der Rentenzugänge nach Abgabearten konnte analysiert werden, welche der in § 21 ALG angebotenen Möglichkeiten, dem Hofabgabbeerfordernis zu entsprechen genutzt wurden und wie viel Fläche dabei mobilisiert wurde. Eine solche Differenzierung erscheint wegen der unterschiedlich zu bewertenden agrarstrukturellen Wirkungen der Abgabearten wesentlich.

Die wichtigsten Ergebnisse

In **Tabelle 3** finden sich die zentralen Ergebnisse des Thünen-Gutachtens (vgl. ausführlich Mehl, 2013, S. 35-45).

Tabelle 3: Genutzte Abgabeoptionen bei Eigentumsflächen des Rentenzugangs 2011 in der Alterssicherung der Landwirte (Anzahl der Betriebe und Umfang der mobilisierten Fläche in %)

LAK		Schleswig-Holstein und Hamburg	Niedersachsen-Bremen	Nordrhein-Westfalen	Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland	Franken und Oberbayern	Niederbayern Oberpfalz und Schwabenberg	Baden-Württemberg	AK für Gartenbau	Mittel- und Ostdeutschland	Insgesamt
Anzahl Abgaben		59	219	138	143	204	159	127	79	38	1.166
Anzahl der Abgabearten in %											
Verpachtung an Dritte	%	27	41	33	31	32	26	37	4	13	31
Verpachtung innerhalb der Familie (nicht an Ehegatte)	%	29	24	31	29	23	20	27	18	13	24
Eigentumsübertragung innerhalb der Familie	%	25	19	18	13	34	43	19	29	26	25
Betrieb hatte keine Eigentumsflächen	%	2	4	9	6	2	3	8	11	24	6
Eigentumsübertragung an Familienfremde	%	7	8	3	6	1	4	2	13	8	5
Abgabe nach § 21, 8	%	3	0	3	6	1	0	1	4	11	2
Verpachtung oder Nutzungsüberlassung an Ehegatten	%	3	4	2	8	4	4	6	3	5	4
Sonstiges (21,6; Erstaufforstung, Stilllegung)	%	0	1	1	1	1	1	1	19	0	2
Mischabgaben	%	3	0	0	1	1	0	1	0	0	1
Umfang Eigentumsfläche	ha	2.528	6.510	2.485	2.534	4.839	3.423	2.195	171	1.304	25.987
ha Eigentumsfläche in %											
Eigentumsübertragung innerhalb der Familie	%	39	32	29	17	45	56	34	44	49	38
Verpachtung innerhalb der Familie (nicht an Ehegatte)	%	22	23	35	34	18	24	29	17	12	24
Verpachtung an Dritte	%	19	30	28	22	28	16	28	3	3	24
Eigentumsübertragung an Familienfremde	%	12	7	4	6	0	2	1	12	35	6
Verpachtung oder Nutzungsüberlassung an Ehegatten	%	2	7	1	12	5	2	7	8	1	5
Abgabe nach § 21, 8	%	6	0	2	9	2	0	0	7	0	2
Sonstiges (21,6; Erstaufforstung, Stilllegung)	%	0	2	0	0	0	0	0	9	0	1
Mischabgaben	%	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0

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

Insgesamt konnten 1.166 Rentenzugänge des Jahres 2011 auf ihr Abgabeverhalten hin untersucht werden, wobei 25.987 ha LF Eigentumsflächen mobilisiert wurden. Unter der Annahme, die in der Stichprobe erfassten Fälle seien repräsentativ für die Gesamtheit der AdL-Rentenzugänge im

Jahr 2011, wäre mit dem Rentenzugang 2011 eine Eigentumsfläche von insgesamt 172.106 ha LF oder 2,6 % der in der Bundesrepublik Deutschland landwirtschaftlich genutzten Eigentumsfläche mobilisiert worden. Ausgehend von den in der Stichprobe erfassten Pachtflächen wären hochgerechnet 113.598 ha LF oder 1,1 % der gepachteten LF mobilisiert worden. Aufgrund der Rückgabe von Pachtflächen bereits im Vorfeld der Rentenanspruchsstellung dürften die durch das Hofabgabebearfordernis mobilisierten Flächen in der Stichprobe aber nur teilweise erfasst worden sein.

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

Auf die **eigentumsrechtliche Übergabe in der Familie** entfallen im Bundesdurchschnitt 25 % aller Abgaben (38 % der Fläche). Hierbei bewegen sich die Anteile zwischen lediglich 13 % in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (HRS) (17 % der Fläche) und 43 % der Fälle in Niederbayern/ Oberpfalz und Schwaben (NOS) (56 % der Fläche). Auch beim anderen bayerischen Träger Franken und Oberbayern (FOB) ist der Anteil mit 34 % (45 % der Flächen) überdurchschnittlich hoch. Eine Erklärung könnte möglicherweise der große Unterschied sicherer Hofnachfolger in Bayern auf der einen und Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland auf der anderen Seite liefern (vgl. unten Tabelle 4). Der Freistaat Bayern hat laut LZ 2010 den höchsten Anteil sicherer Hofnachfolger, der sich deutlich vom vergleichsweise geringen Anteil in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland abhebt. Allerdings erklärt die Anzahl sicherer Hofnachfolger nicht den durchaus vergleichbaren Anteil dieser Abgabeart in Niedersachsen-Bremen (NB) (19 % der Betriebe, 32 % der LF), Nordrhein-Westfalen (NRW) (18 % der Betriebe, 29 % der LF) und Baden-Württemberg (BW) (19 % der Betriebe, 34 % der LF). Bezogen auf Haupterwerbsbetriebe liegt der Anteil sicherer Hofnachfolger in Niedersachsen (38,3 %) und Nordrhein-Westfalen (37,0 %) deutlich über dem in Baden-Württemberg (29,7 %) (vgl. unten Tabelle 4).

Erhebliche Unterschiede zwischen den LAKen liegen auch bei den **Anteilen der Verpachtung an Dritte** vor. Im Schnitt sind es 31 % aller Abgaben (24 % der Flächen), wobei NB mit 41 % (30 % der Flächen) aller Abgaben an der Spitze der LAKen, NOS mit 26 % (16 % der Flächen) aller Abgaben am Ende liegt. Dies erscheint deshalb bemerkenswert, als gerade in Niederbayern/Oberpfalz und Schwaben eine Vergrößerung der durchschnittlichen Betriebsgrößen der bestehenden Betriebe durch Flächenkauf oder Zupachtung von Dritten agrarstrukturell dringlicher erscheinen würde als in Niedersachsen. Nimmt man die **Eigentumsübertragung an Familienfremde** hinzu, so fällt auf, dass die nord- und westdeutschen LAKen Schleswig-Holstein, Niedersachsen-Bremen und Nordrhein-Westfalen beim AdL-Rentenzugang 2011 mit 31 %, 37 % und 32 % der LF anteilig mehr

Möglichkeiten für aufstockungswillige Betriebe geschaffen haben als die süddeutschen LAKen HRS (28 %), FOB (28 %), NOS (18 %) und BW (29 %).

Zu Frage 5: Entwicklung der Hofnachfolge

5. a) *Wie hat sich seit dem Jahr 1980 das Verhältnis von den landwirtschaftlichen Betrieben abgebenden landwirtschaftlichen Unternehmern zu Personen, die beabsichtigen, einen landwirtschaftlichen Betrieb zu übernehmen, entwickelt?*
- b) *War insbesondere seit dem Jahr 1980 eine ausreichende Anzahl abgabewilliger landwirtschaftlicher Unternehmer vorhanden, um den Bedarf übernahmewilliger Personen zu befriedigen?*
- c) *Bestand seit dem Jahr 1980 womöglich sogar ein Überangebot an abzugebenden landwirtschaftlichen Unternehmen?*

Anmerkungen

Über Personen, die seit dem Jahr 1980 einen Betrieb übernehmen wollen, liegen keine statistischen Daten und auch keine anderen Informationen vor. Die Fragen b) und c) sind auch deshalb schwer zu beantworten, weil sie normative Aspekte beinhalten (was ist „ausreichend“?; wann besteht ein „Überangebot“?).

Die wichtigsten Ergebnisse

Die besten Aussagen zur Nachfolgesituation in landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland bieten die Ergebnisse der Landwirtschaftszählung (LZ) 2010, bei der die Frage nach der Hofnachfolge mit erhoben wurde. Nachfolgende **Tabelle 4** zeigt die Nachfolgesituation in Haupterwerbsbetrieben in Deutschland, deren Inhaber 55 Jahre und älter sind, zu einem Zeitpunkt also, bei dem die Frage, ob ein Hofnachfolge aus der Familie bereit steht, in den meisten Fällen geklärt sein dürfte. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass in allen Bundesländern mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Betriebsinhaber ab dem 55. Lebensjahr, die Einzelbetriebe im Haupterwerb bewirtschaften, angeben, keinen sicheren Hofnachfolger zu haben. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern groß. Der höchste Anteil von Betriebsinhabern ab 55 Jahren mit sicheren Nachfolgern weist Bayern mit 47,2 % auf, die geringsten Anteile sicherer Hofnachfolgen liegt mit 23,7 % im Saarland und mit 26,4 % in Rheinland-Pfalz.

Tabelle 4: Anteil sicherer Hofnachfolger von Betriebsinhabern in Einzelbetrieben im Haupterwerb ab 55 Jahren (LZ 2010)

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Zahlen aus LZ 2010.

III Zu den Wirkungen der seit 2016 geltenden Hofabgaberegulung in der Alterssicherung der Landwirte¹

Wie bereits oben erwähnt, ist die 2016 in Kraft getretene Neuregelung der nunmehr dritte Anlauf innerhalb kurzer Zeit, das Hofabgabepflicht in der Alterssicherung der Landwirte (AdL) zu reformieren, zunächst im Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 19. Dezember 2007, danach im LSV-Neuordnungsgesetz vom 12. April 2012 und zuletzt im Gesetz zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften vom 30.12.2015. Der Gesetzgeber zeigt damit, dass der von ihm wahrgenommene Reformbedarf offenbar gleich mehrfach nicht hinreichend gedeckt werden konnte.

Durch die jüngste Gesetzesänderung im Jahr 2015 (Inkrafttreten 2016) wurde

- der bei der Hofabgabe rentenunschädlichen zulässigen Rückbehalt bis unterhalb der zur Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte führenden Mindestgröße angepasst, ohne dass die Zuordnung als Altenteiler in die Landwirtschaftliche Krankenversicherung verloren geht;
- bei verspäteter Inanspruchnahme der Altersrente Rentenzuschläge in Analogie zur Regelung in der gesetzlichen Rentenversicherung eingeführt;
- die Abgabemöglichkeiten an den Ehegatten und in ein Gemeinschaftsunternehmen erweitert.

Mit der stark erweiterten Ehegattenabgabe wurde die Hofabgabevoraussetzung am stärksten und nachhaltigsten verändert. Gleichzeitig wurde auch die Eigenständigkeit der Alterssicherung des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers, in den meisten Fällen die Bäuerin, verbessert. Daher beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die veränderte Ehegattenabgabe.

1 Erweiterung der Abgabeoptionen unter Ehegatten

Diese Neuregelung ist die mit Abstand folgenreichste Umgestaltung der Hofabgabeklausel, weil sie allen verheirateten Landwirten und damit zwei Drittel der aktiv in der AdL versicherten Unternehmer eine zusätzliche Option eröffnet, die Weiterbewirtschaftung des Betriebs mit dem Bezug einer Rente aus der AdL zu vereinbaren. Der Schlüssel hierfür liegt in der Streichung einer Regelung, die bislang eine Ehegattenabgabe für viele unattraktiv werden ließ.

¹ Gekürzte und überarbeitete Fassung von Mehl (2015)

1.1 Ehegattenabgabe zukünftig unbefristet gültig

Ursprünglich war eine Abgabe an den Ehegatten nach dem Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte von 1957 nicht zulässig. Die Ehegattenabgabe wurde grundsätzlich ausgeschlossen, weil damit „Tür und Tor geöffnet würde“ (Rieger und Roth 1987, S. 72), die Hofabgabeklausel zu umgehen. Mit dem Agrarsozialreformgesetz 1995 wurde diese Vorgabe im Grundsatz beibehalten. Im Gefolge der Einführung der eigenständigen Sicherung des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers schienen jedoch Ausnahmebestimmungen notwendig, damit die Bäuerin ihre neu erworbenen Anwartschaften auch realisieren konnte (Zindel 2005, S. 11). So wurde im Interesse eines nahtlosen Übergangs in die Rente die Möglichkeit einer Abgabe vom landwirtschaftlichen Unternehmer an den Ehegatten geschaffen, sofern der übernehmende Ehegatte das 62. Lebensjahr vollendet hatte oder der abgebende Landwirt voll erwerbsgemindert ist. Mit dem Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze von 2007 wurde diese Abgabemöglichkeit dann dahingehend erweitert, dass nunmehr der übernehmende Ehegatte das 55. Lebensjahr erreicht haben musste. Mit dem LSV-Neuordnungsgesetz 2012 wurde diese Altersvorgabe dann ganz gestrichen. Abgeschafft wurde auch die Vorgabe der 60monatigen Vorversicherungszeit für Landwirte nach § 1 Abs. 3, mit der ein kurz vor Erreichen des Rentenalters durchgeführter Statuswechsel zwischen materiellem Landwirt nach § 1, Abs. 2 ALG und fiktivem Unternehmer nach § 1, Abs. 3 ALG verhindert werden sollte.

Warum blieb die Ehegattenabgabe trotz dieser mehrfachen Erweiterungen der Möglichkeiten weiterhin relativ unattraktiv? Ursächlich hierfür war eine Regelung, mit der die Gültigkeit der Ehegattenabgabe zeitlich begrenzt wurde. Die Ehegattenabgabe galt nur so lange als erfüllt, bis auch der neu eingesetzte landwirtschaftliche Unternehmer seinerseits das Rentenalter erreichte oder voll erwerbsgemindert war. Durch diese zeitliche Befristung der Abgabefiktion wurde die Ehegattenabgabe nur dann attraktiv, wenn es zwischen den Partnern einen größeren Altersabstand gab. Mit der Neuregelung 2015 wurde diese Befristung der Abgabefiktion für den Ehegatten gestrichen. Infolgedessen erhält der Ehegatte seine AdL-Rente zukünftig auch dann lebenslang, wenn der andere Ehegatte mit dem Status landwirtschaftlicher Unternehmer seinen Betrieb über die Regelaltersgrenze hinweg bewirtschaftet.

Warum die bisherige Begrenzung sehr wirksam war und warum diese Neuregelung erhebliche Verhaltensänderungen nach sich ziehen dürfte, kann ein Beispiel verdeutlichen: Landwirt A erreicht das Rentenalter, gibt an seine drei Jahre jüngere Gattin A' ab und bezieht AdL-Rente. Nach weiteren drei Jahren – dies ist der durchschnittliche Altersabstand bei Landwirtehepaaren – erreicht die Gattin und durch die Abgabe nun neue landwirtschaftliche Unternehmerin A' ihrerseits das Rentenalter. Vorher galt: Wenn sie den Hof dann nicht an Dritte abgibt, dann bekommt sie keine AdL-Rente und – das ist entscheidend – dem ehemaligen Landwirt A wird, aufgrund der oben genannten Befristung der Abgabefiktion, seine bereits drei Jahre laufende Rente wieder gestrichen. Seit 2016 gilt: Durch die Entfristung der Abgabefiktion des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers kann der ehemalige Landwirt A jetzt seine AdL-Rente lebenslang beziehen. Im Unterschied zur bisherigen Regelung gilt das auch, wenn die jüngere Gattin A' den

Betrieb über ihr Rentenalter hinaus weiter bewirtschaftet. Landwirt A würde also den Betrieb an seine Frau A' abgeben und würde eine Rente in Höhe von durchschnittlich etwas mehr als 480 Euro/Monat erhalten (Stand 3. Quartal 2016). Wenn seine Frau A' als neue Unternehmerin drei Jahre später selbst das Rentenalter erreicht, den Hof aber nicht abgibt, entgehen ihr damit monatlich knapp 270 Euro Rente. So hoch ist derzeit im Schnitt die Rente für Ehegatten. Die Alterskasse kann ihrem Mann aber nicht mehr wie bisher die Rente von etwas mehr als 480 Euro entziehen. Außerdem kann Landwirtin A' die Gutschriften für den späteren Renteneintritt in Anspruch nehmen, wenn sie dann tatsächlich den Betrieb abgibt.

Besonders interessant kann die Ehegattenabgabe dann werden, wenn Landwirtin A' von der landwirtschaftlichen Rentenkasse befreit wäre und deshalb keine oder nur geringe Rentenansprüche hat. Dann könnte sie den Betrieb weiter bewirtschaften, ohne dass die sanktionierende Wirkung der Hofabgaberegulierung greift.

1.2 Folgen der Neuregelung der Ehegattenabgabe


Die Auswirkungen der Neugestaltung der Ehegattenabgabe auf die landwirtschaftlichen Betriebe über AdL-Mindestgröße sind in **Abbildung 1** zusammenfassend dargestellt. Dabei wird gezeigt, welche und wie viele Betriebe vor der Novellierung 2015 vom Hofabgabebefreiung betroffen waren und wie viele es seit der Neuregelung sind. Grundlage für die Quantifizierung sind Sonderauswertungen der SVLFG zur Versichertenkonstellation in den Betrieben für 2013, die auf Zahlen aus dem 4. Quartal 2014 angewandt wurden².

Vor der Neuregelung waren 163.000 (61 %) der Betriebe von der Hofabgabeverpflichtung betroffen. Im Einzelnen betraf das 41.000 Betriebe, bei denen Landwirt und Ehegatte versichert waren, 52.000 Betriebe, bei denen lediglich der Landwirt, nicht aber der Ehegatte versichert war, 15.000 Betriebe, bei denen der Ehegatte, nicht aber der Landwirt versichert war, sowie 55.000 alleinstehende und in der AdL versicherte Landwirte. Bislang waren durch die oben beschriebene zeitliche Begrenzung der Abgabefiktion zwischen den Ehegatten alle Betriebe mit verheirateten Landwirten von der Hofabgabeverpflichtung betroffen, auch die, bei denen lediglich einer der Partner AdL-versichert war.

² Die Berechnungen beruhen auf einer Sonderauswertung, die die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forst und Gartenbau A 513 für den Verfasser vorgenommen hat. Dabei wurde die Versichertenkonstellation von verheirateten Betriebsleitern (Verteilung auf: Landwirt versichert, Ehepartner versichert; Landwirt versichert, Ehegatte befreit; Landwirt befreit, Ehegatte versichert; Landwirt befreit, Ehegatte befreit) erhoben. Da in 19,3 % der Fälle der Sonderauswertung A 513 eine exakte Zuordnung nicht möglich war, können die ermittelten Zahlen lediglich die Größenordnung der Fallzahlen wieder geben und sind daher auf 10.000 gerundet. Bezüglich der alleinstehenden Landwirte wurde der allgemeine Anteil von Versicherungsfreiheit bzw. Versicherungsbefreiung (43,1 %) bei landwirtschaftlichen Unternehmern unterstellt.

Abbildung 1: Auswirkungen der Neugestaltung der Ehegattenabgabe

Konstellation	Bisher galt	Künftig soll gelten
Landwirt AdL - versichert Ehegatte AdL - versichert 41.000 Betriebe	Abgabe an Ehegatten gilt nur so lange, bis dieser Rentenalter erreicht. Bei Nichtabgabe keine AdL-Rente für beide.	Abgabe an Ehegatten ermöglicht Weiterbewirtschaftung und Bezug einer AdL-Rente.
Landwirt AdL - versichert Ehegatte AdL - befreit 52.000 Betriebe	Abgabe an Ehegatten gilt nur so lange, bis dieser Rentenalter erreicht. Dann Abgabe oder Streichung AdL-Rente.	Abgabe an Ehegatten attraktiv, da AdL-Rente neben Weiterbewirtschaftung bleibt.
Landwirt AdL - befreit Ehegatte AdL - versichert 15.000 Betriebe	Ruheregelung greift, wenn Landwirt Rentenalter erreicht: Fortfall Ehegattenrente.	Ehegattenrente bleibt erhalten.
alleinstehende Landwirte AdL - versichert 55.000 Betriebe	Bislang von HAK betroffen: 163.000 Betriebe (61 %)	Zukünftig von HAK betroffen: voll: 55.000 Betriebe (21 %) Mit einer Rente: 41.000 Betriebe (15 %)
Landwirt AdL - befreit Ehegatte AdL - befreit 60.000 Betriebe		
alleinstehende Landwirte AdL - befreit 43.000 Betriebe	Bislang nicht von HAK betroffen: 103.000 Betriebe (39 %)	Zukünftig nicht von HAK betroffen: 170.000 Betriebe (64 %)

 von Veränderungen betroffen

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Sonderauswertung A 513 (2013) der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forst und Gartenbau und der Quartalsstatistik (4/ 2014) der AdL.

Nicht von der Hofabgabeverpflichtung betroffen waren dagegen vor der Neuregelung ca. 103.000 von 266.000 Betriebe (39 %). Im Einzelnen waren das 60.000 Betriebe mit Betriebsleiterehepaar, in denen beide, Landwirt und Ehegatte, von der AdL befreit oder versicherungsfrei sind sowie 43.000 Betriebe mit alleinstehenden Landwirten, die sich ebenfalls befreien ließen oder versicherungsfrei waren³.

Für die 108.000 Betriebe mit Ehepartnern, bei denen einer oder beide Partner AdL-versichert sind, wird die Ehegattenabgabe durch die Neuregelung deutlich attraktiver:

Besonders vorteilhaft ist die Neuregelung der Hofabgabeverpflichtung für die Betriebsleiterehepaare, **bei denen lediglich einer von beiden Ehegatten in der AdL beitragspflichtig versichert ist und der andere sich befreien ließ:** Hier kann jeweils der versicherte Ehegatte an den befreiten

³ Bezüglich der Interpretation der Betroffenheit der von der AdL befreiten Landwirten und Ehegatten vom Hofabgabebefreiungsergebnis ist ergänzend zu vermerken, dass einige dieser Landwirte und Ehegatten möglicherweise über früher erworbene Rentenanwartschaften aus der AdL verfügen, die aus einer Versicherungszeit vor der Befreiung stammen. Die SVLFG verfügt allerdings nicht über entsprechende Zahlen. Im Eckpunktepapier der Koalitions-Arbeitsgruppen (2015, S. 5) wird angeführt, „dass bei Ehegatten von Landwirten die Entscheidung über ein Verbleiben in der AdL regelmäßig in einem engen zeitlichen Abstand mit der Eheschließung getroffen wird“. Dieser Argumentation folgend wird hier bei der in Abbildung 1 vermerkten „Nicht-Betroffenheit“ vereinfachend unterstellt, dass bei diesem Personenkreis keine nennenswerten AdL-Rentenanwartschaften vorliegen.

Ehegatten abgeben, um Erstgenanntem die AdL-Rente zu sichern; bei dem von der AdL befreiten Ehegatten läuft die Hofabgaberegulation in's Leere, weil keine oder allenfalls geringe Rentenanwartschaften verloren gehen, wenn der Betrieb auch nach Erreichen des Regelrentenalters weiterbewirtschaftet wird. In Folge der Neuregelung hat die Hofabgaberegulation daher bei 67.000 Betrieben (52.000, bei denen der Landwirt, nicht aber der Ehegatte und 15.000 bei denen der Ehegatte, nicht aber der Landwirt, in der AdL versichert sind) keine sanktionierende und damit den Abgabezeitpunkt an Dritte steuernde Wirkung mehr.

Vorteilhaft, wenn auch nicht in gleichem Maße, ist die Neuregelung auch für die 41.000 Betriebsleiterhepaare, bei denen Landwirt und Ehegatte AdL-versichert sind. Denn auch hier eröffnen sich Gestaltungsmöglichkeiten, die dazu führen, dass zumindest eine von zwei AdL-Renten neben der Weiterbewirtschaftung des Betriebes bezogen werden kann. Im Regelfall würde das vermutlich so verlaufen, dass der ältere versicherungspflichtige landwirtschaftliche Unternehmer den Betrieb an den Ehegatten abgibt und seine Rente bezieht. Der jüngere Ehegatte, der nun durch die Abgabe zum landwirtschaftlichen Unternehmer geworden ist, müsste auf seine AdL-Rente verzichten, wenn er/sie sich entschließen würde, den Betrieb nicht abzugeben, sobald er/sie selbst seiner/ihrerseits das Rentenalter erreicht. Im Unterschied zur bisherigen Regelung, bei der beide AdL-Renten bei Nichtabgabe verloren gegangen wären, kann aber zukünftig eine von zwei AdL-Renten weiterbezogen werden. Dabei ist davon auszugehen, dass die Ehepartner eine Fallgestaltung wählen werden, die den Bezug der höheren Rente (durchschnittliche monatliche Regelaltersrente 3. Quartal 2016 bei Landwirten: 480,61 Euro, bei Ehegatten: 268,78 Euro) sicherstellt.

Der Vergleich, wie sich die **Betroffenheit von der Hofabgabeverpflichtung durch die Neuregelung verändert**, kommt also zu folgendem Ergebnis:

- **Vor der Neuregelung waren 163.00 Betriebe (61 %) von der Hofabgabeverpflichtung in der AdL betroffen.** Ihnen entstanden bei Weiterbewirtschaftung des Betriebs im Rentenalter deutliche Nachteile für ihre AdL-Rente, sodass für diese Betriebe von einer gewissen Steuerungswirkung der Regelung auszugehen war. Wie oben ausgeführt, waren bislang 103.00 Betriebe (39 %) über der Mindestgröße infolge von Befreiung oder Versicherungsfreiheit in der AdL von der Hofabgabeverpflichtung nicht oder kaum betroffen.
- **Durch die Neuregelung kommt es zu einer gravierenden Erweiterung dieses Kreises.** Durch die Neuregelung sind **lediglich noch 55.000 Betriebe voll** (alleinstehende, in der AdL versicherte Landwirte) **und 41.000 Betriebe teilweise** (Betriebsleiterpaare, die beide in der AdL versichert sind) von der Hofabgabeverpflichtung betroffen. **Nicht mehr von der Hofabgabeklausel betroffen sind ca. 170.000 Betriebe** (alleinstehender AdL-befreiter Landwirt bzw. beide oder ein Ehegatte versicherungsfrei oder von AdL befreit). **Zuvor waren also 61 % der 266.000 Betriebe von der Hofabgabeklausel betroffen, nach der Regelung werden es lediglich noch 21 % der Betriebe sein, die voll betroffen sind und 15 % der Betriebe, die teilweise, also mit einer, im Regelfall mit der geringeren von zwei AdL-Renten vom Hofabgabebefreiungsergebnis betroffen sind.**

Zusammengenommen werden also künftig lediglich noch 36 % aller Betriebe über AdL-Mindestgröße vom Hofabgabebeerfordernis betroffen sein. Durch diese Reduktion der Betroffenheit auf 36 % der Betriebe (21 % voll; 15 % teilweise) beschränkt sich zukünftig die Steuerungswirkung der Hofabgabeverpflichtung auf das Abgabeverhalten der landwirtschaftlichen Unternehmer und Ehegatten von diesen Betrieben.

2 Bewertung der Neuregelung der Abgabe unter Ehegatten

Seit dieser Neuregelung der Ehegattenabgabe ist es für einen sehr großen Personenkreis möglich geworden, den AdL-Renten-Bezug mit der Weiterbewirtschaftung des landwirtschaftlichen Unternehmens durch das Betriebsleiterehepaar zu vereinbaren.

Ob und inwieweit sich das Abgabeverhalten durch diese Neuregelung tatsächlich verändert, ist genauso schwer zu prognostizieren wie die Auswirkungen einer völligen Abschaffung des Hofabgabebeerfordernisses. Die Thünen-Studie hat diesbezüglich gezeigt, wie vielfältig und individuell unterschiedlich Hofabgabe- und Aufgabebestimmungen motiviert sind und dass die Hofabgaberegulierung in der AdL diesbezüglich nur ein Faktor unter vielen anderen darstellt. Gleichwohl wird die im Eckpunktepapier der Koalitionsparteien geäußerte Einschätzung, „ [b]ei Aufhebung der bisherigen Befristung der Rente ist nicht damit zu rechnen, dass sich das Abgabeverhalten wesentlich verändert“ (Eckpunktepapier 2015, S. 6), nicht geteilt. Der dortige Verweis auf die Thünen-Studie, die gezeigt hat, dass im Jahr 2011 nur 4 % der AdL-rechtlich relevanten Hofabgaben an Ehegatten erfolgt, berücksichtigt nicht, dass dies unter der oben umrissenen, wenig attraktiven Bedingung einer lediglich befristeten Abgabefiktion erfolgte, die nun aufgehoben wurde. Gleichwohl zeigen diese Unsicherheiten, dass es zweckmäßig wäre, eine Evaluierung der Neuregelung im Hinblick darauf, wie sich diese auf die agrarstrukturelle Steuerungs- und die soziale Absicherungsfunktion der AdL ausgewirkt haben, für 2020 verbindlich vorzuschreiben.

Trotz der erheblichen Erweiterung des Personenkreises, die von der Neuregelung des Hofabgabebeerfordernisses profitieren können, ist die Neuregelung letztlich nicht zielgruppen-gerecht ausgestaltet, da der Ehegattenstatus nicht zu den Merkmalen zählt, die die Betriebe, die sich mit der Hofabgabeklausel schwertun, kennzeichnen: Es sind dies Landwirte ohne Nachfolger in der Familie, die kleine Betriebe bzw. Betriebe mit wenig Eigentumsflächen, häufig in Regionen mit unterdurchschnittlichem Pachtpreinsniveau, bewirtschaften. Bei den 21 % der alleinstehenden und AdL-versicherten Betriebsleiter dürfte es sich daher in nicht unerheblichem Ausmaß genau um die Betriebe handeln, denen man mit der Neugestaltung der Hofabgaberegulierung eigentlich in erster Linie entgegenkommen wollte: Kleine Betriebe ohne Nachfolger in der Familie, die sich mit der Hofaufgabe bzw. Weitergabe an Dritte aus den verschiedensten Gründen schwer getan haben und teilweise massiv dagegen protestierten.

Weiterhin wird durch die oben dargestellte Regelung der Trend zum Ausstieg aus der AdL weiter befördert. Landwirtehepaare, die keine gesicherte Betriebsnachfolge aus der Familie haben,

werden durch die Neuregelung noch stärker danach streben, dass allenfalls einer der Partner AdL-versichert ist, um sich die Option der Weiterbewirtschaftung auch im Rentenalter offenzuhalten, ohne befürchten zu müssen, Rentenzahlungen zu gefährden.

Dieser Trend zur Befreiung von der Versicherungspflicht beeinträchtigt aber nicht nur die sozialpolitische Absicherungsfunktion der AdL, sie gefährdet das System insgesamt.

Zur Befreiung von der AdL reicht schon ein dauerhaftes Einkommen von 400 Euro im Monat. Es reicht also beispielsweise eine, möglicherweise auch steuerlich interessante Anstellung des Ehegatten im eigenen Betrieb. 2013 ist die Entgeltgrenze für geringfügige Beschäftigung auf 450 Euro im Monat erhöht worden. Dadurch ist es möglich geworden, lediglich einen Minijob zu haben und sich gleichzeitig von der AdL befreien zu lassen. Auch Landwirte, die sich aufgrund von Einkünften aus selbstständiger gewerblicher Tätigkeit von der AdL befreien lassen, unterliegen bislang keiner anderen Versicherungspflicht für das Alter und das Risiko der Erwerbsminderung. Aber auch für die von der AdL befreiten Landwirte, die einer sozialversicherungspflichtigen regulären abhängigen Erwerbstätigkeit nachgehen und dann entsprechend höhere Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung entrichten, gilt, dass mit Beiträgen auf ein Gehalt knapp über der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro nur sehr geringe Rentenanwartschaften erworben werden.

Zudem führt der Trend, sich von der AdL befreien zu lassen zusammen mit dem anhaltenden agrarstrukturellen und demografischen Wandel dazu, dass das Verhältnis zwischen aktiven, beitragszahlenden Landwirten und AdL-Rentnern stetig ungünstiger wird. Die bereits gegenwärtig sehr ungünstige Relation (im 3. Quartal 2016 kommen auf 100 aktive Beitragszahler 347 Rentempfänger) und eine befreiungsbedingt weiter abnehmende Zahl von Versicherten gehen zu Lasten der Solidargemeinschaft und destabilisieren das System.

3 Weitgehende Eigenständigkeit der „Bäuerinnenrente“

Eine zentrale Rolle, die befristete Wirkung der Ehegattenabgabe aufzuheben, hat die in der Koalition übereinstimmend geäußerte Absicht gespielt, die eigenständigen Rentenrechte von Landwirtsehegatten weiter zu stärken. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle handelt es sich dabei um die Bäuerinnen. Vor der Neuregelung hing die Bäuerinnenrente vom Verhalten des Landwirts ab, sobald dieser die Regelaltersgrenze erreicht hatte oder voll erwerbsgemindert war: Weigerte sich der Landwirt dann, den Betrieb abzugeben, dann wurde entweder eine laufende Bäuerinnenrente nicht länger ausgezahlt (wenn die Bäuerin älter als ihr Landwirtsgatte war) oder es bestand von vorneherein kein Rentenanspruch, wenn die Bäuerin jünger war als ihr Landwirtsgatte. Da die letztgenannte Konstellation der Regelfall ist, zugleich aber seit Einführung der Bäuerinnenrente im Jahr 1995 mittlerweile über 20 Jahre lang eigene Beiträge für die Bäuerinnen entrichtet wurden, stieß diese Regelung bei den Betroffenen und den Landfrauenverbänden auf wachsende Kritik.

Mit der oben beschriebenen Streichung der Abgabebefristung wird jetzt die Rente an den Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers bei voller Erwerbsunfähigkeit und Alter auch dann lebenslänglich weitergezahlt, wenn der Landwirtsgatte das Unternehmen trotz Erreichens der Regelaltersgrenze weiterbewirtschaftet. Auch Bäuerinnen, die jünger sind als ihr Gatte und die bisher bei Erreichen der Regelaltersgrenze keinen Rentenanspruch hatten, wenn der Betrieb nicht abgegeben war, haben zukünftig Anspruch auf ihre Altersrente. Jetzt gilt bezogen auf die Altersrente oder im Fall einer vollen Erwerbsminderung uneingeschränkt: Vom Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers, zumeist die Bäuerin, kann eine Abgabe des Unternehmens nicht verlangt werden, da er/sie nur eine fiktive Unternehmerstellung hat (§ 1, Abs. 3 ALG „der Ehegatte eine Landwirts ... gilt als Landwirt“). Hier wird deshalb jetzt die Abgabe unbefristet als erfüllt angenommen, wenn die Bäuerin voll erwerbsgemindert ist oder das Rentenalter erreicht hat.

Die Neuregelung 2015 war in der Tat ein großer Schritt in Richtung Eigenständigkeit der Absicherung des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers. Von einer völligen Eigenständigkeit der „Bäuerinnensicherung“ kann allerdings immer noch nicht gesprochen werden, da insbesondere eine Rente bei teilweiser Erwerbsminderung weiterhin die Abgabe des Betriebes voraussetzt, worüber letztlich der landwirtschaftliche Unternehmer entscheidet.

4 Problempersistenz trotz weitreichender Veränderungen

Die Neuregelung des Hofabgabepflichtens 2015 bestätigte die Position des Gutachtens aus dem Thünen-Institut von 2013, das gezeigt hat, dass die agrarstrukturelle Zielsetzung der Hofabgabepflichtung teilweise zu Lasten der sozialen Absicherungsfunktion der AdL geht.

Mit der Neuregelung wurden sehr vielen Betroffenen zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, das Abgabepflichtnis zu erfüllen, ohne dass sich an der tatsächlichen Bewirtschaftung des Betriebes etwas ändern muss.

Selbst wenn die Neuregelung dem Grundsatz nach am Hofabgabepflichtnis festhält, bleibt Folgendes zu bedenken:

- Wenn für 64 % der Betriebe die Hofabgabeklausel zukünftig leicht erfüllt werden kann und für weitere 15 % der Betriebe erheblich entschärft wird, wird man sich kaum noch auf agrarstrukturelle Wirkungen des Hofabgabepflichtnisses berufen können, um dessen Beibehaltung zu rechtfertigen.
- Es dürfte für die Verantwortlichen nicht einfach werden, den 21 % der alleinstehenden und in der AdL versicherten Landwirten zu erklären, warum sie weiterhin den Betrieb an Dritte abgeben müssen, um AdL-Rente zu bekommen, während verheiratete Landwirte das Abgabepflichtnis durch die Ehegattenabgabe künftig leicht erfüllen können, ohne dass sich im Betrieb faktisch etwas verändert. Solche Ungleichbehandlungen nach Familienstand sind deshalb

problematisch, weil sie die Probleme der Inhaber kleiner, auslaufender Betriebe mit dem Hofabgabepflicht nicht lösen und neue Anreize dafür schaffen, sich von der AdL befreien zu lassen, was die Solidargemeinschaft weiter schwächt.

In der Summe ist die Hofabgaberegulierung seit 2016 erheblich entschärft, ja geradezu ausgehöhlt worden. Allerdings werden zwei wichtige Ziele weiterhin verfehlt: Die komplizierte Regelung wird kaum vereinfacht – man beachte etwa die vielen Fallgestaltungen in der hilfreichen Erläuterung der Neuregelung durch das Ministerium (BMEL 2015) – und es erscheint angesichts der aufgezeigten Ungleichbehandlungen nach Familienstand unwahrscheinlich, dass das Hofabgabepflicht trotz der weitreichenden Neuregelungen allgemeine Akzeptanz findet.

Literatur

- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft – BMEL (2015): Neugestaltung der Hofabgabeverpflichtung. Auswirkungen auf die Abgabe unter Ehegatten.
http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/Agrarsozialpolitik/_Texte/Hofabgabeverpflichtung.html;jsessionid=B8DF3B122375384469EAEC2B3ACADA71.2_cid385 (zuletzt abgerufen am 5.01.2017)
- Eckpunktepapier (2015): Arbeitsgruppen für Ernährung und Landwirtschaft der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD - Eckpunkte für eine Neugestaltung der Hofabgabeverpflichtung in der Alterssicherung der Landwirte (unveröffentlicht)
- Mehl P (2013): Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel: Zielerreichung und mögliche Folgen einer Abschaffung dieser Leistungsvoraussetzung in der Alterssicherung der Landwirte. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 172 p, Thünen Rep 4
- Mehl, P (2015): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften. Bundestags-Drs. 18/6284 vom 8. 10. 2015 aus Anlass der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, Berlin, 9. November 2015
- Rieger A, Roth A (1987): Altersversorgung der Landwirte. Stuttgart: Ulmer
- Zindel G (2005): Zehn Jahre Bäuerinnenrente: Die Bäuerinnensicherung aus der Sicht der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Ländlicher Raum 56. Jg., Heft 3, S. 10-13