



Infobrief

Zur Hofabgabe im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte

Helmut Goeser, Joachim Wahle, Rainer Kahl

Zur Hofabgabe im Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte

Verfasser: Helmut Goeser, RD Joachim Wahle, OAR Rainer Kahl
Aktenzeichen: WD 5 – 3010 – 129/11, WD 6 – 3010- 148/11
Abschluss der Arbeit: 23. August 2011
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Technologie, Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz, Tourismus
WD 6: Arbeit und Soziales

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Motive und Ziele der Einführung der Hofabgabeklausel	5
3.	Hofabgabe im Vergleich zu Alterssicherungssystemen in Deutschland	7
3.1.	Gesetzliche Rentenversicherung	7
3.2.	Berufsständische Versorgung	8
4.	Hofabgabeklausel in den Alterssicherungssystemen in Frankreich in Österreich, in den Niederlanden und in Polen	8
4.1.	Frankreich	8
4.2.	Österreich	8
4.3.	Niederlande	8
4.4.	Polen	9
5.	Agrarstrukturelle Steuerungswirkung	9
6.	Alternativen	11

1. Einleitung

Überalterung und Generationenkonflikt auf den Höfen beeinträchtigten das soziale Gefüge in den ländlichen Räumen der 1950er Jahre. Im Vergleich zu den Vorkriegsjahren war das Alter der übergebenden Betriebsinhaber der Höfe um gut 10 Jahre gestiegen. Weniger als ein Viertel der Betriebsinhaber waren unter 45 Jahre alt. Im Jahr 1957 waren die vor allem aus dem Berufsstand vorgebrachten Bedenken gegen einen gesetzlichen Eingriff so weit überwunden, dass mit dem **Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte** vom 27. Juli 1957 (**GAH**)¹ eine eigenständig verwaltete Pflichtversicherung eingerichtet werden konnte. Der vom Bund über den Haushalt des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten geleistete und zunächst als Starthilfe gedachte Beitrags-Zuschuss wurde innerhalb weniger Jahre zu einer festen und stetig wachsenden Größe im nationalen Agrarhaushalt. Dies umso mehr, als nicht nur die Leistungen stetig ausgebaut wurden, sondern gleichzeitig die politischen Gestaltungsspielräume in den Kompetenzbereich der EU-Kommission abwanderten.

Mit dem **Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte (ALG)**² wurde am 29. Juli 1994 eine systematische Angleichung an das Regelwerk der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen, die in dem seither verstrichenen Zeitraum durch Anpassungen von Beiträgen und Leistungen weiter vorangeschritten ist.

Zwei Besonderheiten, die berufsständisch organisierte Verwaltung der landwirtschaftlichen Alterskassen und die sog. Hofabgabeklausel, mit der die selbständige Organisation und die Einstellung der staatlichen Zuschüsse in den Haushalt des Agrarministeriums seit den Anfängen begründet waren, haben das neue Gesetz von 1994, wie auch alle zuvor und danach in großer Zahl vorgenommenen Änderungen an GAH und ALG unbeschadet überstanden und werden weiterhin vehement verteidigt.

In der seit einigen Jahren aufgelebten Diskussion über die Abgabe des Betriebs als Voraussetzung für den Rentenbezug finden sich alle, beim Start der Altershilfe für Landwirte vorgebrachten strukturpolitischen Argumente unverändert wieder, obwohl sich die Nachfolgesituation auf den Höfen durch das Ausbleiben nachfolgewilliger Familienmitglieder drastisch verändert hat. Diese Argumente werden nachfolgend eingehend beleuchtet. Insbesondere beim Studium von Diskussionsforen im Internet entsteht der Eindruck, dass eine Reihe von Motiven zum Erhalt der Hofabgabeklausel aus eigendynamischen Entwicklungen des System der landwirtschaftlichen Sozialversicherung resultieren. Da diese sich jedoch aus offiziellen Texten der Akteure und wissenschaftlichen Veröffentlichungen kaum erschließen, können sie in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt werden.

1 BGBl I S. 1063

2 Artikel 1 des Agrarsozialreformgesetzes 1995, BGBl. I S. 1890,1891

2. Motive und Ziele der Einführung der Hofabgabeklausel

In allen Veröffentlichungen und Verlautbarungen zur Hofabgabeklausel im GAL und im ALG wird übereinstimmend postuliert, das zentrale Ziel der im Jahr 1957 eingeführten Landwirtschaftlichen Altershilfe (später Alterssicherung) sei die Förderung der Hofübergabe an die jüngere Generation von Landwirten gewesen.

Aus dem Text des am 27. Juli 1957 in Kraft getretenen GAL ist dies nicht unmittelbar ersichtlich. Dort findet sich die „vollzogene Hofübergabe“ nicht als Regelungsgegenstand, sondern lediglich als eine von drei Voraussetzung für das Entstehen eines Rentenanspruchs. Eine Gesetzesbegründung, in der die Motive der Gesetzgebung i.d.R. erläutert sind, war dem von der CDU-Fraktion eingebrachten Entwurf nicht beigelegt. In der Debatte wurde auf eine mündliche Begründung verzichtet. In der Einführung des Berichterstatters heißt es lediglich: „Der Bauer, der seinen Hof abgibt, muss eine entsprechende Alterssicherung haben“. Im weiteren Verlauf stand die Notwendigkeit der sozialen Abfederung des Mitte der fünfziger Jahre schon deutlich spürbaren sog. Strukturwandels im Mittelpunkt. Einhellig wurde der Umstand beklagt, dass die wirtschaftliche Situation vieler kleiner Betriebe die Zahlung eines Taschengeldes an die Altenteiler nicht mehr zulasse.

Vom Duktus eines zwei Jahre zuvor von der FDP-Fraktion eingebrachten Beschlussantrags³ hatte sich die Debatte zum Zeitpunkt der Verabschiedung des GAH – zumindest vordergründig - weit entfernt. Nach Willen der FDP sollte die Bundesregierung beauftragt werden, „umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen, der im Hinblick auf eine möglichst frühzeitige Hofübergabe eine gesetzliche Altersversicherung aller hauptberuflich tätigen landwirtschaftlichen Betriebsinhaber und deren Ehegatten auf berufsständischer Grundlage vorsieht“. In diesem Antrag war vorgesehen, dass „mit Erreichung der Altersgrenze beim Nachweis der Hofübergabe und eines landesüblichen Altenteils eine monatliche Barrente von mindestens 50 bis 60 Deutsche Mark gezahlt wird“. Das vorgesehene Altersgeld hatte somit in der Version der FDP vor allem den Charakter einer Prämie für pünktliche und geregelte Hofübergabe.

Als wichtigstes Moment für die Veränderung der von der FDP vorgeschlagenen Ausrichtung des Gesetzes ist ein im Auftrag des Bundesministers für Arbeit erstelltes Rechtsgutachten zu zitieren, in dem festgestellt wurde, dass eine agrarstrukturpolitisch motivierte Gesetzgebung verfassungsrechtlich angreifbar sei, weil der Bund keine Kompetenz zur Gestaltung der Agrarstruktur habe. Gegen eine an sozialpolitischen Kriterien ausgerichtete Gesetzgebung entsprechend dem Entwurf der CDU-Fraktion brachte der Gutachter hingegen keine Bedenken vor⁴.

Dennoch setzte sich das Nebeneinander sozialpolitischer und strukturpolitischer Erwägungen durch die gesamte Debatte im Vorfeld der Beschlussfassung fort. Zum Beispiel wurde der Änderungsantrag eines Abgeordneten, der die Weiterführung des Betriebes nach Erreichen der Altersgrenze rentenunschädlich stellen und nur vorgezogenen Ruhestand ab 60 Jahren an die Hofabgabe knüpfen wollte, vom Agrarausschuss (AELF) abgelehnt, da „das Hauptziel des Gesetzes darin

3 Bundestags-Drucksache 2/2318

4 Schneider, H. Rechtsgutachten über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Alterssicherung für Landwirte durch Bundesgesetz. August 1956, Anlage zur 145. Sitzung AELF.

besteht, einen Anreiz für die **vorzeitige Hofübergabe** zu geben⁵. Offenbar ging es auch um eine möglichst komplette Übergabe der Höfe, da nach Intervention des in der betreffenden Ausschusssitzung anwesenden Vertreters des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) alle Ausnahmetatbestände – also auch der Rückbehalt einer Teilfläche von 10% für die Selbstversorgung der Altenteiler – im Sinne einer möglichst zahlreichen und kompletten Übergabe der Höfe wegfielen.

Eine komplette Streichung der Hofabgabeklausel aus dem Gesetzentwurf (weitgehend deckungsgleich mit dem Referentenentwurf der Bundesregierung) wurde nur zu Beginn der Beratungen erörtert, allerdings nur sehr knapp, nachdem ein Abgeordneter der CDU in der 138. Sitzung des AELF angemerkt hatte, dass die beim BMELF bereitgestellte Starthilfe für die Alterskassen in diesem Falle verloren ginge. Dieser Hinweis war vor allem deshalb von Bedeutung, weil die beteiligten Parteien – mit Ausnahme der SPD – einig waren, dass es keinen Bundeszuschuss geben solle, sondern nur ein Darlehen für die Zeit bis zur Deckung der Ausgaben durch die Beitrags-einnahmen.

Auch wenn im Altershilfe-Gesetz von 1957 das in die Hofabgabeklausel eingeflossene strukturpolitische Motiv vordergründig gegenüber der sozialpolitischen Absicht, negative Folgen des Strukturwandels für kleinere Betriebe abzufedern, in den Hintergrund getreten ist, so hat das strukturpolitische Motiv im Gesetzgebungsgang, wie auch im gesamten Prozess der Weiterentwicklung der Agrarsozialpolitik dennoch eine prominente Rolle gespielt. Nach Mehl (1997), war die Hofabgabeklausel der „Schlüssel für eine breite Mehrheit für das Altershilfegesetz“, indem sie den Deutschen Bauernverband zu einem Umschwenken – von der grundsätzlichen Ablehnung einer Einbeziehung des Berufsstandes in die Sozialversicherung („Freier Bauer auf freier Scholle“; „Der Herr darf nicht gleich behandelt werden wie sein Knecht“) hin zur Befürwortung der Versicherungspflicht für selbständige Landwirte - zu bewegen vermochte.

Eine nachträgliche offizielle Bestätigung des strukturpolitischen Motivs findet sich in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung der Altershilfe von 1959⁶. Dort wird festgestellt: „Das Gesetz hat sich seiner Zielsetzung nach bewährt. Es hat einen bedeutenden Beitrag zur Verbesserung der sozialen Lage der Altenteiler geleistet und zu einer erheblichen Beschleunigung der Hofabgabe geführt“.

Befasste sich die am 3.07.1961 in Kraft getretene Gesetzesänderung⁷ im Wesentlichen mit dem Ausgleich der im Vollzug des GAH entstandenen Finanzlücken, so begann lt. Mehl (1997) mit dem zweiten Änderungsgesetz vom 23.05.1963 der „Ausbau der Altershilfe und Unfallversicherung unter einkommenspolitischen Vorzeichen“, in dem mit der Einführung der Defizithaftung des Bundes die „Voraussetzung für die in den Folgejahren praktizierte einkommenspolitische Instrumentalisierung der Agrarsozialpolitik“ geschaffen wurde.

In dieser und allen weiteren Etappen im Entwicklungsprozess von Altershilfe und Alterssicherung bis heute blieb die Hofabgabeklausel im Kern unberührt. Scheinbar abgekoppelt von den

5 Die Vokabel „vorzeitig“ bezieht sich in diesem Kontext auf die damalige Situation, in der der Altersdurchschnitt der übergebenden Betriebsleiter über 70 Jahren lag, bzw. die Hofübergabe häufig aus Anlass des Todes der Betriebsinhaber stattfand. (Vgl. van Deenen, Mrohs, 1965, S.)

6 BT-Drs 3/1110

7 BGBl. I S.845

zwischenzeitlich eingetreten tiefgreifenden strukturellen Veränderungen der Agrarwirtschaft und unbeeindruckt von Kritik –u.a. auch aus dem Wissenschaftlichen Beirat des Agrarministeriums⁸ - wird sie seit Jahrzehnten bis heute mit denselben Argumenten verteidigt: „Sie ist nach wie vor ein notwendiges strukturpolitisches Instrument, erhält und verbessert die Flächengrundlage für die wirtschaftenden Betriebe, fördert den rechtzeitigen Generationswechsel und wirkt der Zersplitterung von Bewirtschaftungsflächen sowie einer Überalterung der aktiven landwirtschaftlichen Unternehmerinnen und Unternehmer entgegen“, heißt es im Positionspapier des Deutschen Bauernverbandes (DBV) vom 1. Juli 2010⁹. Ein Zusatz lautet: „Weiterhin rechtfertigt sie die Verwendung von einem Teil der Bundesmittel für das System der Alterssicherung der Landwirte.“ Ähnlich argumentiert der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, „eine Aufgabe der Abgabepflicht würde die über die Hofabgabeklausel vermittelte Urheberchaft des Bundes für den Strukturwandel und damit seine Einstandspflicht politisch in Frage stellen“¹⁰.

Somit ist in der jüngsten Debatte ein finanzpolitisches Motiv hinzugetreten, welches den Bogen zu den Anfängen der Diskussion (s. o.) über die Landwirtschaftliche Altershilfe (LAH) schlägt.

3. Hofabgabe im Vergleich zu Alterssicherungssystemen in Deutschland

3.1. Gesetzliche Rentenversicherung

Mit der Kodifizierung des Rechts der gesetzlichen Rentenversicherung aller Versicherungszweige in nur einem Gesetz, dem Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI), durch das Rentenreformgesetz 1992 (RRG 1992) vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I, S. 2261), ist auch das Recht der Handwerkerversicherung unter Aufhebung des Handwerkerversicherungsgesetzes (Art. 83 Nr. 20 RRG 1992) gesetzestechisch in die Regelungen des SGB VI einbezogen worden.

Seit dem 1. Januar 1992 regelt § 2 Nr. 8 SGB VI (seit 1. Januar 1999 § 2 Satz 1 Nr. 8) die Versicherungspflicht von in die Handwerksrolle eingetragenen Handwerkern, wobei unverändert bei einer in die Handwerksrolle eingetragenen Personengesellschaft als Handwerker galt, wer als Gesellschafter in seiner Person die Voraussetzungen für die Eintragung in die Handwerksrolle erfüllte¹¹.

8 In BELF (1979) heißt es: „Als problematisch ist außerdem die Hofabgabeklausel anzusehen, da sie eine dem Rentenversicherungssystem wesensfremde Auflage darstellt und im Falle einer nicht erfolgenden Hofabgabe zur Enteignung von Rentenansprüchen führt. Außerdem berücksichtigt sie nicht die Tatsache, dass ältere Landwirte mit kleinbäuerlichen Betrieben häufig auf die Weiterbewirtschaftung ihres Hofes angewiesen sind, da das vergleichsweise niedrige Altersgeld nicht als Altersversorgung ausreicht“.

9 http://www.bauernverband.de/aktuelle_meldungen_3096.html?redid=205560&aS=1&archivJahr=2010&archivMonat=alle

10 Schreiben des Spitzenverbands der landwirtschaftlichen Sozialversicherung an den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages (WD 6) vom 28.07.2011.

11 Deutsche Rentenversicherung Bund (2006). Selbständige in der Rentenversicherung, S. 68.

Dieser Personenkreis, sowie weitere in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherte Selbstständige müssen bei Erreichen der entsprechenden Altersgrenze ihr Gewerbe als Anspruchsvoraussetzung für den Rentenbezug nicht aufgeben. Es gelten lediglich die entsprechenden Hinzuverdienstgrenzen.

3.2. Berufsständische Versorgung

Berufsständische Versorgung im engeren Sinne ist die auf einer gesetzlichen Pflichtmitgliedschaft beruhende Altersversorgung für kammerfähige freie Berufe (Ärzte, Apotheker, Architekten, Notare, Patentanwälte, Rechtsanwälte, Steuerberater beziehungsweise Steuerbevollmächtigte, Tierärzte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer, Zahnärzte sowie Psychologische Psychotherapeuten und Ingenieure).

Die Mitglieder eines berufsständischen Versorgungswerks unterliegen während des Altersrentenbezugs keinen Beschränkungen hinsichtlich eines Hinzuverdienstes. Die Berufstätigkeit kann auch während des Rentenbezugs fortgeführt werden. Exemplarisch wird hierzu auf den Internetauftritt der Berliner Ärzteversorgung hingewiesen (<http://www.vw-baev.de/Frame.htm>). Zusätzliche Informationen können dem Internetauftritt der Arbeitsgemeinschaft Berufsständischer Versorgungseinrichtungen e.V. entnommen werden (http://www.abv.de/abv_aktuell.html).

4. Hofabgabeklausel in den Alterssicherungssystemen in Frankreich, in Österreich, in den Niederlanden und in Polen

4.1. Frankreich

Frankreich sieht in seinem System zur sozialen Absicherung von Landwirten (Mutualité Sociale Agricole –MSA) eine Hofabgabeklausel vor. Im Unterschied zur Landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Deutschland gibt es keine Einschränkung bei der Abgabe an den Ehegatten.

4.2. Österreich

Auch Österreich besitzt eine eigene soziale Absicherung für Landwirte (Sozialversicherungsanstalt für Bauern – SVB). Durch eine Angleichung an das allgemeine österreichische Sozialversicherungsrecht wurde im Jahr 1993 die Hofabgabeklausel aufgeben.

4.3. Niederlande

Landwirte in den Niederlanden sind in der allgemeinen Volksversicherung (Algemene Ouderdomswet – AOW) versicherungspflichtig.

4.4. Polen

Polnische Landwirte sind in der Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) abgesichert, die zum Teil auch durch die allgemeine Sozialversicherung in Polen mit finanziert wird. Hier scheint die Zahlung einer Rente nicht an die Abgabe des Hofes geknüpft zu sein¹².

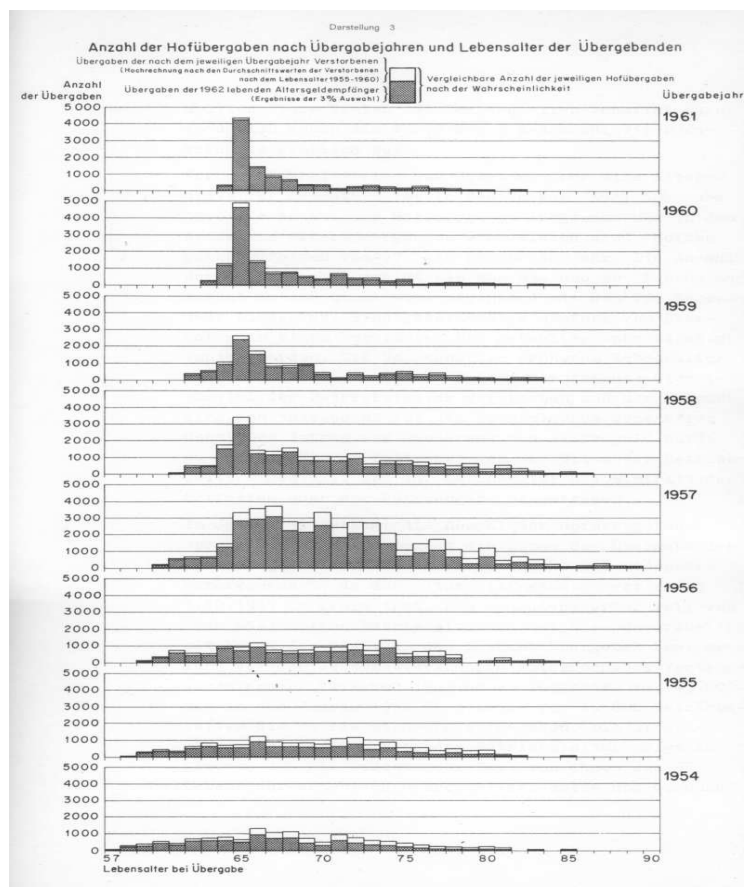
5. Agrarstrukturelle Steuerungswirkung

Einigkeit herrscht in der Fachliteratur insoweit, als die mit dem Jahr 1958 einsetzende Kumulation der Hofabgaben auf den Zeitpunkt der Vollendung des 65. Lebensjahres der Betriebsinhaber ebenso wie die sprunghafte Zunahmen der Abgabe im Jahr ihrer Einführung direkte Wirkungen der Einführung der Klausel sind.

Die Zahl der Abgaben hat sich in den ersten Jahren des GAL rasch auf ein konstantes Maß eingependelt.

Im Vergleich mit der Ausgangssituation, in der die Abgaben im Schnitt wesentlich später stattfanden, konnte das Ziel mit Einführung der Hofabgabeklausel schnell als erreicht gelten. Allerdings ist auch die Anzahl der vor dem 65. Lebensjahr vorgenommenen Übergeben gegen Null gestrebt.

Das nebenstehende Schaubild ist der bislang einzigen empirischen Untersuchung der Wirkungen des GAH entnommen (van Deenen, Mrohs, 1965), die zu einer recht positiven Wertung kommt. Allerdings fiel auch den Autoren auf, dass sich eine Anzahl der befragten ausgeschiedenen Eigentümer in der Befragung weiterhin als Betriebsleiter bezeichneten.



Von verschiedenen Autoren wird darauf hingewiesen, dass es sich bei einem sehr nennenswerten Teil der verzeichneten Übergeben um Scheinabgaben handele, die Betriebe nur nominell auf die Folgegeneration übertragen seien und die abgebenden Landwirte bei gleichzeitigem Rentenbezug über Jahre hinweg weiter aktiv seien. Bergmann (1978) schätzt den Anteil von Scheinabga-

¹² Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (2011). Information vom 28. Juli 2011, nicht veröffentlicht.

ben auf 30-40% und verkündet, es sei „allgemein bekannt, dass in vielen Fällen die Übergabe rein formal war und häufig der Übernehmer nicht auf dem Betrieb arbeitet und lebt“.

Hagedorn (1981) moniert, dass die Hofabgabeklausel keine Rücksicht darauf nimmt, ob der Landwirt über die wegen der niedrigen Leistungen im Altersgeld notwendigen weiteren Elemente wie Altenteil oder andere Einkünfte verfügt oder nicht. Wenn diese fehlen, sei der Landwirt geradezu gezwungen, einen für sich erträglichen Ausweg aus dem gesetzlich verordneten Dilemma zu finden und zu Scheinverträgen zu greifen.

Naturgemäß ist dieser Tatbestand statistisch nicht erfasst. Aber auch zu weiteren potenziellen Wirkungen der Altershilfe in Verbindung mit der Hofabgabeklausel liegen keine Statistiken oder Untersuchungen vor.

Des Öfteren wird von Befürwortern der Klausel auf das relativ niedrige Durchschnittsalter der deutschen Betriebsleiter im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hingewiesen und dieses günstige Bild der Wirkung der Klausel zugeschrieben. In der Tat weist Eurostat für Deutschland 1997 einen Anteil von über 65-jährigen Betriebsleitern von nur 7 % aus . (EU27-Durchschnitt 33 %). Dass dieser Anteil in Frankreich trotz ebenfalls zwingender Hofabgabe bei früherem Renteneintrittsalter um 5 % höher ausfällt, ebenso wie der Umstand, dass er in Österreich trotz Abschaffung der Hofabgabe im Jahr 1993 konstant geblieben ist (17 %), legt jedoch nahe, dass – abgesehen vom Phänomen der Scheinübergaben - andere, von der Debatte bisher nicht erfasste Faktoren eine wichtigere Rolle bei der individuellen Entscheidung spielen.

Hofnachfolgesituation in Deutschland

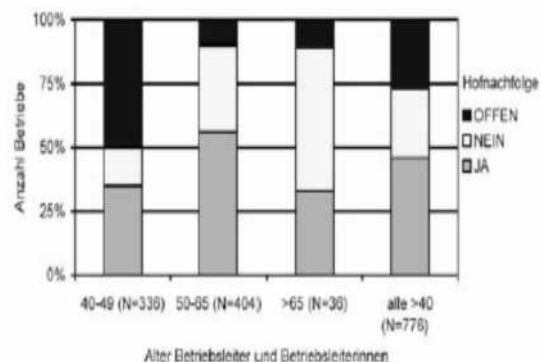
	Betriebe insgesamt	davon mit Inhaber 45 Jahre und älter		LF in Betrieben mit Hofnachfolger	Anteil an LF in Betrieben mit Inhaber 45 Jahre und älter
		%	%		
Deutschland	471.837	51,7	34,6	2.979.141	48,6
Alte Bundesländer	441.485	52,1	34,9	2.655.360	48,6
Neue Bundesländer	30.352	46,0	30,2	323.781	48,7
Schleswig-Holstein	20.706	53,4	35,8	280.198	55,5
Hamburg	1.262	75,2	34,5	5.033	48,9
Niedersachsen	65.650	50,3	35,3	623.158	50,6
Bremen	252	67,9	40,4	3.050	57,3
Nordrhein-Westfalen	56.306	52,6	37,2	358.865	48,5
Hessen	29.669	53,2	29,6	157.264	41,8
Rheinland-Pfalz	33.475	56,6	18,5	110.447	32,7
Baden-Württemberg	75.830	53,7	26,5	272.993	40,8
Bayern	154.189	50,2	43,5	833.992	53,7
Saarland	2.066	46,1	20,8	10.358	30,9
Brandenburg	7.008	44,4	29,5	68.804	47,0
Mecklenburg-Vorpommern	5.176	39,1	28,7	83.275	47,1
Sachsen	7.968	52,5	32,9	69.085	54,8
Sachsen-Anhalt	5.100	42,9	31,5	74.144	50,1
Thüringen	5.120	48,2	26,5	28.474	41,7

< Hofübergabe außerhalb der Erbfolge >
 Goslar, 12.02.2009

Ökologische Agrarwissenschaften U N I K A S S E L

Die Situation in der Schweiz

Hofnachfolgesituation nach Alter der Betriebsleiter und Betriebsleiterinnen (N=776)



Als wohl wichtigster dieser Faktoren ist die Nachfolgesituation zu nennen. Konnte bei der Einführung der Landwirtschaftlichen Altershilfe die Übergabe an den jeweiligen Hoferben als zu fördernder Regelfall angenommen werden, so stehen nach Vieth (2009) mittlerweile im Bundes-

durchschnitt nur mehr in einem Drittel der Betriebe (und für weniger als die Hälfte der landwirtschaftlichen Flächen) Nachfolger aus der Familie zur Übernahme bereit.¹³

Offenbar versuchen viele Betriebsinhaber bei ungeklärter Nachfolge den Hof eher zu erhalten und ggf. außerhalb der Familie zu übergeben, als die Flächen meistbietend zu verpachten oder zu verkaufen, auch wenn sie dadurch ihres Rentenanspruchs verlustig gehen. Zahlen aus der Schweiz, wo mehr als die Hälfte der über 65-jährigen Betriebsleiter keinen Hofnachfolger haben, unterstreichen diesen Zusammenhang.

Im Fazit kann der Hofabgabeklausel zweifellos insofern eine positive strukturelle Wirkung zugeschrieben werden, als sich mit ihrer Hilfe schon in den ersten Jahren ihrer Einführung das Alter von 65 Jahren analog zur gesetzlichen Rentenversicherung als Regelaltersgrenze für selbstständige Landwirte etabliert hat und somit größere Planungssicherheit für die innerfamiliären Hofnachfolger entstand. Der zunehmende Mangel an Hofnachfolgern stellt diesen Effekt jedoch in Zweifel und fördert tendenziell das Phänomen der Scheinübergaben¹⁴.

Der vom Gesetzgeber ebenfalls erhoffte Effekt auf die Förderung wettbewerbsfähiger Einheiten ist hingegen nicht nachgewiesen. Hagedorn (1981) vermutet vielmehr, dass die Klausel im Zusammenhang mit den Scheinabgaben „auch den Fortbestand nicht wachstumsfähiger Betrieb fördert, die ohne die Abgabeverpflichtung nicht mehr an eine weitere Bewirtschaftungsgeneration übergeben, sondern nach einigen Jahren aufgelöst worden wären“. Demgegenüber hält der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung im Jahr 2011 die Klausel auch im Hinblick auf nicht überlebensfähige Betriebe für sinnvoll, da sie verbleibenden Betrieben die Möglichkeit gibt, sich zu vergrößern und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Auch zur Realisierbarkeit dieses Effekts sind keine Daten auffindbar. Zudem werden im Kontext der Multifunktionalität der Landwirtschaft, also der Entwicklung der ländlichen Räume, des ökologischen Landbaus und der Agrarumweltmaßnahmen, wie auch im Interesse des Tourismus und des Klimaschutzes die einseitig auf Betriebsvergrößerungen gerichtete Bestrebungen der Strukturpolitik („Wachsen oder Weichen“) schon seit längerem von verschiedenen Seiten in Zweifel gezogen.

Über den unstrittigen Erfolg der Anfangsjahre in Gestalt der vorverlegten Hofübergaben hinaus lässt sich die Stichhaltigkeit der für die Beibehaltung der Klausel vorgebrachten strukturpolitischen Argumente aus den verfügbaren Statistiken nicht belegen.

6. Alternativen

Die einzige, in der aktuellen Diskussion bislang benannte Alternative zur Hofabgabeklausel ist deren Streichung¹⁵. Andere Verlautbarungen haben bislang den Charakter von Nachbesserungen bei grundsätzlicher Beibehaltung. So verteidigt der Deutsche Bauernverband den Abgabezwang

13 Lt. Situationsbericht des Deutschen Bauernverband 2003 hatte sich die Quote von 35 % geklärten Hofnachfolgern schon 1999 eingestellt.

14 Die Landwirtschaftszählung 2010 des Statistischen Bundesamts stellt hierzu fest: Die Hofnachfolge ist gegenwärtig nur für rund 30% der Einzelunternehmen mit einem 45 Jahre alten oder älteren Betriebsinhaber geregelt. 70% dieser Betriebsinhaber gaben an, noch keinen Hofnachfolger gefunden zu haben – diese Betriebe bewirtschafteten zum Zeitpunkt der Erhebung 4,3 Millionen Hektar LF. Jeder fünfte Inhaber ohne Hofnachfolger war bereits 60 Jahre und älter.

15 S. u.a. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Hofabgabe als Voraussetzung für den Bezug einer Altersrente für Landwirte abschaffen“ vom 15.06.2010, BT-DrS 17/2266 oder <http://www.hofabgabeklausel.de/>

und schlägt vor, Problemfällen durch Nachbesserungen im ALG bezüglich der gewerblichen Tierhaltung, der Abgabe unter Ehegatten, schwer zu verpachtenden Flächen (speziell Forst) und Personengesellschaften bzw. juristischen Personen zu begegnen.

Frühe Kritiker der Hofabgabeklausel wie Hagedorn (1981) waren der Meinung, die Agrarpolitik „wäre besser beraten gewesen, wenn sie die in der Vergangenheit so häufig gelobte Entwicklung zur rechtzeitigen Hofabgabe mit Hilfe einer verbesserten Altersversorgung gefördert hätte, anstatt sie ohne Rücksicht auf die individuelle Situation des Landwirts zu erzwingen“, da die Klausel zwar geeignet sei, „die Symptome einer Mangelsituation aufzuheben, aber nicht, diese selbst zu mildern“.

Ist die Altersvorsorge für Landwirte durch weitgehende Annäherung an das System der gesetzlichen Rentenversicherung über die ursprünglich beabsichtigte Absicherung des Bargeldbedarfs von Altenteilern hinaus gediehen, so vermag sie die negative Entwicklung der Nachfrageseite durch das Ausbleiben übernahmebereiter Hofnachfolger dennoch nicht zu kompensieren.

Sofern der Gesetzgeber sich weiterhin in der Pflicht sieht, zeitige Hofabgaben zu fördern, könnte er angesichts der Zweifel an Legitimität und Nutzen des Hofabgabezwangs ein alternatives Anreizsystem durch Übergabepremien oder durch Rentenabschläge bei Nichtübergabe in Betracht ziehen. Es scheint auch bei Verteidigern der Abgabeklausel Überlegungen zu geben, wenigstens den Teil von Renten zu bewilligen, der durch die Eigenbeiträge der Landwirte kapitalgedeckt ist, um so dem Vorwurf der Enteignung von Rentenansprüchen zu begegnen¹⁶.

Einen anderen, nachfrageseitigen Ansatz zur Förderung von Hofübergaben stellen Investitionshilfen für übernahmewillige außerfamiliäre Junglandwirte nach französischem Modell dar.

Helmut Goeser

Joachim Wahle

Rainer Kahl

Literatur:

Bergmann, T. (1978): Agrarstrukturwandel und Agrarpolitik, in: Strukturwandel und Strukturpolitik im Ländlichen Raum, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart

BMELF, Wissenschaftlicher Beirat (1979): Agrarsozialpolitik – Situation und Reformvorschläge
Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 223
Landwirtschaftsverlag GmbH, Münster-Hiltrup

van Deenen, B., Mrohs, E. (1965): Die Auswirkungen des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte auf die Agrarstruktur und auf die sozial-ökonomische Daseinslage der landwirtschaftlichen Altenteiler, Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn

Deutscher Bauernverband (2010): Position des Deutschen Bauernverbandes zur Hofabgabeklausel
<http://www.bauernverband.de/index.php?redid=152814&mid=339778>

Fastenmayer, B., Hofübergabe als Altersversorgung. Generationenwechsel in der Landwirtschaft 1870 bis 1957, Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, abrufbar unter
http://www.rg.mpg.de/de/forschung/fastenmayer_hofuebergabe/

Frehsee, H. , Zöllner, D. (1977): Die Entwicklung der Agrarsozialpolitik. in: Sozialpolitik nach 1945, Geschichten und Analysen, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn-Bad Godesberg

Hagedorn, K. (1981): Die Hofabgabeklausel in der Altershilfe für Landwirte, in: Agrarrecht, 11.Jahrgang 1981, Landwirtschaftsverlag Münster-Hiltrup

Hagedorn, K., Mehl, P. (2001): Sozialpolitische Reformen, für die deutsche Landwirtschaft, Herausforderungen und Empfehlungen, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 54, 1/2001

Mehl, Peter (1996): Reformansätze und Reformwiderstände in der Agrarsozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin

Mehl, P. (1999): Reformen des agrarsozialen Sicherungssystems in der Bundesrepublik Deutschland: Rückblick und Ausblick, in: Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, 1/99

Mehl, P. (2006): Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Analyse zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Agrarsozialreformgesetzes 1995, in: Berichte über Landwirtschaft , Band 84, Mai 2006, Hrsg. BMELV

Noell, K. (1969): Möglichkeiten zur Verbesserung der Agrarstruktur mit Hilfe sozialrechtlicher Maßnahmen, Verband der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, Kassel

Scheele, M.(1991): Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Vauk Verlag Kiel,1991 .

Vieth, C. (2009): Hofübergabe außerhalb der Erbfolge -Der Bedarf ist da!, Vortrag ASG Goslar 12.02.2009