Eine kritische Masse gibt es nicht

Der bisherige Thünen-Wissenschaftler und ausgewiesene Experte für Agrarsozialpolitik, Dr. Peter Mehl, über die Zukunft des eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystems, die erforderliche Akzeptanz der Versicherten sowie den Einfluss der Wissenschaft auf politische Entscheidungen

Herr Dr. Mehl, einstige Gewissheiten werden in Frage gestellt, dazu gehört das frühere Ministerwort, die Rente ist sicher. Ist zumindest die Rente für die Landwirte über jeden Zweifel erhaben?

Lassen Sie mich zunächst darauf hinweisen: Die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland hat mehrere Hyperinflationen, Währungsreformen und auch einige Wechsel der politischen Systeme überstanden. Sie ist also ganz offensichtlich deutlich resilienter und anpassungsfähiger als von vielen angenommen. Die Alterssicherung der Landwirte (AdL) lehnt sich seit 1995 eng an die gesetzliche Rentenversicherung an. Ich bin aber auch der festen Überzeugung, dass in allen sozialen Sicherungssystemen endlich angemessen auf die demografische Entwicklung reagiert werden muss. Das wird dann auch die AdL betreffen.

Das politische Interesse an der landwirtschaftlichen Sozialpolitik ist erheblichen Schwankungen ausgesetzt. Die Spanne reicht von „bestmögliche Lösung für den Berufsstand“ und „möglichst nicht dran rühren“ bis „marodes System“ und Eigenständigkeit aufgeben“.

Wovon hängt das ab, was gerade „in“ ist?

Von kurzfristigen Trends wie der Haushaltslage und der Beitragsentwicklung.

Wie schon gesagt stehen wir aber vor großen Anpassungen in allen sozialen Sicherungssystemen. Wenn die kommen – und daran führt kein Weg vorbei – werden sie auch auf die landwirtschaftliche Sozialversicherung ausstrahlen. Die Agrarsozialpolitik hat ihre systemeigenen Hausaufgaben nicht vollständig, aber doch weitgehend erledigt.

Foto: Katja Seifert

Dr. Peter Mehl kam nach einem Politik- und Germanistikstudium und einer Tätigkeit als wissenschaftlicher Angestellter an der Universität Tübingen, an der er auch promoviert hat (Thema „Reformansätze und -widerstände in der Agrarsozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland“), im Jahr 1989 in die damalige Forschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL). Dort hat er zu verschiedenen Themen, schwerpunktmäßig aber zur landwirtschaftlichen Sozialpolitik geforscht. Der gebürtige Rottweiler und frühere Rugby-Nationalspieler hat mit vielen Beiträgen die Diskussion um die Weiterentwicklung der eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystems maßgeblich beeinflusst. Seit 2008 war er stellvertretender Leiter des Thünen-Instituts für ländliche Räume, heute Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen. Der renommierte Wissenschaftler ist am 31. Oktober 2025 in Ruhestand getreten.

Welche Hausaufgabe hat sie verschwitzt?

Man hat es versäumt, die Flucht aus dem System einzudämmen.

Die Befreiungsmöglichkeiten in der AdL haben insbesondere viele Ehegatten genutzt. Macht man es ihnen zu leicht, sich aus dem System zu verabschieden?

Ja, ich denke, dass die Grenze für eine Befreiung von der Versicherungspflicht über die Geringfügigkeitsgrenze angehoben werden sollte. Die Landfrauenstudie aus unserem Thünen-Institut für Betriebswirtschaft hat deutlich gezeigt, dass es bei der Alterssicherung von Bäuerinnen nicht nur Diskussions-, sondern auch Handlungsbedarf gibt.

Warum lohnt es sich für Landwirte und Ehegatten, in der Alterssicherung zu bleiben?

Die AdL ist eine solide Teilsicherung für das Alter und den Fall der Erwerbsunfähigkeit. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Sie ist ein sinnvoller Teil in einem Sicherungskonzept, das aus mehreren Bausteinen zusätzlich zur AdL bestehen muss, über die aber jede Landwirtsfamilie individuell zu entscheiden hat.

Derzeit kommen in der Alterssicherung der Landwirte auf einen Beitragszahler knapp vier Leistungsempfänger. Nur noch rund 110.000 aktive Landwirte sind in der AdL versichert. In der Landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) liegt die Zahl der aktiven Landwirte noch bei rund 135.000. Der Strukturwandel geht weiter. Gibt es eine „kritische Masse", unterhalb derer das berufsständische System sich nicht mehr trägt?

Dass die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) strukturwandelbedingt schrumpft, ist unübersehbar. Ich glaube aber nicht, dass es eine Untergrenze oder kritische Masse gibt. Größe ist nicht alles. Das zeigen zum Beispiel einige kleine Betriebskrankenkassen. Die sind leistungs- und damit konkurrenzfähig. Aber natürlich muss die SVLFG bei den Verwaltungskosten konkurrenzfähig bleiben und ihre Versicherten durch adressatenaffine, effektive und effiziente Dienstleistungen „aus einer Hand" von sich überzeugen.

Versicherte in der Landwirtschaftlichen Krankenversicherung haben kein Kassenwahlrecht. Gleichzeitig werden die Leistungen für die Altenteiler ganz überwiegend vom Bund getragen. Lohnt sich die Mitgliedschaft in der LKV für Landwirte?

Eindeutig ja, schon wegen der Betriebs- und Haushaltshilfe. Außerdem ist die LKV vergleichsweise günstig. Nicht wenige Landwirte, die sich von der Versicherungspflicht in der LKV haben befreien lassen, um sich privat abzusichern, haben diesen Schritt später bereut.

Politikberatung ist eine wesentliche Aufgabe des Thünen-Instituts. Wie groß war und ist der Einfluss der Wissenschaft auf Reformen in der landwirtschaftlichen Sozialpolitik?

Wissenschaftliche Beiträge haben die politischen Debatten über die agrarsoziale Sicherung nach meiner Einschätzung immer wieder beeinflusst. Sie haben hoffentlich mehr Klarheit geschaffen, welche Folgen sich aus Gesetzesvorschlägen auf die soziale Absicherung der Landwirtsfamilien, aber auch in haushälterischer und verteilungspolitischer Hinsicht ergeben. Über die verschiedenen Optionen zu entscheiden, haben aber allein die in unserem politischen System dazu legitimierten Akteure.

Welchen Stellenwert hat die Agrarsozialpolitik noch in der Agrarwissenschaft?

Außerhalb der Ressortforschung leider nur noch einen sehr geringen. Aber auch zu den allgemeinen sozialen Sicherungssystemen melden sich nur wenige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sachverständig zu Wort. Und das, obwohl diese Systeme fiskalisch und volkswirtschaftlich sehr viel relevanter sind als die LSV.

Eine wichtige Etappe in der Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Sozialversicherung war die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung Mitte der neunziger Jahre. Was hat damals den Ausschlag gegeben, dass sich Politik und Berufsstand mehrheitlich für eine Modernisierung ausgesprochen haben?

Ich nenne einige Stichworte: Es gab einen enormen Reformdruck durch die Systemdynamik und verschiedene Inkonsistenzen im System. Es bestand die Notwendigkeit, die AdL auf die neuen Länder zu übertragen und dabei eine eklatante Ungleichbehandlung der landwirtschaftlichen Unternehmen in verschiedenen Rechtsformen zu vermeiden. Nicht zuletzt gab es damals erhebliche fiskalische Handlungsspielräume.

Welche Rolle hat die Wissenschaft gespielt?

Die Wissenschaft hat seit Mitte der 1970er immer wieder auf den Reformdruck und die Inkonsistenzen des Systems hingewiesen, lange Zeit ohne spürbare politische Folgen. Die 1994 umgesetzte Idee, den AdL-Beitrag direkt an der Beitrags-/Leistungsrelation der Rentenversicherung auszurichten und gleichzeitig eine Defizitdeckung des Bundes einzuführen, haben erstmals Prof. Konrad Hagedorn und ich bei einer Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag eingebracht. Wir haben damals einen Vorschlag aus dem Bundeslandwirtschaftsministerium von Anfang der 1980er Jahre aufgegriffen und erheblich modifiziert. Der ursprünglich im Gesetzentwurf enthaltene Finanzierungsvorschlag aus einer Koalitionsarbeitsgruppe hätte das System in kurzer Zeit ruiniert.

Was ist mit der damaligen Reform erreicht worden?

Positiv war: Das Agrarsozialreformgesetz hat die landwirtschaftliche Alterssicherung langfristig stabilisiert und die Inkonsistenzen im System beseitigt. Seitdem entwickelt sich die AdL im Gleichklang mit der Gesetzlichen Rentenversicherung. Negativ schlägt zu Buche, dass die Stabilisierung des Systems in Teilen zu Lasten der sozialen Sicherungsfunktion ging. Das zeigt die enorme Anzahl an Anträgen auf Befreiung von der Versicherungspflicht.

Jahrelang wurde heftig über eine Organisationsreform gestritten, bevor sie 2013 mit dem Bundesträger Realität wurde. Was hat hier den Durchbruch gebracht?

Eine Organisationsreform der LSV war mehr als überfällig, nachdem zuvor die allgemeine Rentenversicherung, die Krankenversicherung und die Unfallversicherung weitreichende Reformen ihrer Organisationsstrukturen auf den Weg gebracht hatten. Maßgeblicher Treiber für den Bundesträger SVLFG war nicht die Wissenschaft, sondern der Bundesrechnungshof. Allerdings hat Prof. Enno Bahrs von der Universität Hohenheim bei der Ausgestaltung bundeseinheitlicher Beitragsmaßstäbe eine wichtige Rolle gespielt. Im Ergebnis der Organisationsreform wurden die Verwaltungskosten deutlich gesenkt. Angesichts rückläufiger Versichertenzahlen und digitaler Möglichkeiten wird das aber eine Daueraufgabe bleiben.

Bei einer Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag 2015 haben Sie dargelegt, dass die Hofabgabeklausel (HAK) als Voraussetzung für den Bezug der landwirtschaftlichen Altersrente lediglich noch für ein Fünftel der Betriebe greift. Damit haben Sie zum einen die politische Diskussion maßgeblich beeinflusst. Zum anderen waren die Erkenntnisse ausschlaggebend für ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 2018 über die den Gleichheitsgrundsatz verletzende Wirkung der Regelung. War der Einfluss von agrarwissenschaftlicher Expertise auf politische und rechtliche Entscheidungen je größer?

Nein. Die Entscheidung, die Hofabgabeklausel zu streichen, hat die Politik ganz allein zu verantworten. Durch eine ganze Reihe von Novellierungen der Hofabgabeklausel wurden die einzelnen Schlupflöcher, die Klausel zu umgehen, geradezu zu „Scheunentoren". Das hat dazu geführt, dass die Wenigen, die noch von der HAK betroffen worden wären, das nicht nachvollziehen konnten oder einsehen wollten. Ich habe lediglich die – zugegebenermaßen komplizierten – Zusammenhänge und die Auswirkungen der Gesetzesnovellierungen verdeutlicht. Ob und welche Schlussfolgerungen aus solchen Wirkungsanalysen zu ziehen sind, war und ist nicht Aufgabe der Wissenschaft. Aber selbstverständlich freuen sich Wissenschaftler, wenn ihre Diskussionsbeiträge für relevant gehalten werden.

Eine Alternative zum eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem wäre eine Integration der Zweige in die gesetzlichen Systeme. Was wäre die Folge?

Im Moment würde von einer Integration in die verschiedenen Zweige der allgemeinen gesetzlichen Systeme vermutlich nur der Bundesfinanzminister profitieren. Die Defizite der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung würden dann nicht mehr von allen Steuerzahlern getragen, sondern müssten von der Solidargemeinschaft der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme aufgebracht werden.

Landwirte sind im Alter schlechter abgesichert als andere Berufsgruppen. Gefährdet das die Akzeptanz?

Die Entscheidung für ein Teilsicherungssystem war eine politisch bewusste Entscheidung, die dem Status der Landwirte als selbständige Unternehmer Rechnung trägt. Höhere Leistungen würden höhere Beiträge voraussetzen. Dass diese Teilsicherung individuell ergänzt werden muss, war und ist klar. Außerdem: Es gibt eine ganze Reihe deutlich vulnerablerer, weil häufig vermögensloser oder -armer Selbständigengruppen in Deutschland, die keine gesetzliche Alterssicherung aufweisen.

Was sollte die Verfechter eines eigenständigen Systems mehr besorgen, ein unzureichender Rückhalt in der Politik oder fehlende Akzeptanz bei den Versicherten?

Beides gleichermaßen. Die externe Solidarität der Steuerzahler und die interne Akzeptanz der Versicherten sind beide für den Fortbestand des Systems unverzichtbar.

Rund 60 % der Haushaltsmittel des Bundeslandwirtschaftsministeriums entfallen auf die landwirtschaftliche Sozialpolitik. Ist das die eigentliche Lebensversicherung für das Ministerium und das eigenständige System?

Ich denke, nein. Es wäre ein Armutszeugnis für beide, wenn das so wäre.

Die ASG trägt das „Agrarsoziale" im Namen, ihre Geschichte ist eng mit der landwirtschaftlichen Sozialpolitik verbunden. Sollte sich die ASG in Zukunft diesen Themen wieder widmen?

Die ASG hat beim Aufbau und Ausbau des agrarsozialen Sicherungssystems tatsächlich eine wichtige Rolle gespielt. Sie hat immer wieder auf Lücken in der sozialen Absicherung landwirtschaftlicher Familien aufmerksam gemacht und es geschafft, diese Themen in die öffentliche Diskussion und auf die politische Agenda zu bringen. Heute richtet die ASG ihren Blick ja nicht mehr allein auf die Landwirtschaft, sondern auf die ländlichen Räume insgesamt – mit dem Ziel, dort die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Aus meiner Sicht sollte die ASG auf ihren Veranstaltungen künftig stärker die – bislang oft vernachlässigte – soziale Dimension einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume thematisieren. Mit Prof. Dr. Andreas Klärner vom Thünen-Institut, der sich intensiv mit Fragen von Armut und sozialer Ungleichheit in ländlichen Regionen beschäftigt hat, hat die ASG ja einen ausgewiesenen Experten neu in ihr Kuratorium berufen.

Vielen Dank für das Gespräch. *Rainer Münch*