

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume**

Peter Mehl

**Eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem:
Probleme und Perspektiven**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2003**

Also available at: http://www.bal.fal.de/download/Mehl_180803.pdf

Eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem: Probleme und Perspektiven

- *Kurzfassung* -

Leitlinien

Die Zukunftsfähigkeit des agrarsozialen Sicherungssystems hängt wesentlich von der Bereitschaft der Gesellschaft ab, hierfür auch weiterhin Steuermittel in erheblichem Umfang aufzuwenden. Die hierin zum Ausdruck kommende außerlandwirtschaftliche Solidarität setzt allerdings die Ausschöpfung der den Versicherten zumutbaren Belastungsgrenzen voraus. Erst wenn diese erreicht sind, greift die Einstandspflicht des Staates für die von ihm geschaffenen Sicherungssysteme. **Agrarsozialpolitik muss daher einen Balanceakt vollziehen:** Einerseits kommt sie aufgrund knapper öffentlicher Kassen nicht umhin, Anpassungen im System vorzunehmen. Andererseits schwindet mit jeder Systemkorrektur, die die Leistungsempfänger heranzieht oder die Beitragszahler zusätzlich belastet, die Zustimmung der Landwirte und ihrer Familien zum System der agrarsozialen Sicherung.

Alterssicherung der Landwirte

Die Alterssicherung der Landwirte (AdL) wurde mit dem Agrarsozialreformgesetz 1995 erfolgreich reformiert; gleichwohl besteht ein latentes Politikänderungsrisiko. Weitere Einsparpotentiale in der Alterssicherung der Landwirte sind vorhanden, allerdings nicht leicht zu begründen.

Landwirtschaftliche Krankenversicherung

Der Leistungsverbund der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) mit der gesetzlichen Krankenversicherung führt dazu, dass die fortdauernden Einsparbemühungen im Gesundheitsbereich auch in der LKV wirksam werden. Im Bereich der Finanzierung erscheint eine Beteiligung der aktiven Landwirte an den Kosten der Krankenversicherung der Altenteiler sachgerecht.

Landwirtschaftliche Unfallversicherung

Die Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) stehen auf einer unsicheren Grundlage. Sinkende, aber auch gleichbleibend hohe Bundesmittel werden dazu führen, dass der Anpassungsdruck auf die LUV weiter zunehmen wird. Vorschläge zur Weiterentwicklung der LUV sind bislang nahezu folgenlos geblieben. Angesichts der erheblichen Kritik an der LUV und den Diskussionen in Politik und Verwaltung (gemeinname Arbeitsgruppe; Heubeck-Gutachten) ist dies kein befriedigendes Ergebnis.

Integration in die allgemeinen Sozialversicherungssysteme?

Unter den grundsätzlichen Alternativen zum agrarsozialen Sicherungssystem kommt allenfalls die An- bzw. Eingliederung in die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme der Arbeitnehmer in Betracht; diese ist möglich, aber politisch unwahrscheinlich und technisch mit Schwierigkeiten verbunden. Da weder überzeugende Alternativen zum agrarsozialen Sicherungssystem noch politische Unterstützung für einen Systemwechsel erkennbar sind, gibt es m.E. zu einer Weiterentwicklung im System zumindest im Moment keine realistische Alternative. Gleichwohl ist fraglich, ob der o.g. Balanceakt in der Agrarsozialpolitik gegenüber den extra- wie intrasektoralen Kritikern des Systems gelingen wird.

Eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem: Probleme und Perspektiven

Peter Mehl¹

Ausgangssituation

Das agrarsoziale Sicherungssystem beansprucht im Moment 72% der Ausgaben im Etat des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). Die gegenwärtig restriktive Haushaltspolitik wird diesen Anteil weiter ansteigen lassen. Die landwirtschaftliche Sozialversicherung (LSV) steht daher unter zunehmend kritischer Beobachtung der Haushaltspolitiker. Aufgrund der Dominanz der LSV-Ausgaben im Agrarretat und steigender Beiträge wird die LSV mittlerweile auch von Akteuren *im* Agrarbereich kritisiert: Einerseits wird moniert, die LSV lasse keinen Raum für andere wichtige Aufgabenbereiche der nationalen Agrarpolitik. Andererseits beklagen die Landwirte Beitragssteigerungen, die aus demographischen und agrarstrukturellen Gründen, aber auch als Folge der Haushaltssanierungsgesetze 1999, aufgetreten sind. Sozialversicherungsträger und landwirtschaftliche Interessenvertretung berichten von massiven Akzeptanzproblemen des Systems bei den Versicherten.

Die Befürworter eines eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystems stecken in einem Dilemma: Die (partiell noch vorhandene) Besserstellung der versicherten Landwirte in der LSV gegenüber Arbeitnehmern bringt das System in Rechtfertigungsdruck gegenüber der allgemeinen Sozialpolitik wie gegenüber den Haushaltspolitikern. Die Verringerung dieser Vorteile durch Kürzungen der Bundesmittel (wie etwa bei den Haushaltssanierungsgesetzen 1999) führen zu Beitragserhöhungen, die die Akzeptanz des Systems bei den versicherten Landwirten (weiter) mindert. Agrarpolitiker, die das eigenständige agrarsoziale Sicherungssystem bewahren wollen, müssen daher einen Balanceakt vollziehen. Einerseits kommen sie aufgrund knapper öffentlicher Kassen nicht umhin, Anpassungen im System vorzunehmen; andererseits schwindet mit jeder Systemkorrektur, die die Leistungsempfänger heranzieht oder die Beitragszahler zusätzlich belastet, die Zustimmung der Landwirte und ihrer Familien zum System der LSV. Dies führt dazu, dass jede sich bietende Ausstiegsmöglichkeit aus dem System (insbesondere in der Alterssicherung) genutzt wird, was den Problemdruck weiter erhöht.

Die Diskussionen stellen daher zunehmend die eigenständige agrarsoziale Sicherung insgesamt in Frage. Martin Wille hat bereits 1999 auf der Tagung der Gesellschaft für Wirt-

¹ Dr. Peter Mehl, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50 38116 Braunschweig 0531 596 5243, Fax: 0531 596 5299 E-Mail: peter.mehl@fal.de

schafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus in Kiel die Frage gestellt, "wie lange (..) das agrarsoziale Sondersystem bei anhaltendem oder sich möglicherweise verschärfendem Strukturwandel in die Zukunft" trage. Auch innerhalb der Landwirtschaft werden immer wieder private Sicherungslösungen als Alternative in's Spiel gebracht. Der Deutsche Bauernverband hat, auch in Reaktion auf die Privatisierungsdebatte, im Bereich der LUV eine Umstellung der Finanzierung der Unfallrenten auf ein Kapitaldeckungsverfahren (bei Übernahme der bestehenden Rentenlasten durch den Bund) gefordert.

Im folgenden Papier wird schlaglichtartig² zunächst der Frage nachgegangen, welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten im System liegen. Dies erfolgt auf der Grundlage vorher dargelegter Leitlinien und getrennt nach Sicherungsbereichen. Nachfolgend werden grundlegende Alternativen zu einem eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem skizziert und diskutiert.

Leitlinien

These 1: Die Zukunftsfähigkeit des agrarsozialen Sicherungssystems hängt wesentlich von der Bereitschaft der Gesellschaft ab, hierfür auch weiterhin Steuermittel in erheblichem Umfang aufzuwenden. Diese Bereitschaft kann nicht dauerhaft vorausgesetzt werden.

Auf- und Ausbau der LSV erfolgte in den „fetten Jahren“ der Sozialpolitik: Sowohl die Gründung der Alterssicherung der Landwirte (LAH) 1957 wie auch die der landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) 1972 fanden im Umfeld expansiver Sozialreformen statt. Heutige Argumentationen, in denen der Status Quo mit Verweis auf frühere Überlegungen bei der Gründung der agrarsozialen Sondersysteme verteidigt und diese als „Geschäftsgrundlage“ bezeichnet werden, erscheinen unzeitgemäß. Mittlerweile sind Ausgaben der Gesellschaft für den Agrarbereich kaum mehr, wie seinerzeit erfolgt, sozialpolitisch begründbar. Die einstige Rolle der Agrarsozialpolitik als legitimatorisches Vehikel für agrarpolitische Transferzahlungen ist längst auf die Bereiche Landschaftspflege und Agrarumweltpolitik übergegangen. Zusätzliche Bundesmittel, um das eigenständige agrarsoziale Sicherungssystem zu bewahren, können daher kaum erwartet werden. Mehr denn je gilt die Ulrich Koester zugeschriebene Maxime: „Ein armer Bauer hat Anspruch auf die Solidarität der Gesellschaft - aber nicht, weil er Bauer ist, sondern, weil er arm ist“.

These 2: Außerlandwirtschaftliche Solidarität setzt die Ausschöpfung der den Versicherten zumutbaren Belastungsgrenzen voraus.

² Dabei können schon aus Platzgründen nur zentrale Problembereiche herausgegriffen werden. Für einen umfassenderen Überblick vgl. beispielsweise: Mehl, Peter: Reformen in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft o. Jg. (1999), H. 3, S. 240-284.

Die in den Bundesmitteln zum Ausdruck kommende außerlandwirtschaftliche Solidarität setzt die Ausschöpfung der den Versicherten zumutbaren Belastungsgrenzen voraus. Als Zumutbarkeitsschwelle sollten Regelungen in den korrespondierenden allgemeinen Systemen der sozialen Sicherung für Arbeitnehmer/innen herangezogen werden. Andererseits hat der Bund eine Einstandspflicht für das von ihm geschaffene Sondersystem der LSV.

Der Reformbedarf der agrarsozialen Sicherungssysteme ist unterschiedlich groß. Während im Bereich der Alterssicherung 1995 eine grundlegende Reform durchgeführt wurde, bestehen insbesondere im Bereich der LUV und auch im Bereich der LKV (bei der Finanzierung) größere Anpassungserfordernisse. Gleichwohl ist zu vermuten, dass die Grundsatzentscheidung, einen der Bereiche des agrarsozialen Sicherungssystems in die allgemeinen Systeme zu integrieren, auch entsprechende Schritte in den anderen Bereichen zur Folge hätte.

II Alterssicherung der Landwirte (AdL)

These 3: Die landwirtschaftliche Alterssicherung wurde mit dem Agrarsozialreformgesetz 1995 erfolgreich reformiert; allerdings besteht ein latentes Politikänderungsrisiko.

Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung im Jahr 1995 hat ihre Hauptziele - Schaffung einer eigenständigen Sicherung für Bäuerinnen und finanzielle Stabilisierung des Systems - erreicht bzw. wird diese mittelfristig erreichen. Die laufenden Diskussionen um die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung zeigen, dass die Alterssicherung der Landwirte **eine moderne Lösung** darstellt: Sie enthält eine eigenständige Sicherung für den Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers, zumeist die Bäuerin, und stellt zudem lediglich eine Teilsicherung dar, die eine ergänzende private Vorsorge für das Alter erfordert. Folgerichtig wurden Landwirte und ihre Ehegatten daher in die staatliche Förderung der sogen. Riesterrente einbezogen.

In der Alterssicherung der Landwirte wird vom Bund gewährleistet, dass die versicherten Landwirte nicht schlechter gestellt sind als die Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Art und Weise, wie die Einstandspflicht des Bundes in der Alterssicherung der Landwirte konkretisiert wurde, kann bei den ausstehenden Umgestaltungen der übrigen Bereiche der LSV als Richtschnur dienen, da sie eine nachvollziehbare und daher dauerhaft tragfähig erscheinende Abgrenzung der Lasten von Bund und Beitragszahlern beinhaltet: Die Belastung der Beitragszahler orientiert sich an der Beitrags-/Leistungsrelation der gesetzlichen Rentenversicherung (Ausnahme: Beitragszuschüsse). Der Bund trägt die nicht durch Beitragseinnahmen gedeckten Aufwendungen und garantiert auf diese Weise dauerhaft eine Relation von Beiträgen und Leistungen, die sich an der gesetzlichen Rentenversicherung ausrichtet. Landwirte, die Beitragszuschüsse erhal-

ten, sind sogar noch deutlich besser gestellt als in der GRV versicherte Arbeitnehmer/innen.

Allerdings sind trotz der gelungenen Reform im Bereich der Alterssicherung **Politikänderungsrisiken** gegeben. Die Einschränkungen beim Beitragszuschuss im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetze 1999, das Abschmelzen des 20%igen Abstands des AdL-Beitrags vom GRV-Beitrag auf 10%, sowie die Deckelung der Verwaltungsausgaben sind Hinweise darauf, dass es eine Gewähr dafür, dass der Gesetzgeber dauerhaft an der Defizitdeckung festhalten wird, nicht geben kann. Ein weiteres Risiko liegt in einer anstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgericht, das noch in diesem Jahr über die Zulässigkeit der Pflichtversicherung des Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers (zumeist der Bäuerin) befinden wird. Jede Lockerung der Pflichtversicherung würde zu einem weiteren Exodus der Versicherten führen und die Ausgaben des Bundes zur Defizitdeckung ansteigen lassen.

These 4: Weitere Einsparpotentiale in der Alterssicherung der Landwirte sind vorhanden, allerdings nicht leicht zu begründen.

Die AdL ist eine Teilsicherung mit relativ niedrigen Altersrenten. Einsparungen im Leistungsbereich sind kaum zu vertreten. Spezifische Einsparpotentiale der AdL liegen in weiteren Einschränkungen beim Beitragszuschuss und in einer Verkürzung der Übergangszeit vom bis 1995 geltenden Recht der Landwirtschaftlichen Altershilfe auf das neue Recht der Alterssicherung der Landwirte, etwa von 2009 auf 2006. Beide Maßnahmen wären sicherlich umstritten, weil sie ein wichtiger Bestandteil des Policy-Mix der Agrarsozialreform 1995 waren und erhebliche Kürzungen beim Beitragszuschuss bereits durch das Haushaltssanierungsgesetz 1999 erfolgten. Begründung für weitere Korrekturen beim Beitragszuschuss könnte sein, dass eine vergleichbare Leistung für einkommensschwache Arbeitnehmer/innen in der GRV nicht existiert. Für die zweitgenannte Korrektur könnte angeführt werden, dass im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung seit 1994 ebenfalls Korrekturen beim Rentenzugangsalter verschärft, bzw. Übergangsregelungen restriktiver ausgestaltet wurden. Auf der anderen Seite ist im Unterschied zur GRV die Belastung der Landwirte durch die Ökosteuer größer als die durch die Ökosteuer verursachte Entlastung der AdL-Beiträge (über die Ankoppelung des AdL-Beitrags an den GRV-Beitrag). Der Grund hierfür liegt im Teilsicherungscharakter der AdL.

Landwirtschaftliche Krankenversicherung (LKV)

These 5: Der Leistungsverbund der landwirtschaftlichen Krankenversicherung mit der gesetzlichen Krankenversicherung führt dazu, dass die fortdauernden Einsparbemühungen im Gesundheitsbereich auch in der LKV wirksam werden.

These 6: Eine Beteiligung der aktiven Landwirte an den Kosten der Krankenversicherung der Altenteiler erscheint sachgerecht.

Im Bereich der Finanzierung weist die LKV die Besonderheit auf, dass nicht wie in der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung die Beitragszahler, sondern dass der Bund (mit Ausnahme der Eigenbeiträge der Altenteiler und der Verwaltungsausgaben) für die Defizite der Krankenversicherung der aus dem Erwerbsleben Ausgeschiedenen aufkommt. Die relative Vorzüglichkeit der LKV hat seit 1972 (dem Jahr der Gründung der LKV) erheblich zugenommen, weil sich seitdem die Defizite für die Krankenversicherung der Rentner bzw. Altenteiler stetig vergrößert haben: Wurden 1973 lediglich ca. 10 % der Beiträge der aktiven Mitglieder der allgemeinen gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zur Abdeckung eines Defizits der Krankenversicherung der Rentner eingesetzt, so beträgt dieser Anteil gegenwärtig ca. 30 %. Der Bund engagiert sich im Bereich der LKV mithin stärker als es seiner Einstandspflicht entsprechen würde.

Eine an der Einstandspflicht des Bundes orientierte Beteiligung der aktiven Landwirte an den Kosten der Krankenversicherung der Altenteiler wäre am besten zu ermitteln, indem die LKV fiktiv in den Risikostrukturausgleich (RSA) der GKV einbezogen würde und der Bund entsprechende Ausgleichszahlungen übernehme. Der Risikostrukturausgleich stellt über Transferzahlungen zwischen den beteiligten Krankenkassen sicher, dass diese gestellt werden, als hätten sie eine Struktur mit durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben. Nach Abs. 8 § 266 des SGB V nehmen die LKVen allerdings als einzige Kassenart am Risikostrukturausgleich nicht teil. Begründet wird dies mit Besonderheiten im Leistungs- und Beitragsrecht der LKV und der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung ihrer Ausgaben, wobei diese keine grundsätzlichen Argumente gegen eine Einbeziehung der LKV in den RSA bilden. Jedoch lassen fehlende Daten über die Ausgaben der LKV nach Versichertengruppen und die schwierige Ermittlung der beitragspflichtigen Einkommen in der LKV eine Übertragung des RSA auf die LKV zum gegenwärtigen Zeitpunkt kaum als durchführbar erscheinen³. Angesichts dieser Schwierigkeiten dürfte eine Beteiligung der

³ Ein Bericht von BMG und BMVEL vom Mai 2003 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages zur LKV berichtet von Berechnungen des **Bundesversicherungssamtes (BVA)** über die Auswirkungen einer **Einbeziehung der LKV in den Risikostrukturausgleich**. Diese hätten gezeigt, dass die LKVen bei Einbeziehung in den RSA „auf Grund ihrer strukturellen Schwäche ... zu einer „Empfängerkasse“ mit hohen Zahlungsansprüchen“ würden. Das BVA errechnete zwei Modellvarianten, wobei die Ausgleichsberechtigung bei 211,42 bzw. 275,90 Mio Euro lag, obwohl die Bundeszuschüsse zur LKV einbezogen wurden. Mithin müsste also der Zuschuss des Bundes an die LKV um diesen Betrag höher liegen als der momentane Bundeszuschuss. Einschränkend verweist der Bericht von BMG und BMVEL darauf, dass das BVA auf Grund der fehlenden Vergleichbarkeit eine Vielzahl von Annahmen treffen musste und die Ergebnisse der Modellrechnungen nur Anhaltspunkte liefern könnten. Gleichwohl sei die ermittelte Mehrbelastung der übrigen Kassenarten bei einer Einbeziehung der LKV in den RSA auf Grund der vorsichtigen Schätzungen eher als Untergrenzen denn als Obergrenzen anzusehen. Dieses Ergebnis erscheint überraschend. Es kann erst dann kommentiert und bewertet werden, wenn Datengrundlage und Berechnungsmethodik des BVA bekannt gemacht worden sind.

aktiven Landwirte an der Finanzierung der Krankenversicherung der Altenteiler allenfalls über andere, pragmatische Verfahren herbeigeführt werden können.

Eine zweite Option bestünde darin, die Aufwendungen der aktiven Mitglieder der allgemeinen GKV für die Defizitdeckung der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) zu ermitteln, und den so ermittelten Prozentsatz als Beitragszuschlag für die LKK-Beiträge zur Mitfinanzierung der Krankenversicherung der Altenteiler festzusetzen. Bei einem Defizit der KVdR in der allgemeinen GKV von ca. 30 % und LKV-Beiträgen der aktiven Landwirte in Höhe von 670 Mio. Euro (2002) würde demnach ein Zuschlag in Höhe von ca. 200 Mio. Euro auf die LKV-Beiträge erhoben (ähnlich dem Zuschlag zur LKV, der für die landwirtschaftliche Pflegeversicherung erhoben wird). Da die ohnehin beträchtlichen Beitragsunterschiede zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Krankenkassen dadurch weiter vergrößert würde, wäre flankierend ein verstärkter intrasektoraler Lastenausgleich zwischen den LKKen erforderlich. Der Nachteil dieses Verfahrens liegt darin, dass dieses im Unterscheid zum Risikostrukturausgleich die strukturell ungünstige Situation der LKKen (geringe Finanzkraft, überdurchschnittlich hohe Zahl beitragsfrei mitversicherter Familienangehöriger) nicht berücksichtigt.

Denkbar wäre schließlich noch die weitere Option des schlichten Einsparens. Diese bestünde darin, die Bundeszuschüsse zur LKV zukünftig auf beispielsweise 90 % der Ausgaben der LKKen für die landwirtschaftlichen Altenteiler zu begrenzen. Gegen dieses Verfahren würde sprechen, dass hiermit jedenfalls keine systematische und nachvollziehbare Grundlage für den künftigen Bundesmitteleinsatz in diesem Bereich geschaffen würde, dieser vielmehr fortwährend und nach Maßgabe der haushaltspolitischen Situation diskutiert werden würde. In den anderen Sicherungsbereichen der LSV, etwa bei der Ausgestaltung der Bundeszuschüsse zur LUV seit 1963 und auch bei den ständigen Variationen des Bundesmittelansatzes für die landwirtschaftliche Altershilfe in den 80er Jahren, hat sich gezeigt, dass eine solche Verfahrensweise zur Nachahmung nicht empfohlen werden kann. Diese Option des schlichten Einsparens würde einen verstärkten interregionalen Lastenausgleich noch dringlicher machen, weil sich die Defizite der Krankenversicherung der landwirtschaftlichen Altenteiler zwischen den LKKen erheblich unterscheiden.

Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV)

These 7: Die LUV ist der Bereich mit der absolut wie prozentual geringsten Bundesbeteiligung. Gleichwohl stehen die Bundeszuschüsse zur LUV auf einer unsicheren Grundlage und sind jedes Jahr auf's Neue gefährdet.

Die Bundeszuschüsse zur LUV haben keine eigene materiell-rechtliche Grundlage, sondern sind lediglich im jeweiligen Bundeshaushalt verankert, so dass in jedem Jahr neu über sie entschieden werden muss. Im Zuge der Konsolidierung des Bundeshaushaltes sind die Bundeszuschüsse zur Finanzierung der LUV von 615 Mio. DM (1998) auf 500

Mio. DM (2000) und nun auf 250 Mio Euro (2003) gesenkt worden. Die von der landwirtschaftlichen Interessenvertretung immer wieder erhobenen Forderungen nach Abdeckung der "strukturwandelbedingten alten Last in der LUV" stützen sich auf ein Gutachten des ifo-Instituts von 1983. Aufgrund der eingeschränkten sektoralen Betrachtungsweise und einer Reihe weiterer methodischer Ungereimtheiten erscheint das vom ifo-Institut entwickelte Verfahren ungeeignet. Diese Verfahren nimmt Veränderungen der landwirtschaftlichen Unfallversicherung im Zeitablauf zum Maßstab und meidet den intersektoralen Vergleich. Ein strukturwandelbedingtes Defizit kann jedoch nur in einem sektorübergreifenden Vergleich festgestellt werden. Dazu muss neben der Klärung des geeigneten Referenzsystems auch darüber entschieden werden, inwieweit Mehrbelastungen eines Sektors im Vergleich zu anderen Sektoren von diesem selbst getragen werden sollen bzw. ab wann von einer Überlast auszugehen ist, die über die Unterstützung Externer abgedeckt wird. Im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften (BGen) existiert ein Lastenausgleichsverfahren, das seit 1968 durchgeführt wird und seitdem insbesondere der Entlastung der Bergbau-Berufsgenossenschaft diene. Dabei wird die Belastung der einzelnen BGen anhand festgelegter Kriterien ermittelt und ab einer festgelegten Schwelle ausgeglichen. Eine Übertragung dieses Lastenausgleichs der gewerblichen Unfallversicherung auf die LUV auf der Grundlage einer vorsichtigen Schätzung ergab für die Jahre 1963-1997:

- Die Belastung der LUV lag deutlich höher als beim Durchschnitt der gewerblichen BGen.
- Die Ausgleichsschwelle, von der ab nach diesem Verfahren eine auszugleichende Überlast bestünde, wurde jedoch in keinem der untersuchten Jahre erreicht.

These 8: Die Belastungssituation der einzelnen landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften und der Gartenbau-BG variiert erheblich, so dass die Verteilung der Bundesmittel bzw. ein interner Lastenausgleich geprüft werden sollten.

Die verfügbaren Daten lassen Lastsatzberechnungen für einzelne LBGen nur für die Gartenbau-BG zu. Mit einem Rentenlastsatz - das ist das Verhältnis von Renten, Sterbegeld und Abfindungen zu den beitragspflichtigen Arbeitsentgelten und Versicherungssummen - von 0,006 lag die Gartenbau-BG im Jahr 1998 sogar deutlich unter dem Durchschnitt aller gewerblichen BGen (0,008). Dies liegt daran, dass die Gartenbau-BG nicht nur den bodenbewirtschaftenden Erwerbsgartenbau, sondern auch dienstleistende Gartenbau-Unternehmen umfasst. Trotz ihrer auch intrasektoral relativ günstigen Belastungssituation partizipiert die Gartenbau-BG an den Bundesmitteln (ca. 10 Mio Euro p.a.). Diese Beobachtung stützt die Vermutung, dass die Belastung der einzelnen BGen in der LUV erheblich variiert und macht die Notwendigkeit deutlich, die Belastungssituation der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften (LBGen) zu vergleichen. In diesem Zusammenhang sind auch die Kriterien der Verteilung der Bundesmittel unter den LBGen bzw. die Möglichkeiten eines genossenschaftsübergreifenden Lastenausgleichs innerhalb der LUV zu überprüfen. Allerdings haben sich die Unterschiede zwi-

schen den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften als Folge der Organisationsreform der LSV-Träger mittlerweile deutlich reduziert.

These 9: Sinkende oder auch gleichbleibend hohe Bundesmittel werden bei steigenden Ausgaben und einem kleiner werdenden Kreis von versicherten Unternehmen dazu führen, dass der Anpassungsdruck auf die LUV weiter zunehmen wird.

Seit 1999 wurden in einer Arbeitsgruppe beim BMVEL Überlegungen zur Weiterentwicklung der LUV angestellt. Mit der Einsetzung dieser Arbeitsgruppe wurde auf die anhaltende Kritik an der LUV aus der Landwirtschaft reagiert. Der jetzt vorliegende Bericht von BMVEL und BMGS an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages vom Mai 2003 zeigt, dass die Bundesregierung die in der gemeinsamen Arbeitsgruppe thematisierten Ansätze zur Umgestaltung der LUV offenbar nicht weiterverfolgen will. Weder im Bereich der Finanzierung (Kapitaldeckung), beim Kreis der versicherten Unternehmen (Anhebung der Versicherungspflichtgrenze), beim Beitragsrecht (Verpflichtung der Selbstverwaltung zur stärkeren Berücksichtigung des Unfallrisikos bei der Beitragsgestaltung) noch beim Leistungsrecht (Unfallrentenanspruch für Rentner; Entschädigung erst ab 30%iger MdE) werden die Vorschläge aus Berufsstand, Wissenschaft oder des Bundesrechnungshofs berücksichtigt. Angesichts der erheblichen Kritik am System und den Bemühungen von Politik und Verwaltung (gemeinsame Arbeitsgruppe; Heubeck-Gutachten) um eine Weiterentwicklung der LUV ist dies kein befriedigendes Ergebnis. Es erscheint fraglich, ob die Position, schlicht auf dem Status Quo zu beharren, lange durchgehalten werden kann.

These 10: Das Unfallrisiko sollte stärker als bisher in die Beitragsgestaltung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften einfließen.

Im Unterschied zum Bereich der Alterssicherung ist der Leistungsfall im Bereich der Unfallversicherung nicht der Regelfall. Die Entwicklung der Ausgaben und Beiträge im Bereich der LUV sind Folge des Unfallgeschehens bzw. des Auftretens von Berufskrankheiten. Der Vergleich mit dem Unfallgeschehen in der gewerblichen Wirtschaft zeigt, dass die Landwirtschaft zu den unfallträchtigsten Bereichen gehört. Im Unterschied zu der Praxis im Bereich der gewerblichen Berufsgenossenschaften sind jedoch Unfallrisiko (über Gefahrtarife) und Unfallgeschehen (über Bonus-/ Malusregelungen) in der LUV nur bei der Gartenbau-BG Bestandteil der Beitragsgestaltung.

Alternativen zum eigenständigen agrarsozialen Sondersystem

These 11: Als grundsätzliche Alternative zum agrarsozialen Sicherungssystem kommt allenfalls die An- bzw. Eingliederung in die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme der Arbeitnehmer in Betracht; diese ist möglich, aber politisch unwahrscheinlich und technisch mit Schwierigkeiten verbunden.

Die (Re-)Privatisierung der sozialen Absicherung oder die Integration in die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme der Arbeitnehmer bilden die grundsätzlichen Alternativen zu einem eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem.

- Die soziale Sicherung der Landwirte und ihrer Familien wieder in die private Verantwortlichkeit jedes Einzelnen zu stellen, und damit eine Rückkehr zu den Bedingungen vor 1957 bzw. vor 1972, entspricht nicht dem Schutzbedürfnis dieser Bevölkerungsgruppe. In allen, auch den zukünftigen, Mitgliedstaaten der EU sind Landwirte in den allgemeinen oder in spezifischen sozialen Sicherungssystemen pflichtversichert.
- Die von Teilen des Berufsstandes zeitweise geforderte Privatisierung oder Teilprivatisierung der LUV verkennt zentrale Unterschiede zwischen dem Leistungsangebot der privaten und der gesetzlichen Unfallversicherung. Insbesondere Sachleistungen oder Unfallprävention sind hier zu nennen. Diese Forderung wird daher mittlerweile auch nicht mehr erhoben. Der DBV hat auf die anhaltende Kritik seiner Basis an der LUV und die Privatisierungsforderungen mit dem Vorschlag reagiert, die Finanzierung der LUV auf ein Kapitaldeckungsverfahren umzustellen. Ein vom BMVEL in Auftrag gegebenes Gutachten über die Auswirkungen einer solchen Umstellung (Heubeck-Gutachten) zeigt, dass sich eine für die Versicherten vorteilhafte Umstellung auf ein Kapitaldeckungsverfahren nur realisieren ließe, wenn der Bund die gesamten Rentenleistungen bis zum Umstellungszeitpunkt übernehmen würde. Kurz- bis mittelfristig wären hierfür eine erhebliche Ausweitung der Bundeszuschüsse notwendig.
- Eine **Integration der agrarsozialen Sicherungssysteme im Bereich der Alterssicherung und Krankenversicherung in die allgemeinen Sicherungssysteme** ist möglich, wäre allerdings mit nicht unerheblichen technischen Schwierigkeiten verbunden (Beitragsbemessung; Hofabgabeklausel; Organisation der Betriebshilfe).
- Politisch ist eine solche Integrationslösung jedoch wenig wahrscheinlich, nicht nur, weil sie aus Sicht der Landwirte (zumindest im Moment) keinerlei Vorteile bietet. Auch die für eine Aufnahme der Landwirte vorgesehenen allgemeinen sozialen Sicherungssysteme werden einer solchen Lösung vehement widersprechen. Die Kritiker werden argumentieren, dass mit einer Integration lediglich die Belastungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels von der Solidargemeinschaft der Steuerzahler auf die der Beitragszahler abgewälzt würden und damit eine zusätzliche Verteuerung des Faktors Arbeit verbunden wäre. Im **Bereich der Unfallversicherung** ist ohnehin keine Einrichtung erkennbar, die für eine Integration der LUV in Frage käme und insbesondere deren Präventionsaufgaben übernehmen könnte. Denkbar wäre hier allenfalls ein Finanzverbund mit den gewerblichen Berufsgenossenschaften und eine Einbeziehung in deren Lastenausgleichsverfahren. Ein entsprechender Anlauf in den 60er Jahren ist seiner Zeit gescheitert. Hierfür gilt die oben geäußerte Kritik an einer Abwälzung der Lasten von der Solidargemeinschaft der Steuerzahler auf die der Sozialversicherung entsprechend.

These 12: Da vernünftige Alternativen für einen Systemwechsel im Moment weder vorliegen noch politische Unterstützung für einen solchen erkennbar ist, gibt es zur Weiterentwicklung im System keine realistische Alternative.

Der Anpassungsbedarf bei den einzelnen Systemen der landwirtschaftlichen Sozialversicherung gestaltet sich durchaus unterschiedlich:

- Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung ist als erfolgreiche und langfristig wirksame Umgestaltung anzusehen, die ihre zentralen Ziele erreicht hat.
- Im Bereich der landwirtschaftlichen Krankenversicherung wird man nicht umhinkommen, die aktiven Landwirte an der Finanzierung der Defizite der Krankenversicherung der Altenteiler zu beteiligen.
- Diskussions- und Entscheidungsbedarf im Sinne einer umfassenderen Bestandsaufnahme und Reform besteht v.a. in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung (Versichertenkreis; Leistungsumfang, Beitragsgestaltung; Bundesmittel und deren Verteilung).

Insgesamt muss als offen gelten, ob und wie lange der o.g. Balanceakt in der Agrarsozialpolitik gegenüber den extra- wie intrasektoralen Kritikern des Systems gelingen wird. Die Politik wird durch die Ausgabendynamik der Systeme und durch Einsparzwänge von Reformdebatte zu Reformdebatte getrieben, um dann nach jeder Novellierung der LSV feststellen zu müssen, dass der Reformdruck schon weiter gewachsen ist und bereits die nächsten Reformnotwendigkeiten anstehen: Wie lange wird beispielsweise die eben neu zugeschnittene Organisationsstruktur der LSV-Träger Bestand haben können? Für ein sektorales Sicherungssystem wie die LSV kann diese Diskrepanz von Handlungsnotwendigkeiten und politischer Handlungsfähigkeit existenzgefährdend werden. Dies wäre schon deshalb problematisch, weil überzeugende Alternativen (s.o.) m.E. nicht vorliegen.