FTBNr.:
LR07-025

Dr. Peter Mehl,
Bundesforschungsanstalt
für Landwirtschaft (FAL),
Braunschweig

Hat die eigenständige landwirtschaftliche Sozialversicherung eine Zukunft und wenn ja, welche? Standpunkt von Peter Mehl

„Die Agrarsozialpolitik hat sich (...) seit ihren Anfängen zur wichtigsten Säule der nationalen Agrarpolitik entwickelt". (...)
Die Bundesregierung bekennt sich zum bewährten eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem."
(Bundesregierung, 1999)

„Das eigenständige System der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV) wird langfristig nur gewährleistet werden können und zukunftsfest bleiben, wenn die Systeme modernisiert, die Beiträge und Leistungen chancengleich an andere Sozialsysteme angepasst und schrittweise mit den allgemeinen sozialen Sicherungssystemen verzahnt werden."
(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 2005)

1 Einleitung

Die landwirtschaftliche Sozialversicherung (LSV) wird zunehmend kritisch diskutiert und teilweise grundsätzlich in Frage gestellt. Die beiden oben wiedergegebenen Zitate verdeutlichen, wie sehr sich die Perspektive der politisch Verantwortlichen auf die LSV innerhalb kurzer Zeit verändert hat. Wie dieser rasche Sinneswandel zu erklären ist und wovon es abhängt, ob die agrarsoziale Sicherung eine Zukunft hat, dazu soll im Folgenden eine Einschätzung aus der Sicht eines langjährigen Beobachters gegeben werden. Um den Wandel zu verdeutlichen, wird hier zunächst kurz auf die Auf- und Ausbaujahre der LSV zurückgeblickt.

2 Auf- und Ausbaujahre

Die maßgeblich von der Agrarsozialen Gesellschaft (ASG) betriebene Einführung der landwirtschaftlichen Altershilfe (LAH) im Jahr 1957 war nicht nur eine wesentliche sozialpolitische Errungenschaft, sie markierte zugleich auch den Beginn eines dynamischen Entwicklungsprozesses in den folgenden Jahren und Jahrzehnten. Die ASG war damals das Forum für Forderungen nach Erweiterung und Verbesserung der sozialen Sicherung in der Landwirtschaft, die nicht selten Erfolg hatten. Die ursprünglich als Bargeldzuschuss zum Altenteil konzipierte LAH wurde in den 1960er und 1970er Jahren zu einer echten Teilsicherung ausgebaut. Auch die Einführung der Landwirtschaftlichen Krankenversicherung (LKV) im Jahre 1972 wurde ganz wesentlich von der ASG mitinitiiert. In den 1970er und 1980er Jahren avancierte die Agrarsozialpolitik so schrittweise zur wichtigsten Säule der nationalen Agrarpolitik.

3 Das veränderte politische Umfeld

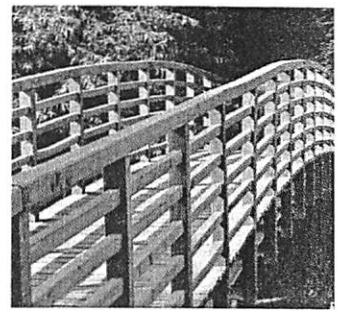
Die Beurteilung der LSV zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich deutlich gewandelt. Verantwortlich hierfür sind neben dem strukturwandelbedingten Mitgliederschwund und der schlechten Altersstruktur der agrarsozialen Sicherungssysteme ein erheblich verändertes politisches Umfeld.

Die fiskalischen Folgen der deutschen Einheit, die damit einhergehenden zusätzlichen Belastungen der Sozialversicherungssysteme und das steigende Bewusstsein für die zukünftigen Belastungen umlagefinanzierter Systeme durch die demografische Entwicklung haben einschneidende Reformen in allen Bereichen der sozialen Sicherung ausgelöst. Da die LSV in allen Leistungsfeldern eng an die Ausgestaltung der Leistungen der allgemeinen sozialen Sicherungssysteme gekoppelt

ist, wurde auch das agrarsoziale Sicherungssystem im Leistungsbereich indirekt von den diversen Reformen zur Konsolidierung der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung mitbetroffen. Bei der Finanzierung konnte sich die landwirtschaftliche Sozialversicherung (LSV) von den Konsolidierungsanstrengungen der allgemeinen Sozialpolitik partiell dadurch abkoppeln, dass mit Hilfe der LSV restriktive Auswirkungen der Brüssler Agrarmarkt- und -preispolitik ausgeglichen werden sollten. Seit Anfang der 1990er Jahre sind die einkommenspolitisch wirksamen Bestandteile der LSV jedoch Stück um Stück zurückgeführt worden: Das Gesetz zur Reform der agrarsozialen Sicherung (ASRG) von 1994, diverse Einsparrunden beim Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung (LUV) und das Haushaltskonsolidierungsgesetz 2005, mit dem ein Solidarbeitrag der aktiven Landwirte an den Defiziten der Krankenversicherungskosten der Altenteiler eingeführt wurde, sind hier als wichtigste Etappen anzuführen.

Die einstmals vorhandene erhebliche Vorteilhaftigkeit der LSV wurde dadurch deutlich reduziert. Obwohl die Bundeszuschüsse für die agrarsozialen Sicherungssysteme über 70 % des Agrarhaushalts des Bundes beanspruchen, dient gegenwärtig nur noch ein kleiner Teil der 3,7 Mrd. Euro Bundeszuschüsse zur LSV der einkommenspolitisch wirksamen Entlastung der versicherten Landwirte. Der weit überwiegende Teil der Bundeszuschüsse verhindert lediglich, dass die strukturwandelbedingt schlechte Risikostruktur der agrarsozialen Sicherungssysteme die Landwirte schlechter stellt als die Versicherten in den allgemeinen Sozialversicherungssystemen. Ein Grund hierfür ist sicherlich die Dynamik des Strukturwandels, die die Finanzierungsansprüche der LSV dynamisch ansteigen ließ und keine einkommenspolitischen Spielräume mehr ließ. Die Gründe sind aber auch in einem veränderten politischen Umfeld zu suchen: Agrarpolitische Transferzahlungen werden mittlerweile stärker als früher an gesellschaftlichen Erwartungen gegenüber der Landwirtschaft ausgerichtet. Für sozialpolitisch motivierte Finanzhilfen für die Landwirtschaft gibt es in einer von Kürzungen geprägten sozialpolitischen Umgebung, die sog. Hartz-IV-Regelungen mögen als Stichwort dienen, keine politischen Mehrheiten mehr. Daher werden die agrarsozialen Sicherungssysteme zukünftig weit stärker als in der Verhangenheit von den laufenden Debatten um den Umbau des Sozialstaates mitbetroffen sein.

Der steigende Unmut der Versicherten und ihrer Interessenvertreter steht mit der nachlassenden Vorteilhaftigkeit in direktem Zusammenhang. Als Folge dieser Entwicklung werden die hohen Ausgaben für die Agrarsozialpolitik zunehmend auch aus der Landwirtschaft und von agrarpolitischen Akteuren kritisiert. Die Dominanz der LSV-Ausgaben im Etat des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELV) belässt keine Spielräume für andere agrarpolitische Handlungsfelder, ohne dass das hohe Finanzvolumen der Bundeszuschüsse tatsächlich zu einer deutlichen Besserstellung der Landwirte gegenüber den allgemeinen sozialen Sicherungssystemen führen würde. Der Berufsstand rückt daher zunehmend von der agrarsozialen Sicherung ab. Agrarsozialpolitik dürfte daher zukünftig zu einem Balanceakt zwischen den Einsparforderungen der Haushaltspolitik, den Maßnahmen zum Umbau des Sozialstaats und der Kritik der Landwirte an der Beitragsbelastung werden. Die Frage, ob es überhaupt Sinn macht, diesen Balanceakt zu unternehmen und die LSV als eine eigene soziale Sicherungseinrichtung auch in Zukunft zu erhalten, erfordert zunächst eine Klärung, welche Alternativen denn ggf. bereitstünden.



4 Integration in die allgemeinen Systeme?

Als grundsätzliche Alternative zu einem eigenständigen agrarsozialen Sicherungssystem käme allenfalls eine Einbeziehung in die allgemeinen sozialen Pflichtversicherungssysteme in Frage. Die soziale Absicherung zu (re-)privatisieren und damit wieder in das Belieben jedes Einzelnen zu stellen, wäre eine Rückkehr zu den Verhältnissen vor 1957 und 1972, die nicht angestrebt werden sollte. Damals wurde, in Reaktion auf die völlig unzureichende Absicherung der Landwirtsfamilien für Alter, Erwerbsunfähigkeit und Krankheit, die Pflichtversicherung in den neu gegründeten Systemen landwirtschaftliche Altershilfe und landwirtschaftliche Krankenversicherung eingeführt. Da die Landwirte in allen 27 Mitgliedsstaaten der EU in soziale Pflichtversicherungssysteme einbezogen sind, wäre ein solcher Schritt auch EU-weit ohne Beispiel. Die Praxis in einigen anderen EU-Ländern, in denen Landwirte in Systemen versichert sind, die alle Erwerbstätigen oder alle Einwohner erfassen, zeigt, dass auch andere Lösungen als ein sektorales Sondersystem möglich sind. Wie wäre nun ggf. eine Integration in die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme der Arbeitnehmer in Deutschland zu bewerkstelligen, wären Landwirte und ihre Familien dort billiger und besser versichert?

Eine solche Integration wäre durchaus möglich, wenn auch zweifellos mit technischen Schwierigkeiten verbunden:

Bei einer Integration der **landwirtschaftlichen Krankenversicherung** (LKV) in die allgemeinen gesetzlichen Krankenkassen (GKV) wären zunächst Schwierigkeiten bei der Einkommensermittlung und Beitragsbemessung für selbstständige Landwirte zu überwinden. Ansonsten entspricht der Leistungskatalog der LKV mit Ausnahme der Betriebshilfe, die im Falle der Erkrankung des Landwirts oder dessen Ehefrau den Fortgang der betrieblichen Abläufe sicherstellen kann, dem der allgemeinen GKV. Diese Leistungsart ist in der allgemeinen GKV, die ja überwiegend für Arbeit-

nehmer konzipiert ist, nicht vorgesehen und müsste auf andere Weise sichergestellt werden. Bei einer Auflösung der LKV könnte den selbstständigen Landwirten ein Recht auf Weiterversicherung in der GKV bei freier Wahl der Krankenkasse eingeräumt werden. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz 2007 wurde der Mindestbeitrag für freiwillig versicherte Selbständige deutlich gesenkt. Daher wäre eine solche Lösung für die Mehrzahl der versicherten Landwirte jetzt deutlich akzeptabler als zuvor.

Auch in Bezug auf die landwirtschaftliche **Alterssicherung** wäre eine Integration in die gesetzliche Rentenversicherung möglich. Bei einer solchen Lösung würden einige der Besonderheiten der Alterssicherung der Landwirte (AdL), wie die Hofabgabeklausel, die Ehegattensicherung und das aus Sicht der Landwirte vorteilhafte Beitragszuschusssystem, in Frage gestellt werden. Zuschussberechtigte Landwirte bezahlen für die gleiche Rentenhöhe einen erheblich günstigeren Beitrag als ein Versicherter in der gesetzlichen Rentenversicherung. Gegen eine Integration spricht, dass die Alterssicherung der Landwirte seit ihrer Reform wesentliche Elemente eines modernen Alterssicherungssystems aufweist: Modern ist zum einen die eigenständige Sicherung für den Ehegatten des landwirtschaftlichen Unternehmers, zumeist die Bäuerin; modern ist weiterhin der Teilsicherungscharakter der AdL, die schon immer eine ergänzende private Vorsorge für das Alter erforderlich machte.

Im Unterschied zur Alterssicherung und zur Krankenversicherung gestaltet sich eine Integration der **Landwirtschaftlichen Unfallversicherung** (LUV) in andere Träger der gesetzlichen Unfallversicherung als schwierig, weil in diesem Bereich eine „natürliche Andockstelle" fehlt. Die Trägerschaft der gesetzlichen Unfallversicherung in Deutschland erfolgt weitgehend branchenbezogen, u. a. um eine fachbezogene Unfallverhütung zu gewährleisten. Neben den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften existieren gewerbliche Berufsgenossenschaften und die Träger der Unfallversicherung der öffentlichen Hand. Trotzdem die LUV Bestandteil der gesetzlichen Unfallversicherung ist, bleibt unklar, wo die Unfallversicherung für Unternehmen der Landwirtschaft und des Gartenbaus bei Auflösung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften angesiedelt werden könnte. Bei der gegenwärtig intensiv debattierten Reform der gesetzlichen Unfallversicherung gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass die politisch Verantwortlichen beabsichtigen, die Besonderheiten der LUV bei der Finanzierung und im Leistungsbereich aufzugeben und auf diese Weise eine etwaige spätere Fusion der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften mit gewerblichen Trägern vorzubereiten.

Insgesamt erscheint eine Integration durchaus möglich, vorausgesetzt, es bestünde ein entsprechender politischer Wille. Gerade hier dürften aber die entscheidenden Hindernisse liegen. Im Moment kann nur der Finanzminister als ein potenzieller Unterstützer einer solchen Umgestaltung gelten: Eine solche Lösung würde den Bundeshaushalt entlasten, weil die bislang vom Steuerzahler aufgebrachten Mittel zur Abdeckung strukturwandelbedingter Defizite der landwirtschaftlichen Sondersysteme dann von den allgemeinen Sozialversicherungssystemen übernommen werden müssten. Gerade dieser Umstand dürfte aber die zuständigen Bundesministerien für Arbeit und Soziales und für Gesundheit, sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu den schärfsten Kritikern einer entsprechenden Regelung machen. Auch Akteure aus der Agrarpolitik werden sich gegen eine Integration aussprechen, solange die Landwirte und ihre Familien in der LSV kostengünstiger und zielgerechter versichert sind als in alternativen Systemen.

Bisher ist unklar, ob und wie die Bundesregierung die Vorgabe „einer schrittweisen Verzahnung mit dem allgemeinen Sozialversicherungssystemen" aus dem Koalitionsvertrag umsetzen will. Bei der Verabschiedung der Eckpunkte zur Gesundheitsreform im Jahr 2006 hat die Bundesregierung entschieden, die LKV wegen ihrer besonderen Finanzierungsbedingungen nicht in den Gesundheitsfonds einzubeziehen. Ob dies auf längere Sicht eine Option wäre, wurde dabei offen gelassen. Eine solche Einbeziehung in den Gesundheitsfonds würde nicht zwangsläufig das Ende der Eigenständigkeit der LKV bedeuten, eine solche Option aber stärker in den Bereich des Möglichen rücken. Die damit verbundene Aufgabe des „Konzepts der sozialen Sicherung aus einer Hand" wäre als ein Signal für einen „Einstieg in den Ausstieg" aus dem landwirtschaftlichen Sondersystem zu deuten.

5 Modernisierung und Profilierung als Notwendigkeit und Chance

Die früher wichtigen agrarstrukturpolitischen und einkommenspolitischen Ziele und Begründungen der LSV haben stark an Bedeutung verloren. Die wachsenden Schwierigkeiten, über die LSV Einkommenspolitik zu begründen und durchzusetzen, wurden schon geschildert. Auch die strukturpolitischen Ziele der LSV sind in den Hintergrund getreten. Die Forderung von DBV-Seite, eine uneingeschränkte Hofabgabe zukünftig auch unter Ehegatten zuzulassen, belegt dies. Das gleichzeitige Votum für den Erhalt der Hofabgabeklausel wird daher weniger von agrarstrukturpolitischen Erwägungen bestimmt, als von der Überlegung, dass ihre Abschaffung den 10 %igen Beitragsabschlag in der landwirtschaftlichen Alterssicherung gegenüber der Beitrags-/Leistungsrelation der gesetzlichen Rentenversicherung gefährden könnte. Die Hofabgabeklausel rechtfertigt die Besserstellung und diese wiederum das Sondersystem bei den Landwirten. Dadurch, dass die den Sondersystemcharakter legitimierenden Nebenziele der LSV

an den Rand gerückt sind, wird über die Zukunftsfähigkeit des agrarsozialen Sicherungssystems anhand von sozialpolitischen Erwägungen entschieden werden.

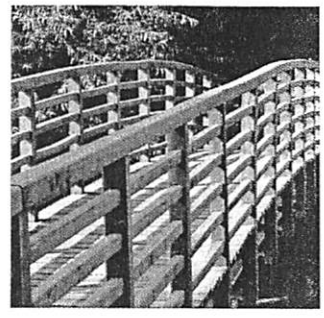
Zentral wird daher die Frage sein, ob ein eigenständiges agrarsoziales Sicherungssystem den sozialen Sicherungsbedarf von Landwirten zielgerechter und effizienter gewährleisten kann als die oben skizzierte Alternative der Integration in die allgemeinen Systeme bzw., und das ist der eigentliche Prüfstein, ob die LSV in der Lage sein wird, hierfür eine dauerhafte Akzeptanz bei Landwirten und Steuerzahlern zu finden. Da Perspektive und Interessen dieser Zielgruppen kaum homogen sein werden, kommt es zu dem oben bereits angesprochenen Balanceakt bei der künftigen Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Agrarsozialpolitik. Folgende Bereiche dürften dabei im Mittelpunkt stehen:

(1) **Bundesmitteleinsatz und Einstandspflicht:** Zentraler Bestandteil für den Fortbestand des agrarsozialen Sicherungssystems ist die nachhaltige Regelung des Bundesmitteleinsatzes. Nachhaltig werden diese Regelungen für den Bundesmitteleinsatz dann sein können, wenn sie nachvollziehbar und transparent sind und gewährleisten, dass in den agrarsozialen Sicherungssystemen die gleichen Bedingungen gelten wie in den allgemeinen Sozialversicherungssystemen. In diesem Rahmen muss der Bund seine Einstandspflicht weiterhin wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die aktuelle Forderung gerechtfertigt, die landwirtschaftlichen Krankenkassen auch künftig an den Bundesmitteln für versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung zu beteiligen.

(2) **Beitragsbelastung und Beitragsakzeptanz:** Vor einer über diese Einstandspflicht hinausgehende Inanspruchnahme der Solidarität der Steuerzahler ist die innerlandwirtschaftliche Solidarität auszuschöpfen. Hierfür besteht Handlungsbedarf, weil es in LKV und LUV eklatante Beitragsunterschiede zwischen den regionalen Trägern für vergleichbare Betriebe gibt. Auch bei den Beitragsmaßstäben innerhalb der einzelnen Träger besteht Handlungsbedarf. In der LUV gilt das für die Träger, die noch flächenbezogene Beitragsmaßstäbe verwenden. In der LKV sind Zweifel angebracht, ob der überwiegend verwendete Beitragsmaßstab des korrigierten Wirtschaftswerts die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der so veranlagten landwirtschaftlichen Unternehmer zutreffend wiedergibt.

(3) **Organisationsstruktur:** Im Organisationsbereich stehen die LSV-Träger in der Pflicht nachzuweisen, dass das Konzept der sozialen Sicherung aus einer Hand auch bei den Verwaltungskosten Vorteile bringt. Dabei steht die LSV wegen der schrumpfenden Mitgliederbasis und des hohen Bundesanteils bei der Finanzierung unter einem erheblich größeren Anpassungsdruck als die allgemeinen sozialen Sicherungssysteme. Die Zeit arbeitet nicht für das Sondersystem, weil der fortschreitende Strukturwandel in der Landwirtschaft die Mitgliederbasis der LSV weiter erodieren lässt und sich so zunehmend die Frage stellt, ob die Mindestgröße, die ein Sozialversicherungssystem braucht, um wirtschaftlich betrieben werden zu können, noch gegeben ist. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG), das sich im Moment in der parlamentarischen Beratung befindet, wurde ein weiterer Schritt für eine wirtschaftlichere Organisationsstruktur unternommen. An den Wirkungen des LSVMG wird sich ablesen lassen, inwieweit dieses Ziel erreicht werden konnte oder ob man erneut, wie schon beim LSV-Organisationsgesetz 1999, zu kurz gesprungen ist.

(4) **Sicherungsziel und Leistungsspektrum:** Mit einer bloßen Anpassung der LSV an sinkende Mitgliederzahlen ist es nicht getan: Diese ist zweifellos notwendig, aber nicht hinreichend, weil es zeitlich nur begrenzt Sinn machen dürfte, ein schrumpfendes Sondersystem zu unterhalten, das sich kaum von den allgemeinen Systemen der Arbeitnehmer unterscheidet. Eine schärfere Profilierung als Sozialversicherung für selbstständige Landwirte und deren Familien erscheint insofern empfehlenswert. Der Profilierungsbedarf ist in den Sicherungsbereichen durchaus unterschiedlich. Im Bereich der Alterssicherung hat das Agrarsozialreformgesetz von 1994 dazu geführt, dass die Alterssicherung der Landwirte für die weiter anhaltende Diskussion über die Zukunft umlagefinanzierter Alterssicherungssysteme vergleichsweise gut gerüstet erscheint, weil hier viele Elemente eines modernen Alterssicherungssystems bereits realisiert wurden. Im Bereich der Unfallversicherung wird dem Unternehmerstatus der Landwirte ebenfalls dadurch Rechnung getragen, dass die Unfallrenten für landwirtschaftliche Unternehmer und deren Ehegatten als Teilsicherung konzipiert sind. Mit dem LSVMG werden weitere Schritte eingeleitet, um die LUV zukunftssicherer zu machen. Dagegen könnte in der Krankenversicherung stärker akzentuiert werden, dass selbstständige Unternehmer kein „rundum-sorglos-Paket" brauchen.

6 Fazit

Die Diskussionen um die Zukunft der LSV werden auch mit dem LSVMG nicht abgeschlossen sein, sondern weitergehen. Die zukünftige demografische Entwicklung wird den Anpassungsdruck auf umlagefinanzierte Systeme hoch halten, in der LSV kommt der agrarstrukturelle Wandel hinzu. Die langwierige Diskussion bei Zustandekommen des LSVMG hat gezeigt, dass es den Verantwortlichen nicht leicht fällt, Entscheidungen schnell zu treffen und umzusetzen. Daher ist bei einer mittel- bis langfristigen Prognose, ob die politische Handlungsfähigkeit mit dem permanenten Reformdruck Schritt halten kann, durchaus Skepsis angebracht.